

T300
P836f
200
ESCOLA DE VETERINÁRIA
BIBLIOTECA
DA UFMG

ERLY DO PRADO

FUNDAMENTOS DA CRISE DA EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

Tese apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Veterinária, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Animal.

Área de concentração: Medicina Veterinária Preventiva e Epidemiologia

Orientador: Prof. Ivan Barbosa Machado Sampaio

Belo Horizonte
Escola de Veterinária - UFMG
2001

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

27/11/01

1524601-09

P896F
2001

Prado, Erly do. 1951 -

Fundamentos da crise da Extensão Rural no Brasil/Erly do Prado -
Belo Horizonte: UFMG-Escola de Veterinária. 2001.

120 p.: il.

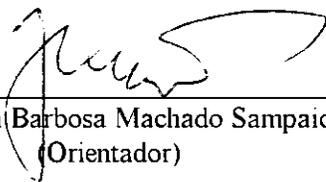
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais. Escola
de Veterinária

1. Extensão rural - Brasil - Teses. 2. Políticas públicas - Brasil -
Teses. I. Título.

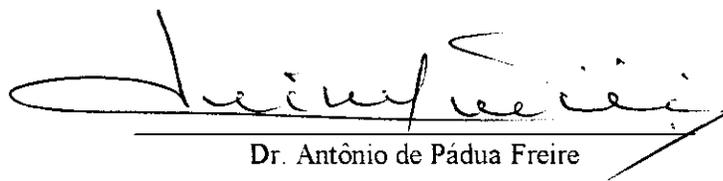
CDD - 301.330 7

2825 02/11/01

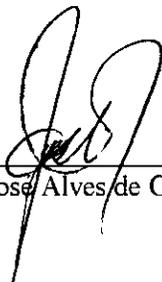
Tese defendida e aprovada em 3 de agosto de 2001, pela Comissão Examinadora constituída por:



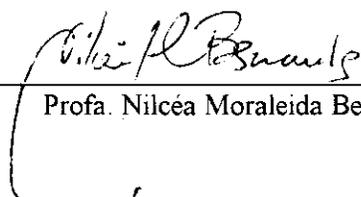
Prof. Ivan Barbosa Machado Sampaio
(Orientador)



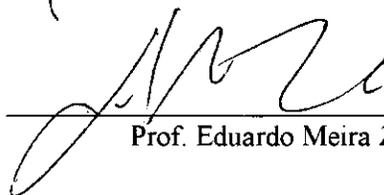
Dr. Antônio de Pádua Freire



Dr. José Alves de Castro



Profa. Nilcéa Moraleida Bernardes



Prof. Eduardo Meira Zauli

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer, com toda a afeição e reconhecimento, ao meu Deus, que me possibilitou cumprir essa aventura e vencer-lhes os desafios. Sou-Lhe grato pelos encontros e desencontros.

Encontros com pessoas por demais especiais. Que se solidarizaram comigo nas minhas dificuldades, nas minhas dúvidas e nos meus temores; compartilhando do meu entusiasmo, ofertando seus préstimos, hipotecando irrestrito apoio e amizade e ministrando a devida orientação com competência e desprendimento.

Foram-me especiais nessa caminhada

O Prof. Ivan Barbosa Machado Sampaio, Prof^ª. Celina Maria Modena, Prof^ª. Nilcéa Moraleida Bernardes e o Prof. Eduardo Meira Zauli.

Prof. Flávio Ernandes Ribeiro da Cruz, Prof. Leonardo Figoli, Prof^ª. Regina Carneiro, Prof^ª. Tânia Quintaneiro, Prof^ª. Cleonice Pitangui Mendonça, Prof. Geraldo Elvio Magalhães, Prof^ª. Stael Santana, Prof. Augusto César de Oliveira Santos, Prof^ª. Carla, Prof. Nelson Rodrigues da Silva, Dr. Benito Marangon, Dr. Herbert Cardoso, Dr. Helvécio Magalhães e Dr. Luiz Gonzaga Geraldo.

As colegas de apoio: Nilda Lucas Laurindo, Cássia Regina Borges, Flávia Aline Guimarães Silva, Fátima Regina Peixoto, Eliana Silva, Ana Lúcia Anchieta Ramirez e Rosilene Almeida.

As instituições: Escola de Veterinária da UFMG, Faculdade de Filosofia, Ciências Humanas e Letras da UFMG – FAFICH, Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG – FACE, Ministério da Agricultura e Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais - EMATER-MG.

A todos, apenas o meu muito obrigado soa desprovido de substância diante do significado das contribuições que me proporcionaram. Por isso, peço a Deus que lhes recompense e lhes seja propício.

Dos desencontros só me restou uma constatação: que as sendas pelas quais eu não optei revelaram-se-me nos rumos certos que eu previamente desconhecia.

Aos extensionistas de todo o Brasil

Eu conheço a luta que vocês empreenderam no passado, e empreendem, hoje, no dia a dia.
Sei que não têm a mesma desenvoltura de outrora. Que muitos deixaram para trás, no tempo,
a crença em um mundo regido pela prosperidade geral. E junto com esses sonhos viram dissipar
também a força da própria juventude e os projetos pessoais de um futuro promissor.
Eu conheço a fé que os movia em extensas jornadas de trabalho,
alimentada pela miragem do desenvolvimento,
Sei das condições rudes, da aspereza ambiental
que muitos extensionistas tiveram que enfrentar no desempenho de suas funções.
Do desconforto de estradas, de hospedagens, de alimentação e de necessidades diversas.
Sei também que essas vicissitudes jamais constituíram óbices ou desestímulos à empreitada
extensionista.
Eu conheço a história que vocês fizeram inscrever,
que não é outra, senão a história da riqueza desse país. E também da pobreza.
Grandes organizações econômicas e sociais nasceram do trabalho árduo e dedicado de vocês.
Grupos que hoje não os conhecem e nem reconhecem.
Sim, eu conheço a história de vocês, porque eu também sou parte dela.
Como muitos de vocês, sou também um protagonista anônimo.
Pois abraçamos uma causa que não nos dizia respeito,
por isso não pudemos nos reconhecer na nossa própria obra.
De qualquer forma, cumrimos a nossa tarefa, desempenhamos o nosso papel,
mas nem por isso deixamos de ser reprovados, rejeitados.
Afinal, de onde provem esse desenlace? E qual é a nossa parcela de responsabilidade nele?
Esse trabalho é uma tentativa de interpretação desse longo episódio.
É por isso que lhes dedico.

Aos meus queridos
Marta,
Suse e Platon
Luciana, Bruno.

SUMÁRIO

RESUMO	9
ABSTRACT	10
1- INTRODUÇÃO	11
2- REVISÃO DE LITERATURA-MARCO TEÓRICO	15
2.1- Síntese histórica da Extensão Rural	15
2.2- Padrões alternativos de Estado e sua crise contemporânea	16
2.2.1- O corporativismo societal	17
2.2.1.1- Origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social	18
2.2.1.2- Crise do Estado de Bem-Estar Social	24
2.2.2- O corporativismo estatal	32
2.2.3- Teoria Geral da crise do Estado	34
3- METODOLOGIA	36
4- MARCO ANALÍTICO – DISCUSSÃO	39
4.1- O contexto de surgimento da Extensão rural no Brasil.	39
4.1.1- A ameaça socialista imprime mudanças nas relações capitalistas	39
4.1.2- Falência da ortodoxia liberal e o desenvolvimentismo	42
4.2- Extensão Rural: um presente à moda grega?	48
4.2.1- A fundação da AIA	52
4.3- O embrião do modelo de Extensão Rural	55
4.3.1- O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil?	57
4.4- Expansão, consolidação e apogeu da Extensão Rural	59
4.4.1- A expansão do modelo ACAR e a fundação da ABCAR	60
4.4.2- A contribuição do setor agrícola para o Plano de Metas.	66
4.4.3- Consolidação do Sistema de Extensão Rural no Brasil	69
4.4.4- A modernização agrícola e o Estado desenvolvimentista.	74
4.4.5- O apogeu do Serviço de Extensão Rural	77
4.5- Primórdios da crise da Extensão Rural e do desenvolvimentismo	77
4.6- A crise do Estado desenvolvimentista brasileiro	80
4.7- O Estado desenvolvimentista e o Estado de Bem-Estar Social	82
4.8- Redemocratização, descentralização e crise da Extensão Rural	87
4.8.1- Novo paradigma de intermediação de interesses no Brasil	89
4.9- Fundamentos teóricos e prática extensionista	93
4.9.1- O modelo clássico	95
4.9.2- O modelo difusionista-inovador	99
5- CONCLUSÕES	113
6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Unidades estaduais de Extensão Rural no Brasil e seus respectivos anos de fundação	61
Tabela 2- Crédito rural aplicado no Brasil (milhões de cruzeiros em moeda corrente) e outros indicadores-1965 a 1982	78

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Representação esquemática de atuação da Extensão Rural, segundo o "modelo clássico"	96
Figura 2- Modelo do processo de decisão sobre a inovação (adoção).	106

RESUMO

Este estudo – “Fundamentos da crise da Extensão Rural no Brasil” - constituiu a temática que desafiou a realização dessa pesquisa, interessada em investigar a situação das instituições públicas de Extensão Rural, enquanto instrumentos de política de assistência à produção pecuária, portanto, relevantes na configuração do processo saúde/doença. Consubienciado através das técnicas de pesquisas – documentação indireta (pesquisa bibliográfica) e observação direta intensiva (entrevista e observação assistemática, participante e natural) – segundo MARCONI & LAKATOS (1988), o estudo confirmou a concorrência de três fatores suspeitos no desencadeamento da crise. O primeiro, e mais relevante, refere-se à crise do Estado desenvolvimentista, uma crise, de natureza fiscal-financeira, resultante da histórica crise da dívida externa brasileira. O segundo componente deflagrador da crise diz respeito à relativa autonomização da modernização da agricultura, em virtude de seu parcial desprendimento da tutela do Estado e integração aos circuitos industriais. Por fim, o terceiro agente, de origem interna, decorre do afloramento das deficiências operacionais historicamente camufladas, iniciado com a falência do Sistema Nacional de Crédito Rural subsidiado e exacerbado pelos efeitos dos outros dois fatores determinantes da crise.

Palavras-chave: Extensão Rural, políticas públicas, problemas agrários, Epidemiologia.

ABSTRACT

This study – “Fundamentals of the Rural Extension Crisis in Brazil”- is the subject of this research. It intends to investigate the situation of the Rural Extension public institutions, as assistance policies instruments to cattle-raising, since they are important to determine health and illness processes. The study was developed applying the methodology described by MARCONI & LAKATOS (1988), including literature review, interviews and natural, participating and not systematic observation. Three factors were confirmed as agents suspect of provoking the crisis. The most outstanding intervening cause is the crisis of a State characterized by developmental policies. The crisis is to be a financial one, resulting from the emergence of foreign debt as national economic drain. Another important cause for the crisis is the alleged relative independence of agriculture from State protection, as an enterprise in agribusiness. Finally, the third agent, grown out of the Rural Extension historical domestic deficiencies, initiated by the bankruptcy of the National Rural Credit System subsidized fundings and deepened by the two previous factors described.

Keywords: Rural extension, epidemiology, public policies, agrarian problems.

1- INTRODUÇÃO

O meu interesse pelo tema central deste trabalho – a crise das instituições públicas de Extensão Rural no Brasil – surgiu nos primeiros anos da década de 80 próxima passada.

Naquele tempo, apesar do aprofundamento nas perturbações econômicas e sociais em dimensões mundiais, que hoje, distante, reconhecem-se e nomeiam-se as causas e inter-relações, não havia, principalmente em nosso país, uma consciência clara, pelo menos generalizada, da gravidade e dos elementos determinantes daqueles desarranjos. Vivíamos o processo da abertura ampla, geral e irrestrita. Respirávamos os ares da liberdade, há muito cerceados da nossa atmosfera política. O senso comum nos fazia crer que aqueles nossos problemas possuíam raízes na irracionalidade da ditadura do regime militar, e que, portanto, as soluções haviam de surgir, naturalmente, com a sua negação. As campanhas para a recomposição do Estado de Direito, com eleições livres e em todas as instâncias, e a retórica do envolvimento dos cidadãos na construção de um novo país, mais justo e mais solidário, imprimiam no imaginário coletivo a crença na superação das dificuldades acumuladas.

Atento e sintonizado com a marcha dos acontecimentos, um funcionário e crítico da Extensão Rural, ao tomar posse na presidência do órgão máximo de coordenação nacional – a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, EMBRATER, professa sua fé nas mudanças requeridas, cujo conteúdo, no entanto, soa mais desafiador que entusiástico:

“A atual república, nascida nas campanhas pela anistia e pelas eleições diretas, só será realmente nova, na medida em que formos capazes de realizar as mudanças substanciais e inadiáveis que o nosso povo reclama e que deverão viabilizar uma sociedade em que não mais se terá, como condição existencial dos grandes contingentes populacionais da nossa Nação, a fome, o desemprego, a doença, o desabrigo, a opressão e a marginalização política. A todos nós é lançado um grande desafio: evidenciar a eficácia da democracia e

da liberdade no atendimento das necessidades humanas básicas dos brasileiros” (FIGUEIREDO, 1986).

A reserva, a prudência no regozijo tinha um motivo especial: naquelas circunstâncias a Extensão Rural não tinha o que e nem por que comemorar. E não tinha por dupla razão. De um lado, as exigências que se faziam batiam de frente com uma de suas mais notáveis omissões – a negligência com os princípios da justiça social, flagrante no tratamento dispensado à pequena produção – e de outro, pelo seu próprio estado de abatimento, pois malgrado a aura de esperança bafejando pelos quatro cantos do país a confiança geral na renovação das instituições, aqueles novos tempos não pareciam prenunciar a reversão das disfunções enfrentadas a partir do final da década anterior. Ao contrário, à medida em que avançavam os anos 80, os sinais de deterioração dos mecanismos de funcionamento do Sistema continuaram a progredir; a legitimidade e o apoio político e financeiro entraram em declínio; as atividades gradativamente perdiam fôlego; os salários sofriam queda significativa. Enquanto tudo parecia querer recompor-se, o futuro da Extensão Rural teimava em mostrar-se sombrio.

De fato, a condição operacional do Serviço de Extensão Rural não foi revertida, mas aprofundada. Ao chegar ao final da década, apesar dos movimentos em favor da revalorização institucional, o governo federal não apenas recusou-se a atendê-los, como decidiu, finalmente, eximir-se, por completo, de sua responsabilidade na manutenção daquelas atividades, extinguindo sua parcela de recursos e, simultaneamente, a EMBRATER.

O impacto desta medida foi marcante sobre todo o Sistema de Extensão Rural no Brasil. A apatia que se abateu sobre cada unidade estadual foi, deusas, profunda. Um ex-diretor da EMBRATER, um dos últimos, Helvécio Magalhães Ribeiro, em entrevista concedida para a realização deste trabalho, sintetizou aquele episódio no seguinte texto:

"Foi muito negativo. A Extensão Rural não deixou de existir, mas sofreu uma transformação muito grande, principalmente no Norte e Nordeste, onde quase todas as associadas foram convertidas em outro tipo de instituição ou fundidas com outros órgãos, e sobrevivem em estado de penúria".

O desfecho escolhido pelo governo federal ante à crise da Extensão deixou os extensionistas perplexos. Em lugar de uma medida para contornar a crise, havíamos sido contemplados com uma certidão de abandono. Não se podia compreender como uma instituição de utilidade inquestionável fosse extinta.

A princípio, um consenso quase geral atribuiu a decisão governamental à perseguições políticas: à posturas ideológicas esquerdistas contrárias aos princípios da Extensão, ostentadas por parte da administração central; ilações enganosas que seduziram muitos a acreditar em uma reviravolta e na possibilidade de uma saída menos drástica, passando, então, a acalantar expectativas de uma resolução que minimizasse os estragos institucionais previsíveis. Nesse clima, de tensão e apreensão difusa dos acontecimentos, de investigação dirigida pelo impulso e processos passionais, soluções à mancheia eram lançadas em confabulações animadas, mas pouco refletidas, e que serviam mais para indicar o grau de percepção que os extensionistas tinham dos fatos que lhes diziam respeito.

As propostas de mudanças, via de regra, tinham como referência o passado, como, por exemplo, retomar, com a vitalidade de outrora, as atividades com o crédito rural, buscando novas fontes de financiamento para a agricultura. Outras propostas indicavam a imperiosidade de redução drástica de despesas, mesmo que para isso fosse necessário preterir-se dos serviços de assistência social, para adequar-se às exigências financeiras. Com efeito, não se percebia a singularidade do momento, as transformações em processo no cenário mundial, e muito menos as distorções e vícios do Sistema que comprometiam seu ajuste na nova ordem. Pretendia-se, como se observa, a restauração da história.

Posteriormente, com a consolidação das mudanças e o reconhecimento da rigidez de uma nova orientação política, o próprio Sistema de Extensão Rural tomou a iniciativa de se reestruturar, realizando debates, encontros, seminários, etc. com vistas a traçar um novo rumo para a Extensão Rural no país. Mas, em que pese o esforço despendido e as propostas interessantes que em alguns dos eventos foram apresentadas, a verdade é que, excetuando a iniciativa de algumas das ex-filiadas da EMBRATER, quase nada de novo foi colocado em prática e, por isso, pouca coisa mudou na ação extensionista. E não poderia ter sido diferente, pois no tempo exíguo das discussões e debates, não foi e nem seria possível reavaliar, com profundidade, o papel da Extensão Rural, sua prática histórica, sua legitimidade; os eventos não foram subsidiados por estudos sobre as razões históricas da crise, de modo a fortalecer, ampliar ou mesmo despertar a consciência extensionista para a necessidade de mudanças. Por outro lado, as definições, a escolha dos métodos, a implementação das recomendações resultantes daqueles eventos, sendo tratados em circuito fechado, ou seja, restritos aos pares do meio extensionista, sem abrir espaço para a crítica, sem conceder a palavra aos críticos do Sistema, a exemplo dos educadores, mas em certos casos evitando-os, constituíram um obstáculo adicional às transformações necessárias. O alcance dos resultados finais foi limitado ainda pela pouca socialização entre os extensionistas dos temas tratados nos encontros regionais e nacionais, ou pela deficiência de encarregados em transmiti-los e implementá-los. Essas deficiências ocorreram devido à falta de clareza quanto a contra-indicação da prática extensionista corrente, bem como em relação às virtudes daquelas que estavam sendo propostas e, ainda, pela recusa, por parte de alguns, em aceitar a crítica, reiterando suas convicções no modelo vigente. Dessa forma, muitas instruções valiosas se perderam nos circuitos hierárquicos do organograma das empresas de Extensão Rural.

Hoje, após duas décadas de convivência com a crise, a maioria das instituições continuam sem redefinir o seu papel, o seu público, a sua prática, e sem condições de se justificar como

empresa pública. Helvécio Magalhães Ribeiro salienta:

"Demoramos demais a mudar. Não fizemos isso. O Sistema de Extensão tem que sofrer avaliações severas, e não é interna, é externa, inclusive da sociedade, das forças vivas da comunidade, dos beneficiários, dos clientes, de universidades, para que possa tomar um rumo diferente. E a partir disso aí, ir se construindo. Na realidade pouca gente está fazendo isso".

Herbert Cardoso, coordenador do Departamento de Infra-estrutura e Extensão Rural do Ministério da Agricultura, um outro entrevistado para as finalidades desse estudo, assevera que a situação das ex-associadas da EMBRATER é variável, e que, de um modo geral, recebem um apoio maior nos estados do Centro-Sul e, por isso, *"é menor a fragilidade das instituições"*. Mas em um mesmo estado da federação há variação de tratamento, dependendo da vontade do governador em exercício. *"No Nordeste"*, acrescenta, *"a dificuldade é muito grande. Com exceção do Ceará e da Bahia, o recurso que o estado está disponibilizando está dando para manter a estrutura. Está pagando salários, encargos e despesas administrativas, mas está faltando recursos para que esse técnico possa ir para o campo. Os técnicos estão disponíveis, mas não têm como sair. No Norte, ainda é mais difícil, devido às dificuldades naturais e as distâncias. A quantidade de produtores a assistir tende a diminuir, devido à dificuldades operacionais"*.

De acordo com Herbert Cardoso, podem ser consideradas relativamente bem situadas as instituições do Sul - Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul - e a de Minas Gerais. No Rio Grande do Sul tomou-se a decisão de assistir somente a pequenos produtores. Nos outros três estados, a prioridade da assistência recai sobre os pequenos (produtores familiares), que são assistidos gratuitamente, mas também é estendida aos demais estratos, mediante pagamento, e cujos valores são revertidos para financiar as atividades das próprias instituições.

O Ministério da Agricultura, segundo o entrevistado, voltou a repassar recursos para a

Extensão Rural nos estados, através de convênios que visam a implementação das ações do governo federal no plano agrícola, especificamente para fomento da agricultura familiar. Os recursos possuem destinações específicas - informatização, aquisição de veículos, reciclagem de pessoal, profissionalização de agricultores - porém, esses recursos, além de serem ínfimos, via de regra, são liberados com atraso e com montantes inferiores aos aprovados. Por outro lado, não se prestam a compensar as desigualdades estaduais e regionais, como se fazia no tempo da EMBRATER. Desse modo, a performance da Extensão Rural tende a não se alterar. Primeiro, porque o crescimento no aporte de recursos financeiros não esgota suas carências contemporâneas; adicionalmente, é preciso resolver alguns vícios contumazes e antigos.

A decisão de empreender esse trabalho foi motivada pelo desejo de contribuir para o esclarecimento desse impasse que, a bem da verdade, já está deixando de ser um impasse e se convertendo no novo status quo das instituições. Reconheço que se trata de uma tarefa complexa, que exige a contribuição de várias categorias de atores, envolve níveis diferentes de poderes, contra-poderes; demanda tempo, debates, estudos diversos. Porém acredito que o passo inicial e primordial consiste em localizar a origem e trilhar o curso dos desvios que levaram as instituições públicas de Extensão Rural para a crise. É exatamente a esse empreendimento que pretendi dedicar-me. Penso que o seu descortinamento constitui um requisito e um referencial para as demais deliberações subseqüentes, e deverá ser útil mesmo para as instituições que já se diligenciaram na busca pela autotransformação, como é o caso das ex-associadas de Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Portanto, não se incluiu nos propósitos desse estudo dar relevo às virtudes e glórias da Extensão Rural no Brasil, que são muitas e excelentes. Mas elas já foram exaustivamente cantadas e decantadas. O que busquei identificar e ressaltar foram desacertos, descaminhos e contradições. Foram elementos negadores da empresa extensionista, seja no interior ou externamente ao âmbito institucional.

A temática, objeto do estudo, foi enquadrada na linha de pesquisa "Avaliação, implementação e estratégias de políticas em saúde e produção", do Departamento de Medicina Veterinária Preventiva da Escola de Veterinária da UFMG. Ora, a Extensão Rural constitui o instrumento de políticas públicas, por excelência, que o Estado utiliza na assistência à produção pecuária brasileira. Um dos requisitos básicos da produção e da orientação técnica é a profilaxia de doenças, aí inclusas aquelas específicas dos animais, bem como as zoonoses. Portanto, uma crise dessas instituições, com limitação de suas atividades, certamente implica na alteração do quadro nosológico e, por conseguinte, dos perfis epidemiológicos, tanto em termos de rebanhos, como de saúde pública. Entretanto, o estudo não propôs estabelecer qualquer paralelo entre a crise e configurações epidemiológicas, mas tão-somente desvendar a situação de crise das instituições que direta e indiretamente se vinculam ao processo saúde/doença.

Três hipóteses foram aventadas para explicar o estado de crise. Duas delas tratam das origens exógenas. A primeira, e a mais substancial, reivindica que a crise das instituições públicas de Extensão Rural insere-se no contexto geral de crise do Estado desenvolvimentista brasileiro e de sua transubstanciação para o perfil neoliberal, atualmente hegemônico em âmbito mundial. A segunda, mais ou menos implícita na anterior, requer que a consolidação da modernização da agricultura e sua integração aos setores industriais fizeram reduzir em importância o papel das instituições públicas de Extensão Rural que, por sua vez, perderam legitimidade, dotação de recursos e, assim, entraram em crise.

A terceira hipótese, que enfoca a vertente endógena da crise, propõe que a ação extensionista orientada historicamente para a difusão de tecnologias, atrelada ao crédito e fundamentada na convicção da infalibilidade do incremento tecnológico na promoção do desenvolvimento, resultou por configurar-se em um modelo útil aos interesses e grupos fora do setor rural, enquanto, simultaneamente, impediu que as instituições extensionistas reconsiderassem sua prática e desenvolvessem metodologias de trabalho adaptadas às condições

e demandas do público rural, especialmente do segmento majoritário. Assim, ante o esgotamento das atividades creditícias e à crise geral do Estado, descobriu-se a fragilidade das bases da ação extensionista, e o quanto era tênue o seu vínculo com a sua clientela. Desse modo, desprovida do instrumento metodológico, por excelência, órfã do apoio de quem, com efeito, tinha servido, e impossibilitada de legitimar-se através do amparo da clientela potencial, termina por apresentar-se descartável e ser lançada no isolamento, à mercê dos liquidantes, apologistas do Estado mínimo. Em outras palavras, a crise da Extensão Rural resulta, paradoxalmente, de contradições implícitas no seu próprio paradigma de difusão tecnológica.

Embora a prioridade da pesquisa recaia sobre o dilucidamento da crise, fez-se mister, no propósito mesmo de qualificar essa expedição, recolocar algumas questões que remetem ao passado histórico e ao conteúdo filosófico-ideológico da Extensão Rural e que não haviam merecido até então o crédito e tratamento adequados. Enquadram-se nesta rubrica, o contexto, os interesses e atores diligenciadores na implantação das referidas entidades, o modelo de ação extensionista, a cultura difusionista, a concepção filosófica.

A abordagem a essas questões, que poderia traduzir-se em um mecanismo que inspirasse a inscrição de uma nova história, mais crítica, mais fiel aos fatos; que induzisse a construção de uma nova filosofia, de uma nova prática, livres dos preconceitos e dos interesses alheios comprometedores do desempenho institucional, ou foi esquecida, ou encetada de forma incompleta ou tendenciosa. Daí, a necessidade de retomá-las.

Espera-se que o resultado deste estudo possa ser útil para a compreensão dos fenômenos que envolvem a Extensão Rural enquanto aparelho de um Estado em crise e, assim, consubstancie-se em um instrumento que enriqueça o debate em torno de mudanças imperiosas e de definição de um novo papel, em função de exigências da sociedade em geral e do meio rural em particular.

2- REVISÃO DE LITERATURA - MARCO TEÓRICO

2.1- Síntese histórica da Extensão Rural

Inúmeras foram as iniciativas para estruturar serviços de assistência técnica agropecuária no Brasil. A experiência mais próspera, contudo, deu-se em Minas Gerais, com a criação da Associação de Crédito e Assistência Rural - ACAR, em 6 de dezembro de 1948.

O projeto de criação da ACAR foi proposto ao governo mineiro pela American International Association for Economic and Social Development - AIA, através de seu presidente, o Sr. Nelson A. Rockefeller.

De acordo com o SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950), Rockefeller percebia com clareza a necessidade de aumentar a produção agrícola e melhorar as condições de vida das populações rurais no Brasil. Como presidente da AIA, uma organização filantrópica e sem fins lucrativos, efetivou a sua proposta definindo, já em princípio, os fundamentos para as ações a serem praticadas pela ACAR: crédito rural supervisionado e assistência técnica. Na verdade, uma réplica do modelo da Farm Security Administration - FSA, implementado nos Estados Unidos da América para socorrer os agricultores prejudicados pela Grande Depressão do início dos anos 30.

O convênio firmado definiu responsabilidades financeiras equivalentes entre os signatários, distribuiu funções administrativas e, no ano seguinte, entrou em operação. A ACAR, por sua vez, firmou convênio com a Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais e, posteriormente, com o Banco do Brasil, assegurando, assim, as fontes de concessão do crédito rural aos produtores a serem assistidos.

De Minas Gerais o modelo ACAR expandiu-se para outros estados da federação, atendendo às expectativas do grupo Rockefeller, aos esforços da AIA e de outros parceiros identificados com a sua causa, a exemplo do Ponto IV e do Escritório Técnico de Agricultura - ETA, organismos resultantes de acordos entre Brasil e

Estados Unidos, para auxiliarem na mudança da base técnica da agricultura brasileira, através da cooperação financeira e técnica com instituições envolvidas em atividades de planejamento, pesquisas, educação e Extensão Rural.

No ano de 1956, o governo federal, apoiado financeiramente por Rockefeller, criou a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural - ABCAR, entidade civil, de caráter privado, com a finalidade de coordenar o Serviço Nacional de Extensão Rural; estimular e apoiar a organização de instituições que se propusessem a executar programas de Extensão Rural e Crédito Supervisionado nos estados; captar e repassar recursos financeiros às suas filiadas e zelar pela preservação dos princípios fundamentais da Extensão Rural e do Crédito Rural Supervisionado. Nesse sentido, a ABCAR reiterava os propósitos da ACAR, de promover a elevação do padrão de vida rural, pela modificação de seus hábitos e atitudes na administração doméstica e produção agrícola, via crédito rural (DALRYMPLE, 1968).

A fundação da ABCAR, desse modo, constituiu uma vitória da Extensão Rural e Crédito Supervisionado. A influência americana ainda é marcante em seu processo evolutivo, a AIA e o ETA figuram como membros fundadores e mantenedores da ABCAR, técnicos americanos compõem sua assessoria e técnicos brasileiros são enviados aos EUA para se especializarem sob o patrocínio do governo norte-americano (RODRIGUES, 1978).

Depois de duas décadas de expansão e avanços a Extensão Rural encontrava-se consolidada. Em agosto de 1969, encerra-se a participação da AIA e, em fevereiro de 1970, extingue-se o ETA. Todavia a estrutura do Sistema apresentava-se frágil para os propósitos da política de modernização da agricultura então vigente. Assim, em 6 de novembro de 1974, foi sancionada a lei que autorizava a criação da EMBRATER e, simultaneamente, previa a absorção, por ela, da ABCAR, assim como das filiadas, ACAR(s), pelas empresas que viessem a ser organizadas pelos governos estaduais para integrar ao Sistema Brasileiro de Extensão Rural - EMATER(s). Com a nova configuração,

estava assegurada a flexibilidade a essas instituições para o engajamento nas políticas oficiais de desenvolvimento agrícola; permitia-se a consignação dos recursos financeiros necessários e dotava-se todo o Sistema de autonomia para empreender políticas de desenvolvimento e celebrar acordos ou parcerias com outros organismos em busca de maior eficiência (RODRIGUES, 1978).

O sistema de Extensão Rural desfrutou de pouco tempo de estabilidade. No final da década, iniciou-se a crise e, em março de 1990, o governo federal extinguiu a EMBRATER e a sua contrapartida financeira, deixando ao arbítrio dos estados o destino das filiadas.

2.2- Padrões alternativos de Estado e sua crise contemporânea

Sendo as instituições de Extensão Rural órgãos públicos (federal e estaduais), o estudo de sua crise, além de requerer uma apreciação das condições do Estado que a comporta e conforma, pressupõe obviamente que seja empreendido à luz das teorias sobre a crise do Estado. Por se tratar de organizações de fomento de políticas públicas, a temática da relação Estado/sociedade também apresentou-se útil como referencial teórico.

Existe uma multiplicidade de teorias que procuram explicar a dinâmica na articulação de interesses entre a sociedade e o Estado, com vistas à elaboração e implementação de políticas públicas. Semelhantemente, são múltiplas as tentativas de classificação e enquadramento dessas teorias. A proliferação de proposições indica tanto uma diversidade de aspectos que o fenômeno encerra, quanto maneiras fragmentadas ou ideologizadas de conceber a questão. De acordo com tais perspectivas, as teorias revelar-se-iam insuficientes, ou inadequadas, ou de aplicação tópica, com baixa qualificação à generalizações.

Atualmente, as teorias do "corporativismo" parecem ter conquistado a aceitação geral dos estudiosos como explicação dos mecanismos de

intermediação de interesses. ARAÚJO & TÁPIA (1991) observam que o referido conceito logrou ajustar-se em "*estudo dos sistemas políticos de países (...) distantes geograficamente, e (...) distintos política e economicamente*", e que, tendo servido aos estudos da política latino-americana foi "*estendido para as experiências políticas de países africanos, asiáticos e do antigo Bloco Socialista, bem como aos países capitalistas avançados onde predominam as democracias liberais*".

Em virtude da abrangência que a teoria comporta e dos resultados de sua aplicação no estabelecimento de padrões distintos de Estado, ela afigurou-se útil para os propósitos desse estudo, uma vez que possibilitou situar comparativamente o Brasil, quanto ao seu modelo predominante de relações entre Estado e sociedade na definição e execução de políticas públicas e segundo a natureza de sua crise. Outras formulações teóricas sobre o fomento de políticas públicas foram também apreciadas, porém prestaram-se tão-somente a dimensionar a extensão do debate no tocante a um tipo particular de Estado corporativo.

De acordo com ARAÚJO & TÁPIA (1991), o corporativismo surgiu de uma reação ao pluralismo. A teoria pluralista postula que, em um sistema político, as políticas públicas são decididas mediante a "*interação e pela competição entre uma multiplicidade de grupos representativos de interesses sociais diversos*". Nesse processo, tomado como harmônico e com regulação própria, o Estado, portador de uma grande autonomia, funciona simplesmente como árbitro da interação entre os grupos, para assegurar que o jogo transcorra dentro dos limites fixados pelas regras, e também para conferir legitimidade à competição.

Segundo ARAÚJO & TÁPIA (1991), a corrente estruturalista, hegemônica na defesa das teorias corporativistas, sustenta que o modelo pluralista é impróprio para "*explicar a dinâmica política e as transformações ocorridas nas formas institucionais de relação entre Estado e interesses de classe organizados*". Sublinha que o que acontece, muitas vezes, não é um jogo aberto de uma pluralidade de grupos, mas

apenas uma competição restrita a um número limitado de organizações fortemente centralizadas e detentoras do monopólio da representação.

O corporativismo, adversamente, conforme os autores, por se tratar de uma formulação ideal-típica sobre estruturas de representação de interesses, permite a identificação de uma maior ou menor quantidade de elementos estruturais na realidade empírica e, assim, apreender uma variedade de sistemas corporativos, em função de diferentes regimes políticos ou distintos momentos históricos.

O marco angular do corporativismo foi fixado por SCHMITTER (1974), conforme ARAÚJO & TÁPIA (1991), ZAULI (1994), ALMEIDA (1994) e VIANNA (1998). Segundo essa concepção teórica o corporativismo é

"(...) um sistema de representação de interesses cujas unidades constituintes são organizadas em número limitado de entidades singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é concedido monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e suporte".

De acordo com ZAULI (1994), este modelo logrou ser aplicado tanto em países de capitalismo avançado como naqueles de constituição periférica, nos quais o Estado tem presença destacada na promoção do desenvolvimento. Porém, em cada instância recebe denominação e características especiais. ARAÚJO & TÁPIA (1991) salientam que nos países capitalistas avançados, os europeus, predominou o subtipo societal, enquanto naqueles de capitalismo tardio e dependente, como os latino-americanos, prevaleceu o corporativismo estatal. E assim, como cada subtipo prospera em regiões exclusivas, marcadas por oposições – centro/periferia, avançado/tardio – as características de cada modelo corporativo tendem a confirmar e

acentuar essas distinções e a reproduzir tais antagonismos. Nesse sentido, enquanto o corporativismo societal é liberal e surge espontaneamente da dinâmica da sociedade civil, o corporativismo estatal é autoritário e os grandes interesses são subordinados à autoridade do Estado, se não criados por ele; enquanto o primeiro é policêntrico, suas organizações de interesses são dotadas de autonomia, realizam suas interações, negociações e colaborações recíprocas, o segundo é monista e porfia em uniformizar e unificar os múltiplos interesses; enquanto o direito privado constitui-se no fundamento do corporativismo societal, no corporativismo estatal há uma imprecisão de limites nas fronteiras entre o público e o privado, com interpenetração entre Estado e sociedade (ARAÚJO & TÁPIA, (1991).

2.2.1- O corporativismo societal

O corporativismo societal foi também cunhado de neocorporativismo. VIANNA (1998) apontou dois atributos fundamentais nas estruturas neocorporativas: a interação entre o público e o privado e a forma dessa interação, que se processa através de organismos centralizados, visando a representação de interesses.

No ato constante da interação, o Estado renuncia à frações de seu poder de decisão em favor do apoio às resoluções tomadas pelas partes organizadas e postas para as negociações. Assim, as políticas públicas resultam de decisões negociadas sob a mediação do Estado, transcendendo os movimentos competitivos e atenuando conflitos.

O neocorporativismo, enquanto formato institucional de representação ou intermediação de interesses, pressupõe *"(...) a negociação generalizada entre Estado representantes do capital e representantes do trabalho (...)"*. Mas para cristalizar uma tal configuração, algumas condições básicas precisam ser satisfeitas. Citando WILSON (1982), a autora salienta a exigência da constituição de *"grupos de interesses"* por grandes setores sociais, ou então, em caso de fragmentação de grupos, de uma

coalizão que os integre: cada grande grupo de interesse deve dispor de representantes com sólidas bases de sustentação e prerrogativas para se manifestar em nome de toda a organização; reconhecimento, por parte do governo, do "papel consultivo" das organizações; "legitimidade da arena" em que se defrontam; probabilidade de cumprimento dos acordos e rejeição à prática do laissez-faire (VIANNA, 1998).

De acordo com a autora, os arranjos neocorporativos constituem formas de negociação tripartite – Estado, capital e trabalho – que surgiram nos países europeus no pós-Segunda Guerra. Ao Estado cabe formular e implementar políticas públicas, bem como institucionalizar os grupos de interesses. Convertendo-se na arena, onde os atores coletivos – organização de empregados e empregadores – se interagem, a instância estatal consubstanciou-se no espaço de concentração de interesses. Por outro lado, a mediação das relações entre os atores, por partidos políticos fortes, principalmente na representação dos trabalhadores, além de conferir legitimidade e consistência aos acordos, propiciou a consolidação de um modelo redistributivo e universalista de Estado de Bem-Estar Social.

2.2.1.1- Origem e desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social

Existe um acervo bibliográfico extenso e muito rico sobre o Estado de Bem-Estar Social. A riqueza da literatura expressa-se principalmente pela diversidade de concepções e teorias relativas à sua origem, expansão, natureza e crise. E a diversidade manifesta-se em termos de antagonismos: de convergências derivadas de abordagens distintas: filia-se à função temporal, espacial e ideológica, de onde procede a análise e subordina-se à variável analítica empregada.

Com o propósito de tornar mais transparente o debate sobre a origem e expansão do Welfare State e, por conseguinte, compreender melhor esse fenômeno, ARRETCHE (1995), ao empreender uma análise ampla de uma vasta

produção teórica de "autores relevantes", sistematizou-a, conforme a tendência dos argumentos, em duas grandes ordens de explicações: uma de natureza econômica e outra de natureza política.

As explicações de ordem econômica comportam duas correntes interpretativas. A primeira analisada tem assim resumida a sua premissa:

"O Welfare State é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização das sociedades".

De acordo com esse postulado, a emergência do Welfare State com seus programas sociais de saúde, educação, habitação, nutrição, aposentadoria, renda mínima, etc. constitui o resultado necessário do processo de industrialização das sociedades e das consequências dela emanadas. Trata-se, segundo apreende a autora, de uma concepção da "evolução lógica e natural da ordem social". A industrialização, nessa perspectiva, provoca transformações sociais inevitáveis - alterações na estrutura da população, da família, da renda, divisão social do trabalho, desemprego técnico, etc. - que exigem respostas através de programas sociais. Por outro lado, contribui para o crescimento da riqueza da sociedade, disponibilizando parte do excedente para financiá-los. Ao criar situações extraordinárias, a industrialização produz, simultaneamente, os meios para resolvê-las. E esse é um movimento comum aos países com desenvolvimento industrial avançado.

A segunda explicação de ordem econômica foi identificada com o seguinte pressuposto:

"O Welfare State é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista".

Essa vertente interpreta a ação do Estado, traduzida em políticas sociais, como guiada por dois imperativos básicos da reprodução capitalista, de tendências mutuamente contraditórias – acumulação e legitimação - em razão dos quais realiza seus gastos. Afim de assegurar a acumulação, emprega os recursos

comercial da economia e a ordem de instituição dos fenômenos "burocratização/democratização". Onde a democratização precedeu à burocratização, isto é, onde se expandiu o direito de voto antes da consolidação de uma burocracia, a instituição de programas sociais tornou-se limitada. A combinação entre as diversas variáveis citadas e seus desdobramentos históricos irão consubstanciar um Estado mais ou menos capaz, mais ou menos autônomo para "planejar, administrar e extrair recursos", características essas essenciais ao Welfare State. O Estado capaz, relativamente autônomo, expressa-se pelo seu maior grau de burocratização e centralização, o que confere poder e independência às burocracias. Essas desenvolvem interesses e objetivos próprios, influenciam a cultura, a agenda e a ação política, por isso, são reconhecidas como uma pré-condição para a emergência e desenvolvimento de programas sociais.

Os arquitetos dessa teoria, classificada como neo-institucional, reconhecem a concomitância de outras variáveis na formação do Estado de Bem-Estar. Apenas defendem a centralidade das estruturas institucionais na origem do processo. Assim, "mudanças econômicas e demográficas, mudanças ideológicas e pressões políticas do movimento popular" só se traduziriam em políticas sociais se desencadeadas em um contexto institucional favorável e com uma burocracia pública consolidada.

De acordo com ARRETCHE (1995), esse Estado, provedor de serviços sociais, apesar de alguns arremedos anteriormente ensaiados, constituiu-se num fenômeno do século XX, particularmente do período pós-Segunda Guerra.

MARSHALL (1967), contudo, ao equiparar o significado da instituição daquele conjunto de direitos ao status de cidadania, e fixando-se no exemplo inglês, retrocede um pouco mais no tempo para identificar o marco de suas origens. E retorna até à sociedade feudal, na qual, em que pese a existência de uma desigualdade deliberadamente constituída, constata modelos pontuais de cidadania. Foi a partir da desintegração desse protótipo que, segundo o

autor, emergiram lenta, gradual e sucessivamente os direitos que integram o conceito de cidadania - os direitos civis, políticos e sociais.

MARSHALL (1967) localiza a formação de cada uma dessas modalidades de direito em um século distinto, embora sua determinação temporal não seja tão rígida, uma vez que uma mesma modalidade desaparece ou sofre mutações e ressurge posteriormente, ou é simplesmente ampliada. Grosso modo, o período de constituição dos direitos civis corresponde ao século XVIII, o dos direitos políticos, o XIX, e o dos direitos sociais, o século XX.

Os direitos civis foram concertados, conforme reporta o autor, por meio de incorporações adicionais de novos direitos e, uma vez atingindo a performance de fiador das liberdades individuais, lograram projetar um ambiente que facultou a ampliação dos direitos políticos a novos estratos da população. Assim, fica explícito que a inovação no campo desses direitos não se restringiu ao fomento de regras, mas resultou também da proliferação dos estratos de beneficiários, que passaram a ser contemplados com as velhas regras.

Os direitos sociais, talvez por requerer um comprometimento financeiro, inscreveram uma trajetória mais permeada de controvérsias. Originários das corporações medievais e, mais tarde absorvidos pela Lei dos Pobres, foram severamente contestados com a consolidação dos direitos civis. Afinal, a obrigatoriedade de conceder proteção social soava incompatível com a liberdade de escolha da atividade econômica, do princípio individualista e da possibilidade de se firmar contrato de trabalho livre. As resistências ganharam tamanha dimensão que, segundo o autor, os direitos sociais quase desapareceram no século XVIII. O que sobrou foi totalmente desvinculado do status de cidadania, pois só era extensivo aos idosos, doentes e fracos. Aliás, um dos critérios para a seleção do candidato a beneficiário dos direitos sociais mínimos consistia na renúncia por parte desse aos direitos civis e políticos, isto é, da disposição em transpor-se da categoria de cidadão para a de indigente.

Apenas no século XX, após alguns ensaios no século anterior é que os direitos sociais alcançaram legitimidade e resultaram ser alocados no status de cidadania, enriquecendo seu conteúdo. O autor enfatiza que a educação primária pública, pensada como uma pré-condição da liberdade civil representou a primeira iniciativa naquele sentido, porém não dirige sua análise para qualquer apreciação de fatores causais.

OFFE & LENHARDT (1984) também dão alguns passos atrás em relação ao marco pós-segunda guerra para localizar a procedência do welfare state. Desta feita, o recuo estende-se às origens do capitalismo industrial. É nos desarranjos e desordens engendrados por aquela nova ordem econômico-social que os autores identificam o surgimento das políticas sociais. Face às perturbações recorrentes, com desestabilização do modo de vida, a massa, vítima do movimento transformador, tendia a procurar novas formas de subsistência que não se compatibilizavam com o modelo emergente. Poderia assumir a mendicância, a prática do roubo, formas religiosas alternativas de vida, emigrar para outras áreas ainda não alcançadas pela onda renovadora ou associar-se em atividades revolucionárias. Por isso, a ação do Estado se fazia necessária para dirigir o processo social no sentido de atender aos requisitos do novo modelo de acumulação capitalista que surgia. Ao Estado competiria comandar a conversão do trabalho não assalariado em trabalho assalariado, ou seja, conforme os autores, conduzir a transformação da "proletarização passiva" - estado de destruição das formas de trabalho e subsistência correntes, em "proletarização ativa" - situação em que aqueles expropriados empregam sua força de trabalho no mercado.

Essa passagem, segundo os autores, não ocorre espontaneamente e nem a instituição mercado de trabalho se sustenta autonomamente. Daí a exigência do concurso do Estado para dar conta de três problemas básicos, a cada um correspondendo funções distintas.

O primeiro problema indicado diz respeito a uma indisposição cultural do trabalhador

expropriado em alistar-se em regime de trabalho assalariado. A esse desafio, de controle social, as políticas estatais deveriam responder através da difusão de valores e normas, mas, em casos extremos, como a opção pela mendicância ou por revoltas, com a repressão adequada.

O segundo problema refere-se aos riscos e sobrecargas a que um trabalhador assalariado está exposto, e cujas soluções só são viáveis por via externa ao mercado. Incluem-se aqui as condições de trabalho, sua segurança, a qualificação profissional, o amparo a membros da família incapacitados de vender sua força de trabalho no mercado. Essas vicissitudes exigem estruturas específicas como escolas, rede de saúde, de seguridade social. De acordo com os autores, apenas ao Estado caberia a prerrogativa de lidar com semelhantes questões, uma vez que as instituições tradicionais - família, igreja, órgãos de caridade - encontravam-se em decadência. E por outro lado, a "coletivização compulsória dos riscos", o controle da vida, das pessoas, do trabalhador só poderiam ser concretizados por meio da "estatização daqueles subsistemas".

O último dos três problemas impõe ao Estado uma sintonia permanente com os movimentos de proletarização, de modo a maximizar o processo ativo e evitar o excesso de desocupados, resultantes da proletarização passiva. Em caso de desequilíbrio quantitativo - proletarização passiva maior que a proletarização ativa - a força de trabalho que não encontrasse colocação no mercado deveria constituir alvo de políticas de proteção social estatal.

Os autores ponderam que essa desagregação resultante do advento da industrialização é mais evidente no início do processo, mas que perdura ou é constantemente recriada no sistema capitalista, quer pela ruptura das formas tradicionais de vida e trabalho agrários, quer como resultado de inovações tecnológicas, pela expansão da concorrência nacional e internacional, como também em função das crises cíclicas. Portanto, inferem que a ordem capitalista não se reproduz autonomamente, assentada tão-somente nas virtudes do mercado. Mas que depende da ação estatal, através de

políticas públicas. Ou melhor, a função das políticas sociais é garantir a ordem capitalista, a começar pela constituição da classe operária. Nesse sentido, segundo os autores, a origem e desdobramentos das políticas sociais constituem um esforço para responder a "necessidades", "exigências" e "interesses" em um processo de relativa autonomia dos sistemas sócio-políticos prestadores de serviços, que procuram racionalizar e compatibilizar imperativos do capital e trabalho.

A tese de OFFE & LENHARDT (1984), combina elementos de várias premissas para explicar a origem do Estado de Bem-Estar social. Resgata a variável "processo de industrialização" que deu substância à teoria da convergência; valoriza a ação política popular, reconhecida por alguns como a pedra angular do acordo capital e trabalho e, por outros, como um componente secundário e descartável, a exemplo do argumento fundamentado na necessidade de acumulação e legitimação do capitalismo; e incorpora a perspectiva institucional, numa relação de funcionalidade ativa, isto é, o Estado não apenas reage, mas se antecipa na constituição de políticas sociais para assegurar a viabilidade do sistema.

KING (1988) expressa sua concordância com Orloff & Skocpol quanto à classificação dos fatores que influenciaram na constituição do Estado de Bem-Estar Social. Dos quatro mencionados por aqueles autores, três correspondem aos assinalados por OFFE & LENHARDT (1984). O elemento adicional refere-se à "difusão de valores liberais", ao qual o autor acrescentou os efeitos da secularização da sociedade.

KING (1988) sustenta que "todos os quatro tipos de fatores são necessários para uma explicação integral da origem do Estado de Bem-Estar moderno", e que os dois primeiros - o fenômeno da industrialização e os valores liberais - são mais significativos para a fase de origem e consolidação, enquanto os dois últimos - a mobilização da classe trabalhadora e "inovações introduzidas por funcionários públicos", estão mais ligadas à expansão.

Ao sublinhar o papel da classe trabalhadora na emergência e expansão do Welfare State, o autor admite sua relativa importância na primeira fase, até os anos 30, marcada por uma participação marginal, pois o domínio político concentrava-se nas mãos dos liberais. A partir dessa época, é que ela assume um papel mais decisivo, através dos partidos socialista ou social-democrata. Entretanto, no pós-segunda guerra, ao completar sua maturidade, esse Estado de Bem-Estar conquista uma dinâmica própria e passa a operar segundo imperativos de funcionários públicos.

ESPING-ANDERSEN (1991) também desenvolve sua análise sob a ótica da mobilização de classe. Sua abordagem, porém, coloca em relevo a natureza dessa mobilização, com destaque para o papel desempenhado pela classe trabalhadora, em aliança com as classes médias, além de salientar as modalidades de coalizões políticas empreendidas com outras categorias e as condições históricas como fatores determinantes na formatação dos Estados de Bem-Estar Social. Da conjugação das particularidades desses fatores, distintos regimes de Welfare States foram estruturados.

Com base nesse pressuposto e de acordo com os atributos apresentados pelos diversos Estados de Bem-Estar, o autor os agrupa em três categorias: o Welfare State liberal, o corporativista ou conservador e o social-democrata.

O tipo liberal, representado pelos Estados Unidos, Austrália e Canadá, onde, segundo o autor, "as novas classes médias não trocaram o mercado pelo Estado", destina-se a prestar assistência exclusivamente aos pobres e pessoas de baixa renda, portanto, a grupos politicamente fracos e inorgânicos. Caracteriza-se por previdência social modesta, estigmatização dos beneficiários e um modelo de Welfare State classificado como residual. A tradição liberal desses países impôs limites à expansão de políticas sociais, definindo o mínimo de proteção, para forçar seus cidadãos a resolverem suas questões de seguridade via mercado.

O regime corporativista ou conservador originou-se de coalizões reacionárias que

isolaram politicamente os trabalhadores. Forças dirigentes conservadoras, em virtude da ameaça que apresentavam os sindicatos e partidos políticos de esquerda, em aliança com as classes proprietárias rurais, forjaram um tipo de Welfare State que reiterava a desigualdade social baseada no status. Dessa forma, obtiveram êxito em assegurar a lealdade da classe média, cujo apoio tornou-se essencial para o controle dos movimentos dos trabalhadores e para a sustentação das forças políticas no poder que, em contrapartida, cuidaram em preservar programas sociais estruturados segundo a hierarquia social. Compõem esse grupo, a Áustria, França, Alemanha e Itália.

O Welfare State denominado social-democrata encontra-se estruturado na Suécia, Noruega e Dinamarca. O determinante histórico desse modelo foi a aliança "verde-vermelho", possibilitada pela extrema precariedade da agricultura e sua dependência de estímulos estatais. Dessa aliança, articulada pela social-democracia nasceu um Welfare State de "classe média", de cunho universalista, com "traços de luxo", capaz de atender aos gostos e expectativas diferenciados, comprometido com o pleno emprego, que não se subordina ao mercado, mas fundamenta-se na solidariedade. Nesse modelo, a classe trabalhadora adquiriu a oportunidade de desfrutar de benefícios antes só possíveis às classes médias ou ricas. A contrapartida, porém, são seus altos custos de manutenção.

A tese do compromisso entre capital e trabalho na instituição do Estado de Bem-Estar Social foi defendida por dois destacados cientistas sociais - OFFE (1984) e PRZEWORSKI (1989). Ambos enfatizaram a importância da participação política da classe trabalhadora na celebração do acordo e, simultaneamente, ressaltaram a insuficiência de recursos de poder desse grupamento para, por si só, implementar um sistema de proteção social.

PRZEWORSKI (1989) discorre sobre o movimento socialista desencadeado a partir da segunda metade do século XIX, enumera suas conquistas e seus dilemas e registra seu desvio de propósito ao deparar com a oportunidade de

contabilizar benefícios sociais para os trabalhadores.

O autor assinala que a emergência do Estado de Bem-Estar Social só se tornou possível em meados da década de 30, em consequência da Grande Depressão, quando os social-democratas puderam dispor de uma "teoria econômica de natureza técnica" que justificasse sua postura ideológica e seu papel no governo. Essa teoria, formulada por John Maynard Keynes, além de se conciliar com a pauta assistencialista dos termos da proposta de reforma social-democrata, apresentava a vantagem adicional de negar alguns pressupostos liberais desfavoráveis àquelas reivindicações. A não-intervenção do Estado na economia, por exemplo, que antes, pelo menos teoricamente, era rejeitada de forma dogmática, segundo a teoria Keynesiana transformou-se no meio imprescindível pelo qual a sociedade controla as imperfeições do mercado, como as crises cíclicas. A elevação dos salários, anteriormente aduzida como inibidor do crescimento econômico, transmuta-se, de acordo com a teoria, em estimulador da demanda agregada, funcionando como um agente térmico da economia e, por conseguinte, em um desencadeador dos lucros, dos investimentos, culminando na ativação do desenvolvimento econômico.

Dessa forma, a teoria Keynesiana conferiu legitimidade ao ideário social-democrata proclamado nas exigências sociais e universalizou tais demandas. Por seu turno, a social-democracia, justificada, diligenciou em aprimorar a ideologia do Estado de Bem-Estar e a empregar esforços para aumentar a riqueza geral.

Os social-democratas haviam admitido que a ampliação da riqueza, fonte do consumo e do emprego, dependia do aumento da produtividade. E que a produtividade era função do investimento que se viabilizava pela extração de lucros. Assim, de acordo com a convicção social-democrata, o governo e toda a sociedade deveriam apoiar a lucratividade nos negócios privados e zelar por sua consecução.

Com essa nova postura, os social-democratas abandonavam o seu projeto de nacionalização e passavam a apoiar e estimular a empresa capitalista que eles, histórica e intransigentemente haviam combatido, instaurando, assim, em sua esfera, o ambiente possível para o desenlace do consenso que se estabeleceu a seguir. PRZEWORSKI (1989) o denominou de "o compromisso de classe" e o caracterizou nos seguintes termos:

"os social-democratas abrem mão da abolição da propriedade privada dos meios de produção em troca da cooperação dos capitalistas na elevação da produtividade e na distribuição dos ganhos".

Em aditamento ao acordo, as funções do poder público foram também instituídas:

"(1) o Estado responsabiliza-se pelas atividades que não são lucrativas para as empresas privadas, mas que se fazem necessárias para a economia como um todo; (2) o governo regula, especialmente por meio de políticas anticíclicas, o funcionamento do setor privado; (3) o Estado, aplicando medidas pautadas pela teoria do bem-estar, atenua os efeitos distributivos do funcionamento do mercado".

Conforme mencionado anteriormente, o compromisso firmado entre o capital e o trabalho consubstanciou-se em tema de análise também para OFFE (1984), que se empenhou em explicar os arranjos institucionais que tornaram possível semelhante compatibilização, bem como os limites desses arranjos, ou seja, a expressão de elementos ativadores da tensão que culminou na crise e ruptura do compromisso.

O autor empreendeu sua análise ajustando a temática aos conceitos de "democracia política" e "economia de mercado". Em sua opinião, a compatibilização tornou-se exequível devido ao surgimento e desenvolvimento dos partidos políticos de massa e a conseqüente competição partidária, por um lado, e do Welfare State Keynesiano, por outro.

A contribuição dos partidos foi viabilizada em função da metamorfose experimentada por eles

em sua firme deliberação de ganhar eleições e conquistar o poder, tal como discorrido por PRZEWORSKI (1989). OFFE (1984) resume a saga dessas transformações em três aspectos: "a desradicalização da ideologia dos partidos", a "desativação" de suas bases e a "dissolução do sentido de identidade coletiva".

Do Keynesianismo proveio a política do crescimento econômico e de pleno emprego, fundamental no suprimento de recursos ao Welfare State, para que este pudesse cumprir suas políticas de fomento à igualdade social e de proteção contra riscos e contingências da sociedade burguesa.

Assim, de acordo com o compromisso, organizações de trabalhadores teriam suas demandas e projetos moderados e adaptados ao desempenho econômico, orientados pela lucratividade empresarial, enquanto aos capitalistas imputava-se a responsabilidade de sustentar o Welfare State e remunerar adequadamente os trabalhadores, inclusive obedecendo aos requisitos de produtividade. Nesta formatação, forja-se um estilo de solidariedade em que "cada classe assume o papel da outra" e, solenemente, pactuam um jogo de soma positiva. OFFE (1984) adverte para as condições reinantes no pós-segunda guerra – o aniquilamento físico, moral e organizacional, o demérito do comunismo – face aos quais, as organizações da classe operária restringem sua agenda reivindicatória, favorecendo o compromisso.

A democracia e o capitalismo, por esse modo ajustados, têm, segundo OFFE (1984), seus conteúdos modificados, exibindo novas versões nas quais "infunde-se autoridade à economia" e "introduz-se uma contingência de mercado ao Estado".

2.2.1.2- Crise do Estado de Bem-Estar

As teorias que tratam da crise do Estado contemporâneo, invariavelmente, concentram seu enfoque no Estado de Bem-Estar Social. Independentemente do fator ou fatores que

suscitaram esse modelo de Estado, o fato é que, a partir de meados da década de 70, ele começou a ruir-se. Nas palavras de DRAIBE & HENRIQUE (1998): *"Parece ter gerado um conflito entre política econômica e política social destruindo aquele círculo virtuoso do pós-guerra"*.

Esses autores resumiram a literatura sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social, incluindo pareceres progressistas e conservadores, em oito teses, algumas delas comportando argumentos compartilhados pelas duas correntes, sejam aqueles convergentes ou divergentes, e outras, retratando distinções nas abordagens de uma mesma composição ideológica. Eis, em síntese, cada uma das teses:

"O Welfare State não passa por uma verdadeira crise: sofre antes uma mutação em sua natureza".

Os partidários desse ponto de vista advogam que os problemas enfrentados pelo Welfare State prendem-se muito mais a pressões e exigências por mudanças em sua estrutura do que a aspectos de ordem financeira. Assim, as pressões encaminham-se para a redução do tamanho e poder da burocracia, para a ampliação da participação comunitária na gestão dos programas sociais, e para abrandar a excessiva padronização e massificação dos programas sociais, permitindo uma maior margem de escolha pelos beneficiários; dizem respeito à necessidade de redimensionamento e reorientação dos programas sociais, para aumentar a sua efetividade no combate à pobreza e à desigualdade social; e reclamam uma estabilidade da estrutura de financiamento dos programas sociais em que a política social assuma preeminência em relação à política econômica, e não o contrário.

"A crise do Welfare State é principalmente uma crise produzida pela centralização e burocratização excessiva".

Essa é uma teoria, segundo os autores, compartilhada por progressistas e conservadores. E aponta para o crescimento progressivo da máquina estatal numa correlação negativa com a

eficácia. A burocracia, assim hipertrofiada, e também fragmentada em compartimentos de resistência, tende a se tornar refratária às mudanças. Para sobreviver e legitimar-se, oferta programas sociais, mas esses podem caracterizar-se por excessos e ainda apresentarem o inconveniente da falta de controle. A prerrogativa da oferta lhe permite, controlar os grupos sociais e centralizar os processos de decisões, todavia os desmandos e exorbitâncias, argumenta-se, constituem fontes de desperdícios e, terminalmente, de causação de crise.

"A crise do Welfare State deve-se a sua perda de eficácia social".

A causa da ineficácia transita, segundo os proponentes da tese, desde um propósito dissimulado, ideologicamente concebido para exercer o controle dos movimentos e lutas populares (visão marxista), passando por um desvio de objetivos, ao privilegiar classes médias (opinião conservadora), até a tese da contraproductividade, de acordo com a qual os serviços prestados pelo Estado produzem efeitos inversos (argumento conservador radical).

"A crise do Welfare State deve-se em princípio à sua incapacidade de responder aos novos valores predominantes nas sociedades pós-industriais".

Essa tese sugere um movimento de tomada de consciência sobre os efeitos da modernização, regida pela atividade industrial. A rejeição e condenação ao apelo consumista em favor de uma forma de vida mais orientada para a satisfação espiritual, inspirada na solidariedade humana e preservação ambiental, fizeram surgir exigências que a atual estrutura política e social não se encontra preparada para atender. O grande desafio dessas demandas "pós-materialistas" reside em seus elevados custos e imperiosidade na moderação do crescimento econômico.

"A crise do Welfare State é principalmente uma crise de legitimidade e de baixa capacidade de resistência da opinião pública".

A crise, de acordo com essa tese, aflui devido a incapacidade do Estado de garantir a legitimidade própria e dos programas que implementa.

A legitimidade própria, tendeu a desmoronar-se quando, segundo os defensores dessa teoria, os instrumentos de controle social monopolizados pelo Estado se tornaram obsoletos. Aliás, o próprio Estado, ao restringir o nível de desigualdades econômicas e sociais e ampliar a participação política, contribuiu para tornar-se fraco, afirmam.

Os programas sociais perdem legitimidade quando sua qualidade deteriora ou quando são destinados a públicos específicos e contemplam necessidades restritas. Nessas condições, não conseguem angariar a confiança e o apoio da opinião pública, tornando-se alvo fácil da reação anti-Welfare State.

Recorrendo-se a Wilenski, DRAIBE & HENRIQUE (1998) evidenciam a reputação que a opinião pública confere ao Estado de Bem-Estar. A questão que é colocada pode ser reformulada sem perda significativa de substância nos seguintes termos: qual é o tipo de organização social mais propícia ao consentimento e apoio ao Estado de Bem-Estar? A resposta é dada mediante a comparação entre as características de três grupos de países com perfil de Welfare State distinto.

A Suécia, Noruega, Bélgica, Países Baixos, Alemanha e Áustria constituem um modelo tipificado como "*democracia corporativa*", em que, devido a presença de grupos de interesse fortemente organizados, as decisões políticas são negociadas, as políticas sociais e econômicas são integradas e, em função desses atributos, o consenso é forjado. São exatamente esses países que melhor têm contornado a situação de crise. São eles os que têm as despesas sociais mais elevadas e, paradoxalmente, os que menos reagiram às taxações de impostos.

O Japão, a França e a Suíça, enquadrados na tipologia "*democracia corporativa sem participação plena dos trabalhadores*", correspondem à estruturas em que os órgãos de

representação de classe não dispõem de acesso amplo às esferas de decisão e, dessa forma, são os burocratas governamentais os principais responsáveis por implementá-las. O consenso quanto às políticas sociais nesse grupo não flui com a mesma desenvoltura registrada para o primeiro grupo.

Finalmente, Estados Unidos, Canadá, Austrália e Inglaterra, considerados os menos corporativos, representam países onde o Welfare State pouco progrediu e, adversamente, as reações contra as políticas públicas e instituição de impostos foram mais marcantes.

ESPING-ANDERSEN (1991) sustenta que as reações contra o Welfare State não dependem do tamanho dos gastos, mas do "*caráter de classe*" que o sustenta, isto é, da legitimidade que se lhe atribui. Observa que os de tipo social-democrata ou corporativista são apoiados pela classe média que lhes presta lealdades, enquanto que o de tipo liberal, de caráter residual, portanto formatado para atender apenas as parcelas pobres da população, numérica e politicamente frágil, não desfruta desse alicerce político, tornando-se susceptível às reações.

A estabilidade do Estado de Bem-Estar em momentos de crise foi analisada também por KING (1988). O autor apoiou-se na classificação de Korpi, que os distingue em "*marginais e institucionais*", segundo critérios de percentual da renda destinada ao custeio de políticas sociais, fração populacional beneficiária, extensão de benefícios, etc. A maior ou menor amplitude de aplicação desses critérios corporifica o modelo institucional ou marginal. No entanto, os modelos propostos compreendem tipos ideais, indicando, assim, possibilidades extremas de um Welfare State. O apelo de KING (1988) dirige-se para a diferença de apoio público ao Estado de Bem-Estar em função de seu padrão. Quanto mais marginal, menor é o compromisso social, menos impacto exercerá sobre a sociedade, menos influenciará a sua cultura política, fonte de base e apoio. Os Estados Unidos é o país que, segundo o autor, melhor personifica o Estado marginal. Sua tradição individualista, de resoluções de questões socio-econômicas por intermédio do mercado e

de segregação dos beneficiários da assistência, conspira contra a expansão das políticas sociais. Alternativamente, o modelo institucional, como o adotado nos países escandinavos, de benefícios fartos, ao consolidar suas políticas de bem-estar, consolidam e difundem uma cultura política de apoio ao Welfare State. Nesses países, de cultura transformada, onde os critérios de mercado já não são tão essenciais, as coalizões políticas estruturadas tornaram-se suficientemente maduras para neutralizar os ataques conservadores.

"A crise do Welfare State é sobretudo uma crise de caráter financeiro-fiscal".

Em que pese a diversidade de interpretações a respeito da motivação da problemática financeiro-fiscal, a abordagem central dessa tese consiste no dilema do financiamento de programas sociais numa situação de elevação de gastos, redução de receitas e uma exigência crescente de recursos financeiros.

A multiplicidade de fatores e de pontos de vista concentra-se na explicação do diferencial receitas-despesas. A retração da atividade econômica constitui um fator de reconhecimento comum por parte dos partidários dessa teoria, mas em muitas interpretações sua importância é secundária. Enfatiza-se que além de, diretamente, reduzir as receitas, o encolhimento da economia, indiretamente, provoca a redução das contribuições sociais. E, em consequência da crise que desencadeia, implica no crescimento dos gastos exigidos pelo aumento do desemprego, pela necessidade de treinamentos, pagamento de juros do custeio dos déficits, apoio a empresas para manutenção de postos de serviços, aumento das demandas por serviços sociais e esforços para contornar a própria instabilidade.

Outras argumentações sobre a origem do déficit e, automaticamente, da crise, apontam para o crescimento dos setores da população beneficiária; mudanças no nível e qualidade das aspirações e necessidades e alterações etárias, com ampliação do número de dependentes e redução do número de contribuintes.

A premissa marxista de explicação da crise fiscal mantém-se coerente com a versão da origem e expansão. Desse modo, concomitantemente ao empenho do Estado para combinar legitimação com acumulação capitalista, ocorre uma queda da produtividade simultaneamente à manutenção de um padrão salarial relativamente alto, o que detona a crise.

"A crise do Welfare State deve-se ao colapso do pacto político do pós-guerra sobre o qual a erigiu".

Essa teoria logicamente compreende um desdobramento, em sentido contrário, da interpretação que atribui a origem e expansão do Welfare State ao "compromisso de classe" firmado entre o capital e o trabalho. Assim expressam DRAIBE & HENRIQUE (1988):

"A crise econômica que se inicia nos anos 70, ao reduzir o crescimento, põe em cheque as bases políticas sobre as quais repousavam as práticas redistributivas estatais".

Os autores sublinham a máxima de Logue, de ser o "Welfare State vítima de seu sucesso" no sentido de consolidar a oferta de suas políticas sociais e acolher progressivamente demandas através de influências cada vez mais consistentes de interesses organizados, de forma a fortalecer a autoridade do poder central.

Nessa mesma linha de raciocínio, OFFE (1984) explicou o rompimento na compatibilidade entre democracia política e a economia de mercado em função da falência de suas bases.

O sistema partidário começou a ser substituído por outros mecanismos de participação e representação política que não apresentavam a capacidade de conciliação revelada pelos partidos. Já o Welfare State Keynesiano consagrou, na visão do autor, duas situações problemáticas, envolvendo as partes acordantes. Do lado do trabalho, favoreceu-se a desmercantilização, o desestímulo parcial, a rigidez dos salários, a perda da ética. Da vertente representada pelo capital, desenvolveu-se uma demanda pelos recursos do Estado originárias principalmente das indústrias de

defesa, de aviação, energia, telecomunicações, que dependiam tanto do fornecimento de capital como de mercados por ele criados. Salienta o autor, que os capitalistas, na certeza de que o Estado os socorreria com intervenções de rotina, concedendo isenções especiais de impostos e outros benefícios, simplesmente protelavam seus investimentos. Mais cedo ou mais tarde o auxílio chegaria. Assim, o excesso de demandas e pressões sobre o orçamento do Estado, exercidos pelo capital e trabalho só poderia conduzir "a níveis sem precedentes da dívida pública e aos esforços constantes do governo para terminar ou reduzir os programas estatais de bem-estar social". (OFFE, 1984).

O autor tomou das formulações teóricas da corrente de pensamento neoliberal a tese da ingovernabilidade e a criticou severamente, deixando explícito sua incongruência na explicação da crise do Estado.

Em resumo, a tese da ingovernabilidade, analisada pelo autor, desdobra-se em três seções, sendo estruturada segundo o paradigma da relação médico/paciente: diagnóstico, prognóstico, terapia.

O diagnóstico põe em relevo as causas da ingovernabilidade, atribuídas ao excesso de direitos sociais e democráticos garantidos pelo Estado de Bem-Estar, por um lado, e pela incapacidade do Estado em processar o fluxo incontinente de expectativas e exigências daí decorrentes, por outro. Da incongruência entre esses dois componentes, surge um terceiro fator complicador da ingovernabilidade - a frustração. Esta pode desdobrar-se no acirramento da disputa polarizada entre partidos, ou conduzir ao enfraquecimento destes, transferindo o eixo das disputas para os movimentos sociais não-parlamentares. Nessas circunstâncias, de agravamento da situação, o prognóstico soa sombrio: *"os sistemas ingovernáveis tornam-se cada vez mais ingovernáveis"*. Por isso, a terapia proposta visa coibir o afluxo de exigências sobre o Estado e, simultaneamente, elevar a sua *"capacidade de desempenho e direção"*.

Contestando a tese da ingovernabilidade, bem como as teorias neo-conservadoras da crise,

OFFE (1984) pondera que as exigências que essa vertente teórica propõe reduzir compreendem, conforme transparecem em suas exposições, *"as necessidades individuais e coletivas de reprodução da força de trabalho"*. E que o obstáculo de direção e desempenho que o Estado enfrenta não é outro senão o poder social do próprio capital. Dessa forma, conclui o autor que a ingovernabilidade constitui o produto do conflito entre "salário e capital" e entre *"exigências políticas de reprodução da força de trabalho e estratégias de reprodução do capital"*. Portanto, as causas da crise, assegura, não se situam nos dispositivos institucionais da democracia de massa do Estado social, como querem os neo-conservadores, mas na *"relação capitalista do trabalho assalariado"*.

"O Welfare State é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado".

Eis aqui uma síntese da interpretação e fúria da corrente liberal-conservadora sobre a crise do Estado de Bem-Estar Social. Segundo essa concepção, toda a problemática inicia-se com o abandono à ortodoxia econômica inspirada na liberdade plena do mercado e admissão da intervenção estatal na regulação da produção e distribuição de bens e serviços.

Dada semelhante prerrogativa, o Estado tende a expandir os gastos sociais, promovendo a desorganização orçamentária com déficits públicos. Nesse impasse, utiliza-se dos expedientes de elevação de tributos e de encargos sociais. Essas medidas concorrem, por um lado, para reduzir a poupança, os investimentos e o nível de emprego e, por outro, fazem elevar os custos de bens e serviços, comprometendo a competitividade econômica.

Penalizada, assim, a atividade produtiva, há uma tendência das empresas a reduzir a produção. Essa tendência, associada à emissão de moedas para contornar o desequilíbrio orçamentário, redundará numa escalada inflacionária que passa, adicionalmente, a ser impulsionada pela espiral preços/salários, configurando, desse modo, o paradoxo inflação e recessão.

Além desses efeitos perversos, a crítica conservadora enumera vários outros: crescimento do emprego público não produtivo; infração à ética do trabalho, desestimulando-o e reduzindo a competitividade da mão-de-obra; estímulo à baixa produtividade, aos altos salários; possibilidade de opção entre o trabalho ou a dependência do Estado; aumento do desemprego; dissolução da família e autoritarismo de Estado.

Com a crise do Estado de Bem-estar e sua conseqüente e sedutora leitura liberal-conservadora, desencadeou-se uma vaga de protestos para liquidá-lo. Mas essa avalanche não surgiu de repente, mas do resquício da fonte de memória liberal estancada nos idos dos anos 30, quando o acordo entre o trabalho e o capital ensejou o início de uma das fases mais próspera do capitalismo em todos os tempos. Enquanto perduraram os anos dourados, em que os lucros do capital eram elevadíssimos, as idéias liberais, destituídas de crédito, permaneceram à margem da intelectualidade, conforme observou ANDERSON (1995). Quando, porém, a crise se abateu, conjugando recessão com inflação, os humores liberais exacerbaram-se e as comportas do constrangimento a que tinham sido submetidos, romperam-se, dando vazão à onda ideológica que, a partir da Europa e Estados Unidos da América cobriu extensões de continentes, não deixando incólume nem mesmo territórios socialistas.

Essa vaga, então rebatizada por neoliberal, nutria-se da radicalização contra o movimento operário, tomado, segundo ANDERSON (1995), como o pivô da crise, por supostamente solapar as bases da acumulação capitalista, através de pressões sobre os salários e gastos sociais atribuídos ao Estado. Como solução, propunha fortalecer o Estado, o que significava: conter os gastos sociais; restaurar a taxa de desemprego através da criação de um exército industrial de reserva para, assim, minar a força dos trabalhadores; reduzir impostos sobre as rendas mais altas; limitar as intervenções econômicas e promover a estabilidade monetária. Nessa empreitada, alguns princípios éticos deveriam ser revisados e até invertidos. A desigualdade, por exemplo, passaria a ser prezada, enquanto a

democracia perdia a sua exigência de centralidade (ANDERSON, 1995).

Os apelos para a liquidação do Estado de Bem-estar, não obstante contassem com a adesão de um segmento significativo da esquerda, partiram e são comandados pelo que TAYLOR-GOOBY (1991) chamou de a "*nova direita*".

No discurso da nova direita, atesta o autor, "*mercado*" e "*liberdade individual*" constituem os valores fundamentais. A intervenção do Estado, além de deturpar as virtudes do mercado e não atender aos desejos e necessidades individuais, afirma, fere o princípio da liberdade. Privilegiar a intervenção estatal, preterindo o mercado, significa, de acordo com a análise do autor sobre o pensamento político da nova direita, preferir a dependência à realização e ao bem-estar dos indivíduos e da sociedade.

O projeto da nova direita, hegemônico em âmbito mundial, preconiza a redução do papel do Estado na área do bem-estar social, a transferência desses serviços para o setor privado e organizações filantrópicas, a redução de tributos para as empresas e o corte dos gastos do Estado, limitando-os estritamente aos pobres (TAYLOR-GOOBY, 1991). Trata-se, na verdade, de um projeto que reivindica as condições vigentes na pré-história dos direitos humanos e da cidadania.

Examinando os resultados da aplicação desse receituário na Grã-Bretanha, na década de 80, o autor observou que o alcance foi tímido em relação ao programado, e que, com efeito, o que se realizou foi uma reestruturação na oferta dos programas, direcionando-os para os mais ricos e penalizando os mais pobres. A computação final ostenta índices de aumento da miséria, de desempregados, de desassistidos, de colapso dos sistemas de seguros e de ameaça à cidadania.

Entre as produções neo-conservadoras é típica a contribuição de CLARKE (1991). Para esse autor, a crise tem origem na resistência trabalhista, consolidada através de arranjos institucionais rígidos, engendrados no modelo de

representação política instituído pelo Welfare State Keynesiano. Portanto, a solução para a crise consistiria em romper com essa resistência e estabelecer o controle sobre o trabalho, como fez a Alemanha e, mais tarde, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, conseguindo intensificar o trabalho, rebaixar os salários e suprimir benefícios de saúde e bem-estar. O processo dessa estratégia, esclarece, compreendeu, inicialmente, uma reestruturação institucional. Com a reestruturação, permitiu-se exercer o controle do trabalho e, por conseguinte, restabelecer a lucratividade para, daí, derivar os fundos de investimentos.

Os resultados apresentados por CLARKE (1991) sugerem que se tribute às teorias neo-conservadoras o mérito da eficácia. Contudo, se se cotejar esses resultados com seus pressupostos teóricos, constata-se uma fragmentação da cadeia. O ciclo é interrompido quando alcança a lucratividade. Os investimentos e a conseqüente elevação da taxa de crescimento, processos últimos de legitimação do argumento burguês, não têm sido cumpridos.

NAVARRO (1991) submeteu alguns dos principais pressupostos liberais-conservadores a testes empíricos e verificou que não há uma base de sustentação para os argumentos. Eis suas constatações:

1. O pressuposto de que a estagnação econômica se devia à escassez de capital foi desmentido pela comprovação de que não houve tal carência, mas, ao contrário, uma vez que no mesmo período (segunda metade da década de 70 e década de 80) assistiu-se a uma competição acirrada entre os bancos norte-americanos e europeus em busca de clientes, e que ainda essa foi a época do endividamento externo dos países latino-americanos, que contraíram dos bancos norte-americanos 700 bilhões de dólares.

2. As correlações inversas entre desempenho econômico e o tamanho do setor público ou o volume dos gastos sociais foram refutadas com base em dados referentes aos principais países de capitalismo avançado. O Japão constitui um caso exemplar, pois lá o setor público cresceu mais rapidamente que em outros países, no

entanto, o nível de desemprego se apresentava mais baixo. Neste país e na Suécia, o déficit público era maior que o dos Estados Unidos e, contudo, tanto a taxa de crescimento econômico era mais alta quanto o nível de desemprego era mais baixo. Estes três países, não obstante apresentarem grandes déficits, detêm as menores taxas de inflação do mundo.

3. A argumentação em favor da redução de impostos para as empresas e pessoas físicas de rendas mais elevadas, para assegurar um nível mais alto de poupança e investimentos também foi contraditada pelos fatos. Demonstra o autor que Reagan reduziu os impostos de forma geral, beneficiando, entre as pessoas físicas, principalmente aquelas de rendas mais altas. O que era devido às empresas, restringiu-os à metade. Porém, nem a poupança nem os investimentos se elevaram, havendo, ao contrário, períodos de queda. E os Estados Unidos ainda tiveram um desempenho econômico fraco. Assim, NAVARRO (1991) conclui que os argumentos neoliberais contra o Estado de Bem-Estar, além de inconsistentes, não revelam uma natureza científica, mas ideológica, tal como expresso por OFFE (1984).

NORDLUND (1995) realizou estudos semelhantes sobre a Suécia e constatou que apesar das reformas liberalizantes colocadas em prática - modificação do sistema tributário, desregulação do mercado financeiro, redução dos benefícios por doença - a economia não sofreu nenhum impacto positivo, mas ao contrário. E conclui que "*a tendência a culpar o Welfare State pela crise é um fenômeno de elite*".

Algumas análises nesse sentido foram também encetadas por ANDERSON (1995), enfocando os resultados da política neoliberal da década de 80 nos países de capitalismo avançado. De acordo com suas observações a taxa de inflação foi reduzida, os lucros recompostos, o movimento sindical derrotado, os salários contidos, a tributação das rendas mais altas reduzida, o desemprego incrementado e a desigualdade ampliada. Tudo conforme exigia o figurino neoliberal para a retomada das altas taxas de crescimento. Entretanto, o crescimento

não ocorreu e foi ainda menor do que nos anos 70. A causa, ressaltava o autor, está na desregulamentação financeira que favoreceu o desvio do capital para a especulação, subtraindo-o da produção.

A contratendência à queda da taxa de lucro defendida pela classe burguesa limitava-se, então, em tão-somente recompor a lucratividade, não comportando seus planos objetivos mais elevados em relação aos investimentos produtivos e à economia de modo geral, como propunham os teóricos neoliberais e tinha sido a exigência social-democrata por ocasião do compromisso firmado entre o capital e o trabalho.

FIORI (1998) assinala que a temática sobre a crise do Estado encontra-se em debate desde os anos de 1960, e que, através das décadas, tem sido usada pelos conservadores para referir a coisas distintas, mas que guardam em comum a secular resistência contra o envolvimento do Estado e da política no funcionamento do mercado. Assim, nos anos 60, a crise era interpretada em função das condições de ingovernabilidade, engendradas pelo *"excesso de demandas sociais"*, favorecidas pela situação democrática. Nos anos 70 e início dos 80, o *"excesso do gasto público"* com a esfera social tornou-se o ponto de convergência do consenso a respeito da origem da *"crise fiscal"* do Estado. Em meados dessa última década, a razão da crise já recaía sobre o *"excesso de regulamentações"*. Nos anos 90, *"o excesso de Estado"* consubstanciou-se no novo e perverso vilão da crise, o principal estorvo à competitividade.

O autor nega uma importância decisiva da demanda dos trabalhadores na determinação da crise do Estado. E acrescenta que *"decisões e acontecimentos"* processados entre 1968 e 1973 foram os fatores que minaram as *"bases tributárias do Keynesianismo"*, pondo fim à fase áurea do capitalismo. Com a falência do projeto Keynesiano, entram em crise, nos países de capitalismo avançado, as políticas econômicas e sociais inspiradas naquele modelo, assim como as políticas de industrialização dos Estados desenvolvimentistas da periferia.

Na origem dos eventos que concorreram para a deflagração da crise, o autor situa o fim dos acordos de Bretton Woods, desencadeado pela suspensão da *"paridade das moedas nacionais com o dólar"*, o que exigiu de algumas nações ajustamentos causadores do aumento do desemprego e de gastos públicos. Posteriormente, com o propósito de fortalecer o dólar, o governo norte-americano, em 1979, elevou as taxas de juros. Em decorrência desse fato, a recessão aprofundou-se e as dívidas públicas multiplicaram-se, obrigando a novos reajustamentos e aplicação de políticas deflacionistas. Com os processos de *"desregulação"* em pauta na década de 80 e a intensificação da globalização financeira, a força dos mercados e dos agentes privados capturou a soberania dos Bancos Centrais e enfraqueceu os Estados. Desse modo, decisões políticas e econômicas importantes para a vida de um Estado qualquer são tomadas por grupos econômicos, tecnológicos e financeiros sem raízes, em articulação com algumas potências nacionais. Complicando ainda mais o quadro de crise, o receituário neoliberal para as políticas deflacionistas, em nome da competitividade e como solução para o desemprego gerado, prescreve, além da *"desregulação do mercado"*, a redução dos salários e dos direitos trabalhistas e o desmonte do Estado de Bem-Estar Social.

SALLUM JR. (2000) formulou um esquema explicativo sobre a crise do Estado, em âmbito mundial, em que acentua a responsabilidade norte-americana em sua deflagração. Inicia com a celebração dos acordos internacionais, por ocasião da Conferência de Bretton Woods, em 1944, oportunidade em que o dólar foi referendado como moeda internacional e vinculada ao ouro. Determinou-se, em função dos acertos, a equivalência de 35 dólares por onça de ouro, valores que o Banco Central dos Estados Unidos, o US Federal Reserve Board (Fed), deveria adotar nas negociações com o dólar. Além disso, todos os países deveriam manter suas moedas em proporção fixa com a moeda norte-americana, gerando um sistema fixo de câmbio.

O autor sublinha que esse sistema perdurou do pós-Segunda Guerra até os anos 70. Nessa

época, em virtude da pressão que a economia norte-americana vinha sofrendo com a concorrência do Japão e da Alemanha, o governo dos Estados Unidos decidiu desvalorizar o dólar, adotando, unilateralmente, duas medidas: em 1971, deixa de cumprir a determinação de manter o lastro do dólar em ouro e, em 1973, abandona o sistema de paridade fixa entre o dólar e as demais moedas nacionais.

O resultado dessas decisões foi a flutuação cambial entre as moedas fortes, a perda de controle dos governos sobre os sistemas financeiros, alta da inflação e queda nas taxas de crescimento do produto nos países centrais.

Em 1979, com o objetivo de revalorizar o dólar e atrair capitais para os Estados Unidos, o Fed decidiu elevar as taxas de juros, desta feita, contrariando até mesmo a orientação de organismos multilaterais aliados, conforme discorre SALLUM JR. (2000):

"O ano de 1979 pode ser tomado como marco da construção de uma nova ordem econômica mundial. Naquele ano, ao final do governo Carter, o presidente do Fed, Paul Volcker, retirou-se da reunião mundial do Fundo Monetário Internacional anunciando que não seguiria mais a sua orientação e dos demais países industrializados, que tendiam a manter o dólar desvalorizado frente às demais moedas. Declarou que o dólar manteria sua condição de moeda internacional. Para isso, elevou dramaticamente a taxa interna de juros, dando início não só à revalorização do dólar frente às demais moedas, mas também a um processo recessivo que atingiu tanto a economia norte-americana como o resto do mundo nos primeiros anos da década de 80".

Com recessão, juros altos e dólar valorizado, a economia norte-americana desenvolveu dois efeitos colaterais funestos: o déficit público (orçamentário) e o déficit da balança comercial (comércio exterior). Para contornar as dificuldades deles resultantes, via mecanismo de acumulação de poupança externa, o governo dos Estados Unidos iniciou a prática da liberalização dos mercados financeiros, no que foi seguido

pelos países industrializados em situação de crise análoga. Como resultado, e em consequência da interrupção do fluxo de capitais para os países endividados da periferia, devido à crise fiscal em que estavam mergulhados, os capitais internacionais encurtaram sua trajetória, passando a circular restritamente entre fornecedores e tomadores localizados no centro, fato que fez potencializar a crise da periferia (SALLUM JR., 2000).

2.2.2- O corporativismo estatal

Segundo ARAÚJO & TÁPIA (1991), o surgimento do corporativismo estatal vincula-se a regimes autoritários, de estilo populista ou burocrático. Corresponde ao produto do impasse entre reivindicações de cunho econômico e social das classes populares emergentes e a natureza das respostas das classes dirigentes no processo de industrialização em países onde despontava-se uma burguesia fraca, internamente dividida, externamente dependente e incapaz de conduzir a modernização dentro de um quadro político liberal-democrático. Os autores citam dois subtipos de corporativismo estatal, com base nas políticas implementadas tendo por base a classe trabalhadora: o inclusivo, que cria "*políticas de bem-estar distributivas e simbólicas*", com incorporação política e econômica de fração da classe trabalhadora, e o excludente, que estabelece uma política repressiva e faz uso dos mecanismos corporativistas para subjugar e enfraquecer a classe trabalhadora "*previamente organizada e ativa*".

O subtipo inclusivo emerge nas condições em que, simultaneamente, se manifesta a crise do poder das oligarquias, a implementação do processo de industrialização experimenta sua fase inicial, a mobilização política encontra-se em seus primórdios, não estando as classes organizadas e muito menos institucionalizadas. É comumente associado aos regimes populistas.

O subtipo excludente surge em condições, ao contrário do anterior, em que há "*intensa mobilização política*" e "*estagnação da*

industrialização". Adicionalmente, ocorre polarização ideológica e as classes populares são apontadas como ameaça à estabilidade política e ao crescimento econômico. Esse subtipo correlaciona-se com os regimes de estilo burocrático-autoritário.

O'DONNELL (1976) situa o aparecimento do corporativismo na América Latina no marco da crise mundial dos anos 30, vinculado aos processos da industrialização e urbanização aceleradas. O autor também distingue o corporativismo do período populista daquele vigente no Estado burocrático-autoritário, porém, trata apenas do segundo modelo, e com tipologia e enfoque próprio, designando-o bifronte e segmentário. A característica bifronte remete a uma particularidade que amplia a diferença desse padrão de corporativismo daquele estruturado nos países centrais, uma vez que apresenta dois componentes: um estatizante e outro privatista. A diferença primordial reside no elemento estatizante, por meio do qual o Estado penetra na sociedade civil, propriamente na esfera dos setores populares, para minar seus recursos políticos, subordinar e controlar suas organizações, *"especialmente os sindicatos"*.

O elemento privatista, não obstante tratar-se de um elemento conceitual comum ao neocorporativismo, seus arranjos estruturais são distintos. Enquanto nos países centrais o Estado franquia suas áreas institucionais, indiscriminadamente, aos interesses organizados da sociedade civil, nos regimes de caráter burocrático-autoritário, a exemplo daqueles identificados na América Latina, essa abertura estende-se apenas às *"classes e setores dominantes da sociedade civil"*, configurando uma simbiose e controle mútuo entre esses grupos e o Estado burocrático-autoritário. Às feições excludentes assim impressas nesse modelo de Estado é que o autor classificou de segmentárias.

A emergência do Estado burocrático-autoritário, segundo O'DONNELL (1976), deu-se numa situação de vigência de um tipo de capitalismo tardio, dependente e amplamente marcado pela industrialização. A herança da associação subordinada da burguesia nacional ao capital

internacional e a suposta imperiosidade deste para a realização das inversões necessárias à continuação do processo econômico encorajaram a iniciativa de constituição de um Estado forte, à cargo das forças armadas, para colocar fim às "ameaças" provenientes das classes subalternas.

Em nome da estabilização das relações sociais e do desenvolvimento econômico, idealizou-se alterar a legislação trabalhista, suprimir o direito de greve, interditar canais de acesso ao Estado para desmobilizar e excluir as classes populares do jogo político, medidas que resultaram eficazes, aliadas à institucionalização da repressão.

O'DONNELL (1976) representou a configuração do Estado então emergente em dois processos dinâmicos e interligados, denominados "profundização" e "expansão". A profundização diz respeito a uma elevação no grau de integração vertical e de concentração industrial e de toda a estrutura produtiva, em favor das grandes empresas públicas e privadas, nacionais e estrangeiras. A expansão traduz uma variedade de atributos que o Estado burocrático-autoritário assume, tornando-se mais "abrangente" em suas atividades, mais "dinâmico", quanto às taxas de crescimento, "penetrante" na sociedade civil, "repressivo", "burocratizado", "tecnocrático" e intimamente ligado ao capital internacional. Com esse formato, segundo o autor, os setores populares foram submetidos tanto ao Estado quanto às classes economicamente dominantes.

Tendo presente que o corporativismo consiste em um sistema de representação de interesses, mediante o qual se definem as políticas públicas para um país, pode-se compreender a razão da estreiteza das políticas sociais emanadas de qualquer uma das formas de corporativismo estatal ou do corporativismo bifronte e segmentário.

A exclusão de um segmento de interesse – o do trabalho – implica, diferentemente do modelo neocorporativo, em arranjos bipartites, urdidos apenas entre o Estado e o capital, especialmente o capital internacional. Daí, a natureza predominantemente econômica das políticas

públicas e a fragilidade do Estado de Bem-Estar Social nos regimes que adotaram tais estruturas corporativas.

2.2.3- Teoria geral da crise do Estado

POULANTZAS (1977) classificou as crises que podem manifestar-se no âmbito do Estado em econômica e política. Segundo o autor, pode haver completa independência entre ambas. Assim, pode ocorrer, isoladamente, tanto uma crise econômica como política: os dois tipos podem desencadear-se simultaneamente, ou um preceder o outro e, posteriormente, articularem-se: ainda, a emergência de um dos gêneros pode provocar o desencadear do outro. Quando uma crise econômica se desdobra em crise política, ou vice-versa, POULANTZAS (1977) propõe imputar-lhes a designação comum de "crise estrutural", uma vez que expressam uma crise do conjunto das relações sociais. Entretanto adverte para a possibilidade de interpretações errôneas, em função do sentido usual atribuído ao termo "estrutura" em oposição à "conjuntura", isto é, a idéia de permanência contrastando com a de efemeridade. Para escapar à dubiedade, o autor define a crise estrutural como sendo "uma crise profunda que afeta o conjunto das relações sociais (crise econômica e crise política) e que se mantém numa conjuntura no sentido de uma situação de desvendamento e condensação das contradições inerentes à estrutura social".

POULANTZAS (1977) critica a concepção de crise econômica que têm a economia e a sociologia burguesas, e de crise política expressa pela sociologia e economia política burguesas. Em todas as concepções, a crise, tanto econômica quanto política, constitui "um instante ou momento disfuncional" provocado por agentes estranhos que irrompem numa situação harmoniosa, de equilíbrio natural, que se auto-regula segundo leis internas, e que, depois de um certo período de duração, após o expurgo ou simples deterioração dos miasmas hostis, retorna à normalidade, ao equilíbrio anterior. E todas as concepções igualmente falham, segundo o autor, por ocultar as

contradições e lutas de classe que subjazem à reprodução capitalista.

POULANTZAS (1977) salienta que

"as crises econômicas, devidas em última análise ao funcionamento histórico da tendência à queda do lucro médio - naquilo que esta tendência remete à reprodução das relações de produção capitalistas e das lutas de classes em torno da exploração - estão não apenas inscritas no seio da contradição fundamental capital/trabalho, mas preenchem igualmente um papel orgânico na reprodução mesma do capital".

Quanto à crise política, assevera que ela resulta de alterações significativas nas relações de forças aplicadas no embate entre as classes, cujos elementos podem ser apreendidos nos aparelhos do Estado, expressos sob a insígnia das contradições entre as classes em luta: por alianças de classe dos grupos no poder, por um lado, e dos grupos dominados, por outro; de grupos no poder com grupos dominados, com evidenciação de novas contradições, e "emergência de novas forças sociais".

POULANTZAS (1977) segrega dois componentes na crise política que, por si só, correspondem a uma espécie particular de crise - a crise do Estado e a crise ideológica. A crise do Estado, diz, resume-se em um elemento constitutivo da crise política, mas a crise política não se reduz a ela, pois não implica, necessariamente, em crise das instituições ou do sistema político. A crise política, remete "principalmente em modificações substanciais das relações de força da luta de classes (...)".

A crise política, extensiva à crise do Estado, conforme o autor,

"detém ela mesma, sob certos aspectos, um papel orgânico nesta reprodução da dominação de classe, pois, a menos que o resultado da luta chegue à transição para o socialismo, esta crise pode ser a via (...) para que se restaure (...) uma hegemonia de classe vacilante, e a via (...) de uma transformação - adaptação (...) do Estado

capitalista às novas realidades da luta de classes”.

A crise ideológica também não se dissocia da crise política, assim como esta não se deflagra independentemente da crise ideológica. Essa vinculação necessária exprime-se por um imperativo da função das ideologias, particularmente da ideologia dominante. POULANTZAS (1977) argumenta que relações ideológicas de dominação-subordinação estão presentes na constituição e reprodução das classes sociais e são efetivas na consecução de alianças entre classes. Deste fato, segue-se que, inevitavelmente, influem na organização dos aparelhos do Estado, em especial, a ideologia dominante. O Estado, assim constituído, para exercer a sua autoridade com legitimidade, assume entre seus papéis o de reproduzir a ideologia dominante, que tem por função catalisar uma certa situação de consenso, capaz de permitir o funcionamento de seus aparelhos em benefício das classes que o controlam. Portanto, quando a ideologia dominante entra em crise – crise ideológica – afetando a legitimidade do Estado, instaura-se uma crise política.

Para POULANTZAS (1977), uma vez que o sistema capitalista se reproduz na base da contradição capital/trabalho, o que pressupõe a luta de classe, “*elementos genéricos de crise*” estão permanentemente em atividades neste sistema e que, dependendo das transformações que se processem em um dado estágio ou fase do capitalismo, “*situações de condensação das contradições*” cristalizam-se, configurando o que se denomina crise.

É importante destacar os argumentos do autor no que concerne à função tanto da crise econômica quanto política no sentido de reorganizar e preservar, num caso, a reprodução capitalista, e noutro, a reprodução da dominação de classe. Nessa perspectiva, as crises são tomadas como fatos benéficos para o sistema capitalista e para a(s) classe(s) ou fração de classe dominante.

De acordo com POULANTZAS (1977), a crise que se desencadeava em alguns países

capitalistas naquela época (década de 70) configurava-se como uma crise estrutural, iniciada como crise econômica e que se estendia à esfera política. E não se tratava de mais uma das simples crises cíclicas do capitalismo, mas de algo completamente distinto, que remeteria à nova relação entre o Estado e a economia.

Por essa via, há que se rejeitar as concepções do Estado sujeito – com autonomia absoluta, de vontade própria, que submete as classes em nome da racionalidade e do interesse geral – e do Estado instrumento – que, ao contrário, é submisso, passivo e manipulado por um grupo. Ambas as concepções pressupõem o confronto entre duas forças mutuamente exclusivas, em relações de exterioridade, nas quais o poder constitui uma resultante de soma zero.

O Estado é então tomado como uma “*condensação material (...) de uma relação de forças entre classes e frações de classes (...) no próprio seio do Estado*”. Isso significa que o Estado corresponde a uma instância onde as classes se postam para a defesa de seus interesses. Mas uma(s) ou fração(ões) desta(s) sobrepuja(m) outras e conquista(m) o poder, constituindo o bloco no poder e ensejando a hegemonia de classe ou de fração de classe e as contradições entre elas. Com essa configuração, o Estado apresenta-se com autonomia relativa. Não submete inteiramente as classes e nem é submetido totalmente por parte delas. Talvez se possa afirmar que se produz um equilíbrio assimétrico, de cuja síntese nasce o poder suficientemente capaz para empreender o interesse geral da burguesia e reproduzir as divisões de classe. Não se pode esquecer aqui o peso da ideologia dominante como um dos agentes catalizadores desse processo.

O bloco no poder, por outro lado, não implica na existência de um corpo monolítico, absolutamente coeso. Ademais das contradições entre classes dominantes e classes dominadas, existem fissuras inclusive no seio do bloco que detém o poder. Dessa forma, assinala POULANTZAS (1977), que “*tal ou qual política do Estado é a resultante de um processo de contradições*” que emergem tanto das

relações entre o bloco no poder e as classes dominadas, como dentro deste próprio.

Pois bem, na nova relação do Estado com a economia, no modo de produção capitalista, preconiza-se uma separação relativa entre ambos, mas resguarda-se a perspectiva interventora do Estado na economia. Assim, com a mediação do Estado, a efetividade da luta das classes dominadas contra a exploração resultou na queda tendencial da taxa de lucro médio que, em última instância, constitui-se no causador da crise econômica. A crise econômica, por sua vez, impôs para o Estado a função de estabelecer contratendências à queda, o que implicou, entre outras medidas, em recompor a taxa de exploração e de mais-valia e, contraditoriamente, na reversão das conquistas das classes dominadas. Desse modo, forja-se a crise política - crise do Estado e crise ideológica. E uma vez instaladas, acentuam-se as contradições entre o bloco no poder: as classes dominadas intensificam sua luta, e essa se torna mais politizada: há rupturas de acordos e o consenso pode tornar-se ameaçado ou suspenso (POULANTZAS, 1977).

Se elementos de crise estão permanentemente presentes no sistema capitalista e a manifestação de crises compreende o resultado da condensação das contradições geradas pelo próprio sistema, tal como asseverado por POULANTZAS (1977), então a situação de crise é imanente ao modo de produção capitalista. Ela apenas varia em intensidade, que pode graduar-se desde um estado de tréguas até a irrupção de episódios conflituosos.

Desse ponto de vista, a fase virtuosa do Estado de Bem-Estar Social pode ser interpretada como um interregno pacífico nos processos cíclicos do capitalismo, a sublimação provisória das contradições entre as classes, enquanto a sua crise, a manifestação viciosa e perversa do ciclo.

3- METODOLOGIA

A metodologia empregada não corresponde à programada, em virtude de os recursos

destinados ao custeio da pesquisa não terem sido liberados em tempo hábil para empreendê-la. Contudo, esse episódio não desqualificou o processo de estudo, apenas reduziu sua abrangência. Sem numerários para realizar as entrevistas nos estados, excluiu-se do programa a análise sobre a visão extensionista sobre a crise da Extensão Rural. Alternativamente, aprofundaram-se as investigações a respeito da crise do Estado, explorando a interpretação científica da crise e correlacionando-a com a performance decadente do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, no propósito de apresentar com a maior clareza possível a vulnerabilidade a que estavam submetidas o corpo de suas instituições. Portanto, o que se perdeu em abrangência, compensou-se em profundidade. Numa próxima oportunidade poder-se-á retomar a proposta anterior que, por sua vez, certamente, terá uma abordagem qualitativa mais aprimorada, em função da contribuição dos resultados dessa primeira etapa.

A pesquisa foi conduzida no Departamento de Medicina Veterinária Preventiva da Escola de Veterinária da UFMG, ou melhor, foi centralizada, pois em função da diversidade de conteúdo que o tema encerrava, sua exploração segura só seria exequível mediante a prática da interdisciplinaridade (MARCONI & LAKATOS, 1988). Estribado nessa convicção, proseguei na minha aventura. Cursei disciplinas na Sociologia, Antropologia, Ciência Política, Economia, História e Filosofia. Em cada uma dessas oportunidades esforcei-me por estabelecer um diálogo com os professores, no que fui grandemente bem sucedido, graças à presteza e solicitude com que me atenderam.

Antes mesmo de definir o objeto de pesquisa, eu já havia iniciado os estudos nas cátedras das Ciências Humanas. Aliás, foi nesse ensejo que estabeleci o recorte definitivo do problema a ser investigado, limitando-o no tempo, no espaço e quanto ao assunto a ser estudado, conforme MARCONI & LAKATOS (1988). Isolado o tema "crise", seguiu-se a escolha entre uma abordagem mais universal - a Extensão Rural no Brasil - ou mais particularizada - por exemplo, uma empresa estadual, que certamente recairia arbitrariamente sobre a EMATER-GOÍAS, em

função de laços "familiares" e facilidades na condução da pesquisa, ou sobre a EMATER-MG, devido à riqueza histórica, a proximidade e ainda as vantagens de um inestimável acervo bibliográfico e o estreito vínculo com a instituição.

Como as suspeitas sobre a natureza da crise traziam sempre a imagem de um fenômeno de ordem geral, comum às unidades estaduais, e como a intenção do estudo era prestar uma contribuição ao Sistema como um todo, optou-se por não fragmentá-lo ainda mais, mas reunificá-lo, outra vez, em torno do problema coletivo da crise.

A investigação da crise, porém, colocava um novo impasse. Tratava-se de um fenômeno manifestado a partir do estertor dos anos de 1970, todavia com supostas implicações desde a origem da Extensão Rural no Brasil. Nessa perspectiva, tornou-se imperioso empreender um estudo retrospectivo, que abarcasse toda a sua trajetória precedente, para que através dela pudesse depreender elementos pertinentes à situação de crise. O período inscrito nessa trajetória vai de 1948 a 1979, porém a apreciação dos episódios que fomentaram os dois eventos – a implantação da Extensão Rural no Brasil e a sua crise – exigiu a dilatação dos marcos temporais para os anos 30 – Grande Depressão, colapso do liberalismo, estabelecimento de políticas desenvolvimentistas e prosperidade do socialismo real – e os anos 90, época da segunda fase de ajustes no país, em que se dá a extinção da EMBRATER. Além desses cortes, o ano de 1964 também é significativo, pois delimita uma mudança de percurso do Estado desenvolvimentista, do regime político do país, da política de modernização conservadora da agricultura e da política extensionista.

O trabalho foi estruturado tendo basicamente o corporativismo como referencial teórico. Este referencial, que remete às relações Estado/sociedade, além de tratar da especificidade da América Latina, com suas experiências políticas autoritárias – corporativismo estatal (ARAÚJO & TÁPIA, 1991) e corporativismo bifronte e segmentário

(O'DONNELL, 1976) – permitiu relacionar comparativamente o Brasil com os países de capitalismo avançado, onde se desenvolveu a vertente societal (ARAÚJO & TÁPIA, 1991) ou neocorporativa (VIANNA, 1998), a partir do pós-Segunda Guerra.

Partindo das definições do neocorporativismo avançou-se para as teorias sobre a estruturação do Estado de Bem-Estar Social e sua crise. Várias correntes teóricas são analisadas, e colocados em evidência seus aspectos convergentes, complementares, e também contraditórios. No que concerne às teorias da crise, ressaltou-se aquela que constitui a explicação hegemônica da crise mundial – "O Welfare State é uma estrutura perniciosa e corresponde a uma concepção perversa e falida do Estado" (DRAIBE & HENRIQUE, 1998) – inclusive do Brasil, e que tem servido à ideologia neoliberal-conservadora (FIORI, 1998). Mas, simultaneamente, pôs-se em relevo uma outra teoria – a política de desvalorização e posterior valorização do dólar, implementada unilateralmente pelos norte-americanos – cuja explicação transcende os limites do Estado de Bem-Estar Social, dá conta das causas gerais da crise e oferece uma argumentação plausível para o desencadeamento da crise dos países periféricos endividados e com um aparelho de bem-estar incipiente, entre os quais situa-se o Brasil.

Das teorias sobre a crise do Estado passou-se às considerações dos conceitos de corporativismo estatal e corporativismo bifronte e segmentário utilizados, segundo ARAÚJO & TÁPIA (1991), na análise da política latino-americana. O objetivo aqui é subsidiar as discussões sobre os mecanismos de intermediação de interesse na formulação de políticas públicas no Brasil, principalmente a política extensionista.

Finalmente, a construção teórica desembocou na teoria geral sobre a crise do Estado, oportunidade em que se discutiu, segundo (POULANTZAS, 1977), a natureza da crise – econômica, política, estrutural – independente de suas origens.

A pesquisa foi, então, conduzida valendo-se basicamente da documentação indireta (MARCONI & LAKATOS, 1988), através de documentos oficiais das instituições públicas de Extensão Rural, tais como relatórios, revistas, manuais, periódicos, planos de trabalho, por livros, trabalhos de pesquisas e outras fontes que ofereciam informações dentro do campo de interesse ou que possuíam afinidades com o tema em estudo.

A complementação dos dados foi buscada através de recursos metodológicos enquadrados na rubrica observação direta intensiva - entrevista e observação (MARCONI & LAKATOS, 1988). Foram realizadas duas entrevistas: uma com um dos últimos diretores da EMBRATER, Helvécio Magalhães Ribeiro e outra com o coordenador do Departamento de Infra-estrutura e Extensão Rural da Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura em Brasília. Todas as duas entrevistas obedeceram ao padrão "estruturadas", isto é, com perguntas previamente formuladas e dispostas numa seqüência de tópicos a ser rigorosamente seguida. A exigência da ordem na aplicação das entrevistas deveu-se apenas à precaução com a não indução dos entrevistados em suas respostas, uma vez que os respectivos conteúdos e objetivos não eram necessariamente idênticos.

A técnica da observação definida na metodologia a ser empregada é a observação assistemática, participante e natural.

MARCONI & LAKATOS (1988) referem-se à observação como uma técnica de coleta de dados muito usada pela Antropologia e que consiste em ver, ouvir e examinar os fatos ou fenômenos a serem estudados. A observação é assistemática quando o pesquisador não utiliza meios técnicos especiais, não faz perguntas ao coletar dados e nem define previamente o que vai observar. A observação é participante quando o observador torna-se um membro do grupo a ser observado, e é natural quando pertence a esse grupo e não apenas se integra a ele para realizar as observações.

A inclusão dessa modalidade como recurso metodológico corresponde a uma reivindicação do autor dessa pesquisa em poder subsidiá-la com observações próprias, resultantes de 22 anos de trabalho como profissional da Extensão Rural (ACAR-GOIÁS e EMATER-GOIÁS) e oito anos como professor da disciplina que leva o mesmo nome. Entende-se que a convivência de tantos anos nesse tipo de atividade e a experiência daí resultante atende às exigências preconizadas nas categorias assistemática, participante e natural, propostas por MARCONI & LAKATOS (1988) para a técnica da observação.

O resultado final do trabalho foi então condensado em nove capítulos. Nos três primeiros (4.1, 4.2 e 4.3), é analisado o contexto da implantação da Extensão Rural no Brasil e os interesses internos e externos em jogo, determinantes dos processos decisórios. O quarto capítulo (4.4) trata da expansão, consolidação, e apogeu do projeto extensionista, situando-o na esteira do Estado desenvolvimentista, mas como um satélite da política de modernização conservadora da agricultura. Isso significa dizer que a política extensionista subordina-se ao desempenho e valorização atribuídos ao setor agrícola. Os dois capítulos seguintes (4.5 e 4.6) versam especificamente sobre a crise - a crise da Extensão Rural e a crise do Estado desenvolvimentista. O sétimo capítulo (4.7) estabelece um confronto entre o Estado desenvolvimentista brasileiro, com suas dimensões em bem-estar e os padrões do Estado de Bem-Estar Social do mundo desenvolvido, para ressaltar as nossas especificidades. O penúltimo segmento (4.8) articula a crise da Extensão Rural com a crise do Estado desenvolvimentista e enfatiza o processo de desestruturação da Extensão exatamente no momento de redemocratização e expansão do Estado de Bem-Estar Social no país. O último capítulo (4.9) examina especificamente os fundamentos teóricos e a prática extensionista. Busca uma explicação para o arraigamento da cultura difusionista e estabelece uma conexão entre a ação da Extensão Rural, concretizada na metodologia de trabalho associada ao crédito rural e a potencialização da crise institucional.

4- MARCO ANALÍTICO - DISCUSSÃO

4.1- O contexto de surgimento da Extensão Rural no Brasil

Na primeira metade do século XX, uma série de eventos históricos, envolvendo especialmente os países de economia mais adiantada, remodelou o cenário mundial, imprimindo-lhe uma nova ordem, que se tornou mais definida após a Segunda Grande Guerra. Dentre eles, dois, emersos das contradições do paradigma capitalista de organização das sociedades, revelaram-se francamente decisivos: a fecundidade do socialismo real e a perspectiva interventora do Estado na economia face, a erosão dos princípios ortodoxos do liberalismo, inexoravelmente abalados pela severa crise do final dos anos 20. Foi no contexto dessa nova ordem que a Extensão Rural surgiu no Brasil.

4.1.1- A ameaça socialista imprime mudanças nas relações capitalistas

Terminada a guerra, em função da força adquirida pelo socialismo, o mundo, mais uma vez, encontrava-se segregado em duas áreas, desta feita, sustentado por fortes correntes ideológicas, circunscrevendo polos declaradamente rivais e hostis, mas que se combatiam de forma velada e insidiosa. De um lado, o bloco capitalista, centralizado no ocidente e liderado pelos Estados Unidos. De outro, o agregado socialista do leste europeu, arregimentado pela Rússia, então fortalecida e juridicamente reinventada na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

O confronto entre ambos, devido ao seu caráter francamente ardiloso, sem um enfrentamento direto, ficou conhecido como Guerra Fria, uma construção alegórica relativa ao passado recente de renhidas batalhas desencadeadas por ocasião do último conflito mundial.

Segundo CARMO (1998), os Estados Unidos haviam assumido o papel de "*guardião da ordem capitalista internacional*", proclamando-se defensor da liberdade e da democracia em

oposição ao regime socialista, tomado como totalitário e fechado. Compreende-se tal diligência face à constatação de que esse país possuía "*investimentos e interesses comerciais em todas as partes do globo*", com empresas multinacionais espalhadas "*por todo o mundo capitalista*".

A União Soviética, por seu turno, nomeando-se fiadora da igualdade social, arrogou-se a tarefa de combater o imperialismo capitalista, tendo os Estados Unidos como o principal alvo.

De acordo com o autor, cada superpotência detinha sua área de influência e travavam acirrada disputa para ampliá-la, de forma que se tornava quase impossível fugir à órbita de qualquer delas. E uma vez admitido no concerto de uma das esferas, um ato de divergência constituir-se-ia em transgressão, convenientemente interpretada em cada domínio, seja como uma incursão comunista, pelos Estados Unidos, seja como manifestação anti-socialista, pela União Soviética. Em presença de conflitos internos de uma nação, se um dos blocos apoiasse o governo, o outro cedia seus préstimos aos dissidentes. Dessa prática resultaram vários golpes de Estados e divisões de países.

A Guerra Fria foi deflagrada em 1947, quando o presidente americano Harry Truman, ao imputar à União Soviética atividades expansionistas contendedoras do capitalismo, formulou alguns princípios, pressagiando um desenlace sombrio, caso não fossem tomadas medidas ousadas para contê-la. Para o presidente, urgia barrar aqueles avanços, criando mecanismos de ajuda econômica, política e militar aos Estados europeus assolados pela guerra. Justificava que a pobreza, a miséria e as desigualdades sociais compreendiam um campo fértil à proliferação do ideário socialista. Ao conjunto de pressupostos assim articulados convencionou-se designar "*Doutrina Truman*" (CARMO, 1998).

A Doutrina Truman materializou-se através de uma mensagem enviada ao congresso, a 12 de Março de 1947. Seu teor era contundente:

"(...) nós não atingiremos nossos objetivos a menos que desejemos ajudar os povos livres a manter as suas instituições livres e sua integridade nacional contra os movimentos agressivos que lhes tentam impor regimes totalitários. (...) Se fracassarmos em nossa missão de liderança, talvez ponhamos em perigo a paz do mundo e (...) a segurança de nossa própria nação. Acredito que a nossa ajuda deva fazer-se principalmente através do auxílio econômico e financeiro que é essencial à estabilidade da economia e à ordem dos processos políticos" (MAY, 1964).

A mensagem presidencial encontrou receptividade no congresso, a ponto de persuadi-lo a aprovar o plano Marshall, conforme testifica BLACK (1968). Para esse autor, o objetivo desse plano era fortalecer economicamente a Europa, para conter a expansão soviética. Entretanto, teve que ser desdobrado para o Extremo Oriente e Sudeste Asiático, em virtude da ameaça comunista naquelas regiões.

Depois do Plano Marshall, uma série de programas de ajuda econômica foram estabelecidos e implementados pelo governo norte-americano. De importância significativa para o Brasil, destacou-se o Programa de Cooperação Técnica, também denominado Ponto Quatro, uma vez que consistia no quarto ponto basilar da política externa proposta pelo presidente Truman em seu discurso de posse, em Janeiro de 1949. O destaque que devemos dar a esse programa, além de contemplar o Brasil como beneficiário, é a sua destinação. Contrariamente ao Plano Marshall, tratava-se de um programa para pobres. BLACK (1968) assim expressou sua abrangência:

"O Diretor de Segurança Mútua circunscreveu a área de operação da Administração da Cooperação Técnica (Ponto Quatro) como sendo a América Latina, os países independentes da África, o Oriente Médio e o Sul da Ásia".

Os norte-americanos estavam cientes de que nessas regiões seus propósitos poderiam ser cumpridos de forma mais parcimoniosa e que a pequena ajuda que estavam concedendo, além de

atender aos seus desígnios de controle social, ser-lhes-ia revertida com acréscimos polposos, através da rentabilidade do capital a ser investido. Adicionalmente, fundamentavam o seu cálculo na convicção de que se tratava de povos "atrasados" e, evidentemente, com nível moderado de aspirações. O trecho do discurso, citado por BLACK (1968), esclarece alguns desses pontos:

"Devemos por em execução um novo programa audaz, para que os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial sejam colocados à disposição do melhoramento e crescimento das regiões subdesenvolvidas... Acredito que temos de colocar à disposição dos povos amantes da paz os benefícios de nosso acervo de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações para uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, devemos fomentar o investimento de capital nas regiões que necessitam de desenvolvimento".

O tom brando, quase terno, do discurso do presidente traduz a seriedade daquele momento e a real preocupação dos norte-americanos com os desdobramentos da história. Percebê-las-emos com mais clareza se o contrapusermos ao conteúdo dos discursos anteriores, analisados por BANDEIRA (1973). Esse autor põe em relevo a rudeza que caracterizava a retórica e a prática Yankque até então. Assevera que, no decorrer do século, a estratégia das relações foram-se alterando, conforme ditavam as circunstâncias: as intervenções tornaram-se mais sutis, mais dissimuladas, assumindo um caráter mais econômico-social que militar. Já não mais havia um ambiente moral para a subsistência das políticas do "Big Stick" (grande porrete) ou das canhoneiras. Conforme declarara certa vez o presidente Taft, citado por BANDEIRA (1973): *"O objetivo da nossa política é a substituição dos projéteis por dólares".*

A revolução socialista tinha produzido impactos na marcha do capitalismo: sua expansão no pós-guerra impunha cautela. Cada conquista socialista significava a redução de domínios ou da possibilidade de incorporá-los à dinâmica do capital. Enfrentar a concorrência socialista implicava, portanto, em legitimar-se perante a



opinião pública, ou mais apropriadamente, reabilitar-se diante dela e parecer-lhe a alternativa mais viável. Do esforço substantivo para alcançar êxito nesse designio, o discurso político logrou ser remodelado, recebendo um formato maniqueísta, em que o emissor amoldava-se na roupagem do bem e atribuiu ao adversário a operação do mal. Foi nesse embate loquaz que Truman estabeleceu a conexão dos interesses dos Estados Unidos com o reino da harmonia, da liberdade e da concórdia, em oposição às aspirações socialistas, qualificadas de terroristas, opressoras e agressivas e, simultaneamente, solidarizou-se com os "povos amantes da paz".

BLACK (1968) informa que o congresso norte-americano concedeu autorização para a efetivação do Ponto Quatro, através da Lei do Desenvolvimento Internacional, e que essa lei prescrevia a execução de programa para os povos de regiões subdesenvolvidas e *"frisava a importância do papel do investimento privado no fornecimento de capital para o desenvolvimento, bem como a necessidade de criar-se um ambiente favorável ao investimento"*.

Os Estados Unidos precisavam exportar seus vultosos capitais, mas também necessitavam de garantias, ou seja, de um ambiente refratário à investida comunista. Diante das vicissitudes da época, de insegurança para o capital, tornou-se iminente, na construção do discurso balizador da ação política, dotá-lo de conteúdo, cuja mensagem implicasse na assunção dos interesses norte-americanos, ou capitalistas, como de interesse próprio e geral pelos demais povos. Era imprescindível que os "povos amantes da liberdade" se imbuíssem da ânsia pelo progresso e, assim, conseqüentemente, passassem a requerer os investimentos de capital necessários, circunstância que os nomearia co-responsáveis pelo zelo contra os possíveis riscos temidos pelos seus proprietários. Duas graças seriam, desse modo, alcançadas: a garantia da expansão dos negócios e o bloqueio inimigo. Tudo a ser engendrado com a colaboração e parceria de povos a serem ajustados nos circuitos por onde o capital reafirmasse ou expandisse sua trajetória. Para perseguir seu intento, os norte-americanos prevaleceram-se da ideologia

desenvolvimentista, em ascensão na época, carregando-a do decore positivista da ordem. E ao articularem seus interesses de forma a assumirem a aparência dos interesses de outros povos, solidificavam as bases para a reafirmação de sua dominação, corroborando os pressupostos marxistas, analisados por POULANTZAS (1977) e CHAUI (1994), relativos ao poder da ideologia dominante.

BLACK (1968) sintetizou as "verdadeiras razões da ajuda externa" em quatro categorias de racionalidade:

Racionalidade militar: O autor justifica que em decorrência de agressões, subjugação de povos livres e ameaças de expansão do comunismo, os Estados Unidos procuraram estabelecer alianças de defesas mútuas com outras nações, fornecendo-lhes armas, equipamentos, treinamentos e instalando bases militares em seus territórios.

Racionalidade econômica: O problema aqui consiste na dependência de importação de matérias-primas, imprescindíveis ao bem-estar econômico dos Estados Unidos.

Racionalidade política: A ajuda externa prima por consolidar a estabilidade da nação beneficiária, de modo a capacitá-la a defender a própria liberdade: *"(...) o crescimento de nações independentes fortes, que satisfaçam as necessidades econômicas, sociais e políticas de seu povo, contribui de várias maneiras para atender aos interesses dos Estados Unidos"*. O autor enfatiza que o Departamento de Estado americano conferia um especial apreço à ajuda destinada a *"sustentar a permanência no poder dos líderes políticos considerados mais favoráveis aos interesses dos Estados Unidos"*.

Motivo humanitário: Esse motivo é simples: *"Ao ajudar os outros, porém, estamos agindo no nosso próprio interesse"*. E ainda: *"Se for claramente concebida e adequadamente administrada, tal ajuda pode provavelmente atender aos interesses dos Estados Unidos, promovendo a sua defesa e a segurança do mundo livre, contribuindo para o crescimento econômico e fortalecimento espiritual e*

ajudando a desenvolver um ambiente mundial de liberdade, em que o povo norte-americano possa prosperar e viver em paz".

Não obstante a força de sua política externa, os norte-americanos dividiam-se quanto à prática e à natureza da ajuda externa. Para uma parte, ela configurava-se no atributo fundamental da política externa: para outra, uma fonte de corrupção e desperdício. As segmentações irrompiam também no parlamento, conforme observações de MAY (1964) e BLACK (1968) sobre pronunciamentos de senadores e deputados contra o Plano Marshall e o Ponto Quatro:

"Os frutos do Programa Truman serão o ódio e a violência no estrangeiro e o ódio e a violência aqui dentro (...) Incitará a intolerância e engendrará a suspeição (...)" (MAY, 1964).

"Estão premeditadamente vendendo os Estados Unidos a descoberto... Nosso Tio (Sam) em seus flêrtes, tornou-se uma presa fácil dos achacadores, sugadores e exploradores, nacionais e estrangeiros".

"Em lugar de nos governarmos, em lugar de cuidarmos de nosso próprio povo estamos agora procurando subornar e governar o mundo".

"O congresso está se atolando nos pântanos funestos da intriga estrangeira" (BLACK, 1968).

Foi nesse contexto de relações e interesses internacionais que Nelson A. Rockefeller formalizou ao governo do Estado de Minas Gerais sua proposta de criação de uma organização para executar atividades de assistência técnica e crédito rural supervisionado em favor da agricultura mineira, e que resultou na fundação da ACAR. Cabe agora, na seqüência, examinar as condições dessa outra parte do acordo, isto é, do governo mineiro, o que significa deter sobre o segundo ponto proposto como relevante para o advento da nova ordem mundial, bem como para o surgimento da Extensão Rural no Brasil.

4.1.2- Falência da ortodoxia liberal e o desenvolvimentismo

Até o final dos anos 20, a teoria neoclássica do equilíbrio econômico instituído pela livre concorrência permaneceu hegemônica. Com a crise mundial do capitalismo, nessa época, suas premissas, da alocação eficiente de recursos produtivos no jogo espontâneo das forças do mercado, caíram no descrédito.

A acumulação capitalista, solapada pela *"anarquia da produção, a queda da taxa de lucros, a superprodução de mercadorias, o desemprego, as oscilações do mercado, e outras perturbações (...)"* (MANTEGA, 1985), exigia, então, da economia política um recurso instrumental capaz de contornar as contradições e restaurar o equilíbrio perdido. Assim, da própria substância da economia política burguesa, surgiu um rebento teórico de constituição genética diversa, que em certo sentido a negava e, por isso mesmo, deu origem a um novo paradigma político-econômico. Por ser Keynes o mais notável arquiteto dessa nova economia política, o movimento teórico revolucionário ficou conhecido por keynesianismo.

O keynesianismo contrapunha-se aos pressupostos da eficiência do mercado na alocação dos recursos produtivos. Contrariamente, preconizava a intervenção do Estado na economia, para corrigir as deficiências por ele engendradas, como *"capacidade ociosa, desperdício e desemprego"* (MANTEGA, 1985). Caberia, portanto, ao Estado, na perspectiva keynesiana, além de comandar as operações de fomento das políticas públicas e regular atividades privadas, também dirigir o processo produtivo, envolvendo-se diretamente na produção de certos bens e na coordenação do conjunto econômico.

Dessa forma, a economia política burguesa subdividiu-se em dois campos que, especialmente no plano da retórica, são antagônicos - o liberalismo econômico e o

intervencionismo (MANTEGA, 1985). Enquanto o liberalismo subsumia-se na crise para um longo estágio de dormência, o intervencionismo dela despontava com vigor e promessa de restauração da prosperidade.

FIORI (1998) assinala que o reconhecimento de que o capitalismo se constituía, de fato, em um sistema instável, de não pleno emprego, de que estivesse sujeito à crises cíclicas, permitiu a instauração de um ambiente propício à ruptura com a teoria neoclássica do equilíbrio e abriu espaço para o estabelecimento de mecanismos anticíclicos, facultando a legitimação da ingerência do Estado nas atividades privadas, notadamente econômicas, através de políticas públicas, com a finalidade de controlar e mesmo precaver-se de possíveis crises. Daqui, a dissidência neoclássica avançou, ao transpor-se de uma probabilidade eminentemente defensiva, assentada em projetos de políticas anticíclicas, para uma postura também ativa, de fomento de políticas indutoras do desenvolvimento. A partir de então, vislumbra-se que o desenvolvimento é passível de ser politicamente impulsionado e mesmo acelerado; e que o atraso e desigualdades entre povos e regiões podem ser superados por meio de fatores extramercados, e que as distâncias econômicas e sociais deixam de ser inevitáveis ou naturalizadas.

Dos limites dos países capitalistas avançados, essas concepções heterodoxas generalizam-se pelo mundo, após o final da Segunda Guerra. E os povos, em matizes ideológicos diversos, empregam esforços para dinamizar o progresso de suas sociedades, gerando modelos e teorias desenvolvimentistas alternativos. Nascia, assim, a era do desenvolvimentismo, contexto sócio-econômico em que o mercado deixa de ser absoluto e dá lugar ao Estado interventor e provedor estratégico do desenvolvimento.

No Brasil, as teorias desenvolvimentistas surgem apenas na década de 50 (FIORI, 1998; BIELSCHOWSKY, 1996; MANTEGA, 1985), mas a problemática do desenvolvimento faz-se presente desde os anos 30 (BIELSCHOWSKY, 1996; MANTEGA, 1985).

Nos primórdios dessa época, conforme assinala MANTEGA (1985), a polêmica do desenvolvimento brasileiro, atualizada na dicotomia liberalismo versus intervencionismo, polarizou-se entre agroexportadores e industrialistas. Os primeiros, partidários do liberalismo, compreendiam oligarquias "*comprometidas com a burguesia comercial importadora e exportadora, e com o imperialismo comercial e financeiro*". Não admitiam desvios de recursos para outras atividades e eram favoráveis à liberdade de trânsito para mercadorias e capitais. Os industrialistas partiam do pressuposto de que o país não poderia continuar à mercê do mercado e da sorte, se pretendesse alcançar um desenvolvimento sólido e conquistar o respeito de outras nações. No encaço desses objetivos, o projeto desenvolvimentista deveria, primeiramente, fundamentar-se na industrialização e, complementarmente, contar com a intervenção do Estado no fornecimento da infra-estrutura necessária, insumos, financiamentos, subsídios e proteção da indústria emergente contra a concorrência externa.

Os industrialistas não pretendiam minimizar a importância do setor agroexportador, mas, pelo contrário, reconheciam o potencial que suas atividades ofereciam ao desempenho da economia do país na produção de alimentos e matérias-primas para o mercado interno e, fundamentalmente, na geração de divisas, essenciais para a vitalidade das importações exigidas.

Empunhavam a bandeira desenvolvimentista, além do empresariado industrial, a classe média urbana, reforçada por segmentos das Forças Armadas, o proletariado, lideranças pequeno-burguesas e intelectuais, principalmente de esquerda. Esse grupo, em que pese a sua heterogeneidade, compartilhava a expectativa de se imprimir um ritmo de desenvolvimento acelerado no Brasil, de modo a superar as suas deficiências e fragilidades forjadas desde o passado colonial. O projeto desenvolvimentista que se delineava era, na verdade, um projeto de "*constituição da nação brasileira*". Tratava-se, com efeito, de um projeto nacionalista, que tinha

como carro chefe a industrialização, a ser patrocinada pelo concurso decisivo do Estado, com base no modelo de substituição de importações.

Na verdade, a polarização entre os dois grupos não constituía um fenômeno dos anos 30. Nessa época, contradições gestadas a partir da segunda metade do século XIX, ao se condensarem, mediante o episódio da grande crise do capitalismo e das limitações impostas pela Primeira Guerra ao intercâmbio internacional, adquirem uma certa probabilidade de resolução, em função da legitimidade que as teorias keynesianas conferem ao polo emergente. PINHEIRO (1995) assinala que a origem da segmentação remonta à luta pela transição do escravismo para a forma livre do trabalho, e que, desse polo de tensão, assim constituído, liberdade versus escravismo, outros se seguiram, mantendo a divisão fundamental, mas incorporando novas temáticas, à medida que as circunstâncias as ditavam. Assim, na seqüência, os pólos se contrapuseram em relação às questões dicotômicas indústria versus agricultura, protecionismo versus livre cambismo, urbano versus rural. O novo simbolizou, então, a liberdade, a industrialização, o protecionismo, e a alternativa urbana.

O polo que se origina de suas posições em favor do escravismo e, mais tarde, funda o reduto de defesa do setor agrícola, do mundo rural, da liberdade cambial, foi consolidado sob a inspiração do liberalismo inglês, o qual inaugurara a nova ordem mundial de sua época em confronto com o mercantilismo (PINHEIRO, 1995). O modelo de produção no qual se assenta e defende, porém, encontra-se esgotado.

As condições herdadas do passado colonial e aprofundadas na República Velha, levantadas pelo grupo desenvolvimentista urbano-industrial, referiam-se, segundo análise de OLIVEIRA (1975), a uma situação de atraso e imobilismo sócio-econômico do país, causada pelo aprisionamento do núcleo dinâmico agroexportador nas malhas da intermediação comercial e financeira, controladas por

interesses externos, e que lhe extraíam o excedente econômico produzido.

O parasitismo exercido pela intermediação, ao impedir que a burguesia agrária brasileira ultrapassasse substancialmente o limite da reprodução simples de capital, encorajava-a a reproduzir a mesma prática internamente, de forma a sujeitar os demais setores da economia, em todas as regiões, aos imperativos econômico-financeiros de seus espoliadores. E assim, engessando a economia brasileira, contribuía para inibir o aumento da produtividade do trabalho, o avanço da divisão social deste e a expansão do mercado interno.

O ciclo vicioso assim criado pela intermediação externa no setor primário-exportador, conformara a economia brasileira em uma camisa-de-força de tal magnitude que inviabilizava qualquer impulso para além do marco circunscrito pelo cânon da vocação agrícola. Esse instituto, inspirado em uma outra teoria econômica neoclássica - a Lei das Vantagens Comparativas - consagrava a regra arbitrada pela empresa colonialista que dera origem à divisão internacional do trabalho, pela qual reservara-se ao Brasil, como país de economia predominantemente agrária, especializar-se na produção excedente de matérias-primas e alimentos para barganhá-los por produtos industrializados com as nações supostamente melhores aquinhoadas para produzi-los. Aqui há uma falácia e uma inversão: a função do Brasil não fora definida pelo critério de eficiência, mas a eficiência requerida por imposição da função.

A consecução da consistência e longevidade desse padrão de produção e reprodução social derivava-se, segundo CAMARGO (1975), de uma particularidade do modelo político brasileiro, que em seu curso histórico havia gerado uma classe simultaneamente comprometida com os interesses agrários e com a direção do Estado. Aí se encontravam as duas principais fontes de poder e riqueza, e ambas, exercidas em sincronia, reforçavam-se mutuamente. Do sinergismo produzido, então, através das duas funções, a classe política e proprietária de terras conseguia manter o

controle político, apesar da expansão e complexificação dessa esfera, e assegurar o monopólio da terra, com o isolamento e subordinação da população rural, corroborando a condição salientada por PRADO (1999) sobre a consubstanciação de privilégios para um estrato social e marginalização para outros.

Era contra esse estatuto político, econômico, social, cultural e ideológico que as forças urbano-industriais emergentes se posicionaram após a revolução de 1930. De acordo com PINHEIRO (1995), a elite agroexportadora perde a preeminência do comando do Estado, passando a dividir o poder com o bloco rural não vinculado à exportação e com as elites urbanas emergentes. Com essa configuração, o Estado arroga-se um novo papel, agora devotado a empreender o desenvolvimento nacional, com ênfase na expansão do mercado interno, para promover o bem-estar da população. Torna-se, assim, interventor, investidor e planejador. Tais funções, acrescenta o autor, visam atender as exigências da população, uma vez desencantada com a mão-invisível representada pelo mercado e com a democracia representativa. Por isso, o Estado desenvolvimentista brasileiro assume feições marcadas pelo centralismo, autoritarismo, nacionalismo e populismo.

ANTUNIASSI et al. (1976) ressaltam que todos os esforços envidados concentravam-se no designio de eliminar as estruturas e relações de dependência estabelecidos antes desse período e promover a transição do Estado oligárquico para o Estado de caráter burguês. Nesse sentido, a agenda política comportava, além do suporte à incipiente industrialização, *"a democratização do sistema político em geral, protecionismo alfandegário (...) reforma e ampliação do sistema nacional de ensino, formalização das relações de trabalho e das atividades sindicais, incentivos às atividades econômicas, e o aproveitamento das riquezas minerais"*.

Como se pode observar, no leque das reivindicações primariamente apontadas, não há referências ao problema agrário, o que denota a ausência de sensibilidades mais amplas para com as condições vigentes no campo. Essa temática só ganhará status público e freqüentará

os fóruns de debates um pouco mais tarde, quando ameaçar os poderes constituídos ou a estabilidade sócio-econômica.

CAMARGO (1975) faz alusões a algumas propostas de revisão agrária e amparo aos trabalhadores rurais e pequenos produtores, formuladas solitariamente por alguns intelectuais e políticos, bem como pelo Clube 3 de Outubro, organizado pelo movimento tenentista. Mas enfatiza a inviabilidade de condução institucional de projetos dessa natureza, em virtude de compromissos poderosos e resistências sólidas por parte dos latifundiários e falta de organização e participação dos potenciais beneficiários.

A partir da década de 40 é que a problemática agrária vai aflorar, conforme se nota no discurso de Vargas, citado por IANNI (1979): *"Devemos nos acautelar em tempo, refreando o urbanismo excessivo que despovoou os campos e enfraquece a agricultura"*; nas propostas de Reforma Agrária do Governo Dutra e no desencadeamento da contra-reforma inaugurada pelo Bispo de Campanha em Minas Gerais, citados por CAMARGO (1975).

Naquelas ocasiões, dois vilões temidos pelos poderes constituídos como subversores da ordem ascenderam-se em notabilidade. Um deles sempre se fizera presente nas periferias sociais, mas fora aceito sem maiores constrangimentos. O outro, mais recente, era intolerado, especialmente quando interagia com o primeiro. Tratava-se da miséria e do comunismo, respectivamente, e ambos passaram a representar, conjuntamente, uma temida ameaça, conforme explicitado pelo referido Bispo, transcrito por CAMARGO (1975):

"(...) Merecem o nome de casas os casebres em que moram? É alimento a comida de que dispõem? Pode-se chamar de roupas os trapos com que se vestem? Pode-se chamar de vida a situação em que vegetam sem saúde, sem anseios, sem visão e sem ideais? (...) E os agitadores estão chegando ao campo. (...) Bastará que comentem a realidade, que ponham a nu a situação em que vivem ou vegetam os

trabalhadores rurais. (...) Antecipai-vos à Revolução".

Os temores não param por aí. A escassez de alimentos não afetaria apenas os pobres. Atingiria diretamente toda a sociedade, seja pela elevação dos preços, obrigando a um maior desembolso para custear a cesta básica, seja pela exigência de reajustamentos nos salários, comprometendo a acumulação capitalista: a majoração dos preços das matérias-primas agrícolas, por si só, poderia inviabilizar o crescimento industrial e, por último, a migração rural-urbana, a que se refere Vargas, teria a faculdade de agravar ainda mais o desenho da situação.

Com efeito, entre 1940 e 1950 a população economicamente ativa rural decresceu de 66,7% para 60,5% da força total de trabalho (ROMEIRO, 1994).

Apesar da admissão da questão agrária na agenda política nacional, nada de substantivo se fez para resolvê-la, naquela década, assim como nas seguintes. Como foi mencionado, a solidez das alianças conservadoras garantiam sempre uma reação efetiva para anular os ardores reformistas. Na economia urbana, porém, as medidas ventiladas transformaram-se em projeto assumido e patrocinado pelo poder público.

FIORI (1993) faz referência à organização do poder central do Estado: nova constituição, novos códigos, novas regras econômicas e nova burocracia. A sociedade e a economia se reorganizaram tendo no Estado o seu grande mediador e autor de um projeto nacional de desenvolvimento. De acordo com IANNI (1979), o poder público reestruturou-se para atender aos imperativos do capitalismo no Brasil. Nesse sentido, "(...) criaram-se comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações; formularam-se planos; (...) promulgaram-se leis e decretos". Lançou-se o debate sobre questões "econômicas, financeiras, administrativas, educacionais, tecnológicas" e empenhou-se em "estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral".

No início do Governo Dutra, a aura nacionalista do desenvolvimentismo sofreu um arrefecimento, cedendo lugar a ensaios liberais. A intenção da mudança dirigia-se para expurgar a influência de Vargas e flexibilizar algumas diretrizes por ele dogmatizadas. A constituinte de 1946 ofereceu a oportunidade ímpar para o encaminhamento daquelas demandas. Por meio dela outorgaram-se mais poderes ao Congresso e sancionaram-se os princípios da "livre iniciativa e da igualdade de oportunidades para nacionais e estrangeiros". A partir daí, outras medidas vieram: a liberalização da "remessa de lucro e retorno de capitais para o exterior" e a eliminação da "restrição à importação de mercadorias estrangeiras".

Para incrementar a integração do Brasil com o exterior, ou melhor, com os Estados Unidos, em 1946, de acordo com IANNI (1979), o Governo Dutra desencadeou uma acirrada repressão política que culminou com a demissão de funcionários públicos filiados ao partido comunista, com o cancelamento, em 1947, do registro desse partido e cassação dos mandatos parlamentares no Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Nesse último ano, participou da Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente. Em 1948, tomou parte na criação da Organização dos Estados Americanos; instituiu, em parceria com os Estados Unidos e ajuda técnica e financeira de empresas e governo norte-americanos, a Comissão Mista Brasileiro-Americana, para estudar a economia brasileira e propor "subsídios para as políticas governamentais do Brasil e dos Estados Unidos". No plano interno, o governo congelou o salário mínimo para favorecer a elevação da taxa de lucro e a acumulação capitalista.

Paradoxalmente, em 1948, instalou-se no Chile a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL. "sob a hostilidade dos empresários e governo dos EE.UU".

Essa constitui uma amostra do cenário nacional no tempo em que o governo de Minas Gerais aceitou a proposta de ajuda de Rockefeller.

através da AIA, para a criação da ACAR, coincidentemente, em 1948.

Os problemas agrários tendiam a recrudescer. As péssimas condições de vida no campo faziam incrementar as migrações rurais-urbanas, disponibilizando nos dois setores contingentes de excluídos que se consubstanciavam em potenciais revoltosos. Atento à direção das transformações em curso, o partido comunista, legitimado pelas urnas, mas destituído pelas classes dirigentes, movia-se na clandestinidade e era tomado como uma ameaça ao rigor da ordem estabelecida. Por outro lado, a escassez de alimentos, que era atribuída ao despovoamento da zona rural, e já havia, há muito, ocupado a agenda política desenvolvimentista, tendo sido incluída como tópico de destaque no Plano SALTE do Governo Dutra, agora apresentava sintomas de agravamento, conforme atesta CAMARGO (1975).

OLIVEIRA (1977) observa que, a partir de 1947, a participação da agricultura brasileira no total da renda interna vinha sofrendo uma queda gradativa, e que esse declínio era mais acentuado na região sudeste. E é interessante registrar que o decréscimo maior nessa região não se deu apenas em virtude do crescimento da produção industrial (local onde se instalou o parque industrial brasileiro), ou seja, não se tratava somente de uma variação relativa, pois a queda era verificada, outrossim, em relação à agricultura nacional.

O Estado brasileiro, em que pese a confissão liberalizante de parte de seus administradores, bem como algumas medidas nesse sentido, não se despojara da aura desenvolvimentista. BIELSCHOWSKY (1996) cita que após uma resistência nos anos de 1945-47, o desenvolvimentismo ganhou maturidade no quinquênio seguinte, para se impor a partir de 53. Assim, as prerrogativas da intervenção e, subjacente a elas, o dever e não mais a opção em alavancar o desenvolvimento, constituem a saga dos governos auto-intitulados progressistas.

Em Minas Gerais, àquela época, a tarefa de promover o progresso do estado estava entregue a um governo de orientação liberal, cujas metas

foram condensadas no "*Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção*". De acordo com FONSECA (1985), o plano contemplava "*praticamente todas as atividades econômicas e assistenciais consideradas prioritárias*". Em relação ao meio rural, preconizava medidas para a fixação das populações rurais em seu habitat e amenização do êxodo rural, principalmente para fora do estado. As terapias previstas - higiene e instrução - mostravam-se coerentes com o diagnóstico, segundo o qual, a migração para os centros urbanos resultava das más condições de vida no campo, provocadas pela incapacidade de se explorar as riquezas ambientais e elevar os índices de produção e produtividade. Nesses termos, fica explícita, como ressalta a autora, a leitura que as elites realizavam da problemática agrária e dos meios concebidos para resolvê-la. Ou seja, o problema não é abordado considerando as reivindicações e necessidades dos supostos beneficiários - "*acesso à terra, condições satisfatórias de trabalho, comercialização adequada da produção*" - o que implicaria na exigência de revisão da estrutura de poder agrário, de fato, a origem primordial daqueles males.

Minas Gerais, por se localizar no sudeste, ressentia-se duplamente com o avanço da industrialização na região. Primeiro, por essa concentrar-se em São Paulo e, segundo, por atrair sua população rural (FONSECA, 1985), fragilizando o desempenho de sua agricultura (OLIVEIRA, 1977).

Como se nota, o governo de Minas Gerais reunia motivos suficientes para aceitar a oferta de Rockefeller. Por outro lado, a afinidade dos discursos dos dois lados parecia indicar uma identidade de propósitos. Ambos enfocavam o mesmo público alvo - a população rural desassistida. Suas teses convergiam tanto em relação ao diagnóstico quanto à terapia. Entretanto, como ficará melhor explicitado adiante, as duas partes divergiam no que dizia respeito aos interesses. Cada um tinha os seus, que não eram, necessariamente, os da população rural. A dinamização das atividades produtivas desse estrato era requerida, fundamentalmente, como um instrumento para a realização daqueles interesses. Desse modo, o acordo fundando a

ACAR, sob a profissão de fé em seus trabalhos para a emancipação do povo rural, consubstanciou um mecanismo de constituição de políticas públicas frontalmente diverso não apenas do suposto padrão brasileiro daquela época, qualificado de corporativista estatal do tipo inclusivo (ARAÚJO & TÁPIA, 1991), conforme se discutirá mais adiante, mas também de qualquer modelo corporativo. A concepção política se dá por obra e interesse de um alienígena que, explorando janelas de oportunidades, dirige-se diretamente à esfera central de um poder executivo. A negociação prescinde da interlocução com organizações corporativas, e a ação política proposta destina-se a um público absolutamente excluído do ponto de vista social, econômico político e legal. A referência à condição desse público é pertinente na medida em que nos pressupostos teóricos do corporativismo inscreve-se a incorporação de fração da classe trabalhadora, que se beneficia de políticas de cunho simbólico. Deve-se adiantar que essa não era a condição dos trabalhadores aqui considerados. Ao contrário, por força do "pacto estrutural" (OLIVEIRA, 1981), celebrado para viabilizar a política econômica desenvolvimentista, formulada a partir dos anos 30, e que será alvo de considerações mais detalhadas em páginas seguintes, fração apenas dos trabalhadores urbanos receberam o tratamento diferenciado. Os agricultores familiares e trabalhadores rurais foram totalmente excluídos de qualquer amparo do Estado, mesmo em termos de aspectos legais.

A necessidade de estruturação de um serviço de assistência técnica ao meio rural, no Brasil, era evidente e inegável. Porém, a forma e as justificativas – expressas ou dissimuladas – sob as quais foi constituído não faz jus à apoteose de que historicamente tem sido alvo.

Do ponto de vista da oferta – da ajuda externa – os interesses são por demais escusos. Internamente, não se pode supor uma intenção menos isenta, dado o comprometimento e convivência das classes dirigentes com a causa e métodos dos supostos benfeitores. Ademais, mesmo nos aspectos em que prevaleceu a transparência, como no caso do diagnóstico realizado sobre a situação da pequena produção,

a leitura é extremamente conservadora, inverte a realidade, tomando a consequência pela causa. Nesse sentido, a situação dos agricultores é resultado da ausência da dinâmica capitalista e não fruto dela (MANTEGA, 1985). Enquanto isso, suas necessidades são ignoradas e suas reivindicações, abafadas.

4.2- Extensão Rural: um presente à moda grega?

No capítulo precedente, enfatizaram-se as circunstâncias em que se implantou o núcleo de Extensão Rural que se constituiria no embrião do grande sistema brasileiro. Conforme DALRYMPLE (1968), a receptividade a Nelson A. Rockefeller foi calorosa e sincera, e sua generosidade, decantada. Os termos do SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950) também corroboram a boa acolhida:

"Nelson A. Rockefeller, homem de negócios, filantropo e assistente do presidente Roosevelt durante a guerra, e que teve íntimo contato com os problemas do Brasil quando Coordenador dos Assuntos Interamericanos e Assistente do Secretário de Estado viu claramente a necessidade do aumento da produção agrícola no Brasil e do melhoramento das condições de vida das populações rurais (...). A idéia de Nelson A. Rockefeller encontrou boa acolhida junto ao Governo do Estado de Minas Gerais e por parte de homens de espírito progressista".

O relatório registra ainda que, mediante o convênio para a criação e funcionamento, por três anos, da ACAR, a AIA, "organização filantrópica sem fins lucrativos", de propriedade de Rockefeller, ofertou, em moeda da época, Cr\$ 4.500,00, quantia equivalente à despendida pelo governo mineiro.

Relegando, por ora, à margem da discussão, a segregação dos homens de Minas Gerais segundo a propensão de seus espíritos, alguns ajustes de relevância histórica, relativos aos reais interesses de Rockefeller, precisam ser empreendidos, embora alguns indícios possam ser apreendidos na contextualização panorâmica que precede à concretização de sua proposta.

Nesse sentido, parece prudente averiguar os seguintes pontos: a iniciativa de Rockefeller obedecia às suas próprias determinações ou inseria-se numa cadeia de conexões mais amplas, de arranjos mais sofisticados? Que vinculações existiriam entre o apregoado projeto filantrópico da AIA e os programas oficiais de ajuda externa norte-americanos? Haveria algo de estritamente particular nas pretensões de Rockefeller, além dos interesses comuns norte-americanos, que justificasse a tão requintada diligência nos seus empreendimentos de ajuda?

As respostas às duas primeiras indagações podem ser razoavelmente presumidas com as informações prestadas por BLACK (1968). Esse autor menciona que entre 1946 e 1965 os Estados Unidos gastaram mais de 113 bilhões de dólares em ajuda externa, e que cerca de 90% desses recursos não foram diretamente transferidos de país à país, mas distribuídos através da Agência para o Desenvolvimento Internacional – AID, à firmas e organizações particulares norte-americanas, fornecedoras de bens de consumo e serviços às regiões subdesenvolvidas. Assim, seria coerente supor uma relação de cumplicidade da AIA com os organismos e propósitos oficiais.

Esses esclarecimentos, contudo, não fornecem explicações categóricas: apenas indicam uma clara evidência de uma rede de voluntariados, a exemplo de Rockefeller, a serviço da causa norte-americana.

As contribuições de DALRYMPLE (1968), por outro lado, elucidam as indagações. Ela informa que em seus 22 anos de atividades na América Latina, a AIA consumiu 14 milhões de dólares. Metade dessa quantia proveio de Rockefeller e sua família; a outra parte, de companhias de petróleo e outras corporações e contribuições individuais. Porém, sua forma de consumo de recursos não se resumiu em moedas de dólares, e nem teve a sua performance limitada a círculos empresariais, conforme registra o texto seguinte:

"As contribuições para unir programas dos parceiros da AIA, governo federal e governos estaduais, organizações internacionais, grupos privados e indivíduos não podem ser avaliadas,

uma vez que elas incluem além do dinheiro real, mercadorias e serviços, espaços em escritório, facilidades em viagens e pessoal para trabalhar em programas. Em valores de dólares elas somaram várias vezes as contribuições da AIA" (DALRYMPLE, 1968).

A autora sustenta que a fundação da AIA deveu-se à voluntariedade de Rockefeller. Essa espontaneidade, contudo, não denota, como se indicou acima, total independência de atos e propósitos, senão uma amarração coesa de interesses de grupos dirigentes públicos e privados.

A abordagem à última inquirição deverá lançar um pouco mais de lume às anteriores. Tratará da averiguação de interesses específicos de Rockefeller na idealização e concessão de ajuda aos povos subdesenvolvidos.

COLBY & DENNETT (1998) assinalam que o interesse particular de Rockefeller pelo Brasil e pela América Latina surgiu, inicialmente, com o seu deslumbramento pela Amazônia, nivelada, em perspectivas, com o oeste norte-americano, de onde seus ancestrais extraíram e acumularam uma das maiores riquezas do mundo.

O encantamento começou por ocasião de sua visita de inspeção às atividades da Standard Oil na América do Sul. Rockefeller mostrou-se impressionado com a exuberância e beleza natural da região, notadamente do vale do Orinoco, bem como com a cultura e ruínas nos altiplanos andinos. Em contraste, reprovou o padrão das relações sociais estabelecido pelos executivos das empresas norte-americanas com os nativos, baseado na segregação racial e no autoritarismo. Ponderou que essa espécie de coexistência despertava ressentimentos, e que se não fora o trabalho dedicado de *"missionários americanos, professores e médicos como os da fundação Rockefeller"*, uma vaga de ódio já se teria levantado na América Latina contra os norte-americanos e a Standard Oil. Rockefeller exortava sobre os riscos de terem suas propriedades confiscadas e seus poderes subjugados se não conciliassem seus interesses com *"os amplos interesses do povo do país anfitrião"* (COLBY & DENNETT, 1998).

A prudência de Rockefeller, ou melhor, a sua astúcia, pautada na política da Boa Vizinhança, refletia o reconhecimento da emergência de uma nova ordem, que exigia um novo modelo de comportamento e um empresariado mais atualizado. Firmado, assim, nessa convicção, atento às exigências modernas das relações externas, junto com outros parceiros, elaborou um programa de ação para a América Latina que apresentou ao presidente Roosevelt.

Como justificativa, o programa apresentava preocupações com a expansão dos negócios norte-americanos na região. Propunha *"deter o crescimento dos investimentos alemães e italianos e encontrar maneiras de acomodar o nacionalismo crescente na América Latina antes que as correntes socialistas se tornassem fortes demais para serem revertidas"*.

A estratégia do programa consistia em um corpo de advertências e prescrições:

"Os Estados Unidos devem proteger sua posição internacional através do uso de meios econômicos que sejam competitivamente eficazes contra técnicas totalitárias. (...) Se os Estados Unidos querem manter a segurança e a posição política e econômica no hemisfério (...) devem tomar medidas econômicas imediatas para assegurar a prosperidade na América Central e do Sul e para estabelecer esta prosperidade no quadro da cooperação econômica e dependência hemisférica. (...) O serviço consular devia ser ampliado por um novo e audacioso programa que aumentasse os intercâmbios culturais, científicos e educacionais. (...) estimular o fluxo de comércio entre os EUA e o resto do hemisfério. (...) Uma política de portas abertas (...) para permitir investimentos empresariais americanos nas terras do Sul" (COLBY & DENNETT, 1998).

O plano de Rockefeller, como se nota, transmitia uma apreensão quanto à continuidade da hegemonia norte-americana no continente, diante da ameaça nazi-facista. Face à concorrência econômica e o suposto proselitismo ideológico do bloco rival, propõe moderação na atividade capitalista, sob pena de os Estados Unidos serem rechaçados para uma posição

secundária no futuro, em virtude de reações internas em favor principalmente da Alemanha, a potência mundial da época. O temor de Rockefeller não se fundamentava em suspeições vazias, pois amostras desse prognóstico já ocorreram na Bolívia e no México, com a nacionalização das subsidiárias da Standard Oil naqueles países. É interessante observar ainda a semelhança de significados entre o seu discurso e o de Truman, proferido muito depois, na deflagração da Guerra Fria.

COLBY & DENNETT (1998) citam que Roosevelt acatou o programa de Rockefeller e ainda o nomeou Coordenador para Assuntos Interamericanos, conforme consta do SEGUNDO RALATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950).

Feito coordenador, Rockefeller procurou colocar em prática seu projeto de controle e dominação, dotando o órgão que dirigia - o CIAA, de estruturas capazes de permitir-lhe uma vigilância cerrada e um intercâmbio permanente com os povos ao sul dos Estados Unidos. Em toda a América Latina o CIAA dispunha de equipes executivas comandadas por empresários que dominavam o poder local; subsidiava 1200 donos de jornais com papel de imprensa, imprimindo-lhes um servilismo que lhe facultava interferir no conteúdo das notícias e reportagens a serem veiculadas; estruturou sistemas de estudos sobre a vida indígena e de prestação de serviços a essas comunidades (COLBY & DENNETT, 1998). Uma sobrevivência clássica desse estilo de transação pôde ser observada até há bem pouco tempo nas emissoras de rádio, cujo noticiário era patrocinado pela Esso, empresa de petróleo do grupo Rockefeller, sob a designação de "Reporter Esso".

A atenção e concentração dos esforços do CIAA, sob a direção de Rockefeller, sobre os grupos indígenas explica-se por duas ordens de razões óbvias. A primeira, por sua composição na população: 80% no Peru, Equador e Bolívia; 75% na Guatemala; mais de 50% em Honduras, México, Nicarágua e El Salvador; 44% no Paraguai. Em escala ampla, mais de 28% na América do Sul. A segunda e fundamental é

assim resumida por COLBY & DENNETT (1998): *"O interesse de Nelson pelos índios era oportunista: seu objetivo principal era extrair da América Latina os minerais e recursos naturais requeridos pela máquina de guerra americana"*.

As atividades do CIAA na Amazônia brasileira, oferecendo cobertura às empresas norte-americanas na extração da borracha, nessa época, deixando para trás um quadro de destruição, pobreza, doença e morte, conforme descrição de um enviado de confiança do próprio Rockefeller, corroboram a asserção dos autores.

COLBY & DENNETT (1998) testificam a respeito de Nelson Rockefeller que: *"No esforço para extrair os recursos mais estratégicos da América Latina com os menores custos, ele não poupava meios"*. Nesse sentido, citam uma série de imprudências, intrigas e ambigüidades em seu comportamento, para ampliar seu espaço político na esfera central de decisão norte-americana. Esclarecem também que Rockefeller reconhecia que *"sua ascensão meteórica em Washington estava ligada à América Latina. Se o lugar do hemisfério na galáxia de estruturas de Washington desaparecesse, a carreira de Nelson iria junto"*. Portanto, *"os índios latino-americanos eram um dos principais instrumentos de Nelson para provar seu valor ao presidente (...)"*.

Observa-se que o interesse econômico de Rockefeller pela América Latina estava estreitamente associado às suas aspirações políticas. A concretização de um, no nível almejado, parecia sujeitar-se, em grande medida, ao desempenho do outro. A América Latina, além de encerrar o sonho dourado da conquista econômica, representava também a base da sustentação política de Rockefeller em Washington. Quanto mais bem sucedido fosse na regência da região, mais honrado seria em Washington, de modo que a sustentação oficial assegurada por seu país franquear-lhe-ia oportunidades de negócios mais vantajosos. Preso, então, nessa circularidade, ele vislumbrou que a maximização de seus projetos consubstanciar-se-ia pela integração dos países latino-americanos e sua união subordinada aos

Estados Unidos, configurando um pacto hemisférico. E foi para alcançar essa dádiva que empregou suas energias, como fizera anteriormente, e mais uma vez arrancou um dividendo político de alto significado, especificado pelos autores e que também é referido no SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950): o cargo de Secretário de Estado Assistente para a América Latina.

COLBY & DENNETT (1998) relatam que nessa função, Rockefeller *"lançou a Guerra Fria antes mesmo que fosse declarada, fundindo uma unidade hemisférica contra os soviéticos na Conferência Pan-americana de 1945 e na conferência que fundou as Nações Unidas no mesmo ano"*. Posteriormente, já fora do governo, *"(...) seu entusiasmo (...) pelo desenvolvimento do capitalismo no Terceiro Mundo tinha sido vital no lançamento dos programas americanos de ajuda externa, especialmente o programa Ponto IV de Harry Truman"*. E ainda mais adiante, ele tornou-se o *"elemento pessoal de ligação do presidente (Dwight Eisenhower) com a CIA e assistente especial para estratégia de Guerra Fria e guerra psicológica"*.

As prerrogativas concedidas a Rockefeller nessa última missão rendeu-lhe, segundo COLBY & DENNETT (1998) o epíteto de *"o general da Guerra Fria"*, cuja tarefa, em interação com a CIA, orientou-se dentro dos seguintes preceitos:

"(...) normas aceitáveis de conduta humana não se aplicam. Se os Estados Unidos desejam sobreviver, antigos conceitos americanos de "conduta justa" devem ser reconsiderados. Devemos desenvolver uma espionagem e serviços de contra-espionagem eficazes e precisamos aprender subverter, sabotar e destruir nossos inimigos através de métodos mais engenhosos, sofisticados e eficazes dos que os usados contra nós (...)".

De fato, a história da política externa norte-americana está recheada de feitos abjetos, cujo requinte supera a própria proposta teórica por eles mesmos qualificada de *"repugnante"*. A América Latina, por ter caído na graça de Rockefeller, inspirou-lhe sobremaneira o zelo, constituindo-se, por isso mesmo, palco de uma

escalada de atrocidades. No Brasil, conforme relatam COLBY & DENNETT (1998), na esteira da Guerra Fria, sua mão invisível arquitetou golpes de Estado, ameaças de golpes, redirecionou políticas e imiscuiu-se em assuntos de âmbito estritamente doméstico. Em presença de resistências internas e posturas nacionalistas, características dos períodos dos governos Vargas e Goulart, as operações de intromissão externa tornavam-se mais acintosas. Assim ocorreu nos movimentos de deposição de Vargas em 1945, em seu suicídio em 1954, na tentativa de golpe contra JK em 1956 e no golpe de 1964 contra João Goulart, nos quais a participação de Rockefeller deu-se através de seus plenipotenciários, comandados da Guerra Fria ou gerentes empresariais.

O principal articulador da derrubada de Vargas, em 1945, o embaixador dos Estados Unidos, Adolf Berle, aliado de Rockefeller, em suas recomendações ao ser afastado do cargo, exatamente pela acintosidade de sua participação, relacionou os temas de sua agenda política para serem retomados por seu sucessor como imprescindíveis para melhorar as relações entre os dois países:

"a emenda dos impostos de Vargas sobre importações, a remoção de certas taxas sobre o faturamento de subsidiárias americanas, a eliminação dos controles de licenciamento sobre a importação de maquinaria americana e de outros bens manufaturados, a compra de uma ampla parcela da indústria de ferro do governo por uma empresa de aço americana, a tomada de controle americano da ferrovia Vitória-Minas e a revogação da proibição constitucional de que bancos e seguradoras estrangeiras operassem no Brasil".

Na visão do comando de Rockefeller, a intransigência de Vargas quanto a esses pontos vinha de há muito emperrando as relações entre Brasil e Estados Unidos. Por isso, tornou-se impreterível, precipitar a sua saída. O confronto da agenda acima com as alterações constitucionais de 1946, relatadas anteriormente, comprova que a diligência de Rockefeller produziu efeitos substantivos e imediatos.

Da mesma forma, em 1954, a pressão das mesmas fontes de interesses levou Vargas ao suicídio, conforme denúncia do próprio presidente em carta de despedida, registrada por COLBY & DENNETT (1998):

"(...) A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho(...). Quis criar a liberdade nacional na potencialização de nossas riquezas através da Petrobrás (...). Não querem que o povo seja independente(...)".

Nos dois últimos movimentos golpistas, a razão e o poder econômicos foram os grandes trunfos de Rockefeller para fazer valer a sua vontade. Consumado o último, ele expressou seu alívio, dirigindo-se ao novo presidente:

"Permita-me congratular sua excelência e os que amam a liberdade em seu grande país pela significativa vitória pela democracia e pelos direitos constitucionais (...). O Brasil deu ao mundo inteiro um exemplo admirável e demonstrou sua determinação em rejeitar o comunismo (...)" (COLBY & DENNETT, 1998).

4.2.1- A fundação da AIA

A AIA foi fundada depois do final da guerra, em julho de 1946. Seus propósitos, de acordo com DALRYMPLE (1968), consistiam em promover o desenvolvimento das pessoas e dos seus padrões de vida, despertando nelas o entendimento e a cooperação. Nesses propósitos estava imbuída a crença de que o bem-estar de cada pessoa, em cada nação, estava estreitamente relacionado com as oportunidades de desenvolvimento e de bem-estar de todas as pessoas no mundo.

A primeira experiência de corte significativo da AIA na América Latina foi, segundo DALRYMPLE (1968) e COLBY & DENNETT (1988), em Minas Gerais. Mas que circunstâncias direcionaram Rockefeller para esse estado? A opinião dos autores remetem a focos distintos. Para a primeira, Rockefeller

concebeu seu intento por ocasião de uma viagem ao Rio de Janeiro, ao defrontar-se com o contraste sócio-econômico de seus habitantes, em que um contingente apreciável de favelados eram ex-agricultores originários de Minas Gerais, um estado rico, mas cuja negligência acabou por permitir a devastação e o empobrecimento de suas terras. Então Rockefeller conjecturou realizar algo pelo estado.

Os outros autores, trabalham um pouco mais a questão e remontam ao início do pós-guerra, coincidentemente no mesmo ano de criação da AIA. Registram que naquele ano Rockefeller encomendou uma pesquisa para averiguar entre os países latino-americanos, do Sudeste Asiático, Oriente Médio e África, quais seriam menos vulneráveis a uma subversão comunista e, portanto, mais propícios a investimentos financeiros. Brasil e Venezuela foram os indicados na América Latina.

O Brasil destacava-se por suas dimensões e riqueza potencial e não apresentava os riscos políticos aflorados na Argentina. Tinha São Paulo, com *"uma base financeira sólida e conhecida sobre a qual investir"*; Minas Gerais e os estados da Amazônia, possuidores de *"um enorme potencial industrial com recursos inexplorados"*. Rockefeller somava ainda em favor do Brasil a presença marcante da Standard Oil no controle da distribuição do petróleo e do amigo e velho aliado, Adolf Berle, embaixador dos Estados Unidos, para cuja indicação exercera especial influência.

Os planos de investimento foram traçados em 1947, quando da escolha de Goiás, estado fronteiro a Minas Gerais, para sediar a capital do país. Os assessores de Rockefeller o informaram da existência, entre esses dois estados, de *"algumas das melhores terras, recursos minerais e madeiras do Brasil"*. Indicaram-lhe a probabilidade de desenvolvimento de *"toda a fronteira ocidental"*, o que o fez planejar, mas só executar após uma década, a compra de terras no estado de Mato Grosso. Foram adquiridos 400 mil hectares da fazenda Bodoquena, área propícia à criação de gado, mas que para Rockefeller e seus assessores escondia um outro tesouro, só revelado anos

mais tarde - o minério de cobre. Quando Coordenador para Assuntos Interamericanos Rockefeller tinha mandado realizar um levantamento da Amazônia, portanto, detinha muitas informações a respeito da existência de minérios e petróleo na região.

Minas Gerais encontrava-se *"ao sul da Bahia, que era rica em petróleo"*. Disponha de depósitos de calcário, berilo, zinco, prata, chumbo, fluorita, titânio, enxofre, potássio, sal-gema, molibdênio, ferro e manganês. A tudo isso acrescia-se o fato de haver contribuído para a queda de Vargas (COLBY & DENNETT, 1998).

Assim como o Brasil tinha sido o escolhido entre as nações latino-americanas para comportar os planos de Rockefeller, Minas Gerais foi eleita o seu ponto de partida, ou melhor, de chegada. Possuía abundantes recursos naturais, tradição agropecuária, era estrategicamente localizada e, sobretudo, ostentava uma faceta política conservadora. Esse último atributo representava a coroação dos demais aspectos, pois a oposição à Vargas, seu desmancha-prazeres de longa data, indicava, se não uma atitude favorável, pelo menos menores resistências em relação ao capital e empresas estrangeiras. Poderia ser também um sinalizador da existência de forças sensíveis ou interessadas nas reivindicações de Berle, como ainda na alteração das leis de uso do subsolo e de refino do petróleo, fontes de conflitos crônicos entre nacionalistas brasileiros e grupos empresariais e políticos nort-americanos.

José Paulo Ribeiro, um pioneiro da ACAR, aventa uma outra hipótese que pode ter exercido influência na escolha de Minas Gerais:

"O engenheiro agrônomo Antônio Secundino São José (...) foi o criador da Agroceres, empresa (do grupo Rockefeller, segundo COLBY & DENNETT, 1998) produtora de milho híbrido que na época tinha sua unidade de produção na cidade de Ubá, Zona da Mata de Minas Gerais, próxima à cidade de Viçosa. Provavelmente exerceu influência na escolha do estado para iniciar o programa de crédito supervisionado, pois transitava bem na AIA e na

IBEC (Companhia Internacional de Economia Básica). sendo, na ocasião, diretor da Escola Superior de Agricultura de Viçosa" (RIBEIRO, 2000).

COLBY & DENNETT (1998) relatam que quando foi anunciada a disposição de Rockefeller de implantar "projetos de desenvolvimento" no Brasil, em cujo pacote inseria-se a AIA, nacionalistas brasileiros se opuseram, movidos pelo "amargo ressentimento" acumulado na luta contra a Standard Oil, por causa do controle do refino do petróleo brasileiro. Por certo, os nacionalistas não haviam olvidado os memoráveis confrontos com o próprio Rockefeller, no decorrer da década de 40, para proteger e impedir que a Amazônia brasileira passasse para o controle norte-americano. Essas experiências, adquiridas no calor das disputas, e no enfrentamento dos fatos, com certeza fizeram-nos céticos quanto às virtudes de quaisquer propostas por ele dirigidas. Possivelmente sejam estes os homens desprovidos de "espíritos progressistas" aludidos no SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950).

Pode parecer, pelas análises até aqui empreendidas, que a filantropia de Rockefeller, executada através da AIA, objetivava oferecer uma contrapartida destinada a abrandar animosidades e promover sua imagem perante a opinião pública, dadas as possibilidades de insurgências contra a extensão de seus domínios na economia do país. Tudo isso certamente é verdade, mas seus objetivos iam mais além, a ponto de descaracterizar qualquer significado filantrópico nas atividades da AIA. Com efeito, a sentenciar mediante as revelações de COLBY & DENNETT (1998), os projetos daquela organização reduziam-se a meros empreendimentos econômicos, engenhosamente planejados. Confira-se:

"Enquanto as equipes da AIA (referência às instituições do tipo ACAR) promoviam a criação de frangos, Nelson montava, através da IBEC, uma empresa de ração para aves. As equipes da AIA promoviam as virtudes dos fertilizantes químicos e a IBEC os vendia. A AIA encorajava o uso de sementes mais produtivas,

a IBEC vendia sementes híbridas. A AIA pregou o evangelho dos pesticidas e herbicidas e a IBEC montou uma empresa de fumigação. As planícies do oeste do Paraná ofereciam terras adequadas para o cultivo extensivo mecanizado. (...) A Companhia de Serviços Mecanizados de Agricultura da IBEC (conhecida como EMA) fez boas vendas como representante de uma empresa americana com ampla participação dos Rockefeller, a International Harvester. O Brasil importou mais de um milhão de dólares em maquinaria em quatro anos e a EMA foi contratada para limpar mais de 40 mil ha de florestas".

Os autores complementam: *"Era como nos velhos tempos. A AIA de Nelson estava repetindo na América do Sul o que a Junta Geral de Educação do pai e a Comissão Sanitária Rockefeller tinham feito no Sul e Meio-Oeste americanos".*

RIBEIRO (2000) relata que a ACAR desde o seu primeiro ano de atividades, no cumprimento de suas prioridades técnicas, realizou a intermediação na venda de milho híbrido entre a Agrocere e os agricultores até que o comércio local se tornasse apto a desempenhar tal tarefa. Para que os agricultores pudessem confeccionar a silagem, a ACAR cedia por empréstimo uma ensiladeira fabricada em Lavras, Minas Gerais, da sugestiva marca LIBECK. O conteúdo desses fatos assume significados mais relevantes se se tiver presente que Walter Lion Crawford, um dos mais importantes assessores dos empreendimentos de Rockefeller no Brasil (COLBY & DENNETT, 1998), tornou-se o primeiro diretor da ACAR (1948-1953) e que Antônio Secundino São José foi também o primeiro presidente da Junta Administrativa da ACAR (RIBEIRO, 2000).

Se, de fato, o expediente da ajuda externa sempre foi dirigido para abrir espaço à penetração do capital externo, domar resistências locais à sua expansão e para conferir-lhe estabilidade, a "dáviva" Extensão Rural, com certeza, cumpriu sua função.

A IBEC - International Basic Economy Corporation foi, segundo DALRYMPLE (1968),

uma organização fundada seis meses após a AIA, e que chegou a estruturar 130 subsidiárias em 33 países, combinando "missão social" com lucros. A autora esclarece que as leis dos Estados Unidos não permitiam a fundação de uma empresa com finalidades, simultaneamente, lucrativas e filantrópicas. Por isso, Rockefeller teve que criar a AIA e a IBEC.

Conclui-se, assim, que a cruzada econômico-ideológica de Rockefeller havia prosperado. No Brasil, a lista só dos empreendimentos da IBEC, fornecida por COLBY & DENNETT (1998), é, por demais, extensa para ser enumerada, abrangendo diversificadas áreas dos setores da economia. Apenas o Crescincó, um fundo de investimentos por ela criado, tinha participação em mais de cem empresas brasileiras e tornou-se o maior fundo da América Latina.

No plano ideológico, o SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950) confirma a sintonia da organização com a doutrina anti-socialista apreendida pelos agentes do capital. Após discriminar o alcance das realizações da ACAR, finaliza: "*Esta é uma das respostas da democracia aos perigos que ameaçam os povos amantes da liberdade*". Uma réplica dos discursos de Truman e Rockefeller.

Remetendo-se às questões formuladas no início deste capítulo, pode-se compreender a iniciativa de Rockefeller como um projeto de uma astúcia singular. O que lhe interessava, na verdade, era o poder, a riqueza, a honra. Todos se combinando de forma sinérgica para a maximização de cada um. A disponibilização de seus recursos e de seu empenho individual consistiram meios para conquistar a aprovação e benemerência tanto de seus compatriotas como dos receptores de suas dídivas. Em relação aos primeiros, importava-lhe convencê-los de seu engajamento na causa comum dos norte-americanos, traduzida na expansão do capital, na luta contra o nazi-facismo e o comunismo. O sucesso nesse empreendimento render-lhe-ia dividendos políticos – a serem investidos em cargos na administração do governo de seu país – e, simultaneamente, dividendos financeiros – a serem incorporados na rubrica de seu programa particular de ajuda externa, que nessas

circunstâncias não seriam mais tão particulares. Quanto aos receptores de seus benefícios, à medida que lhes elevasse o volume da oferta, especialmente com o endosso da cúpula de seu país, o reconhecimento que lhes haviam de prestar converter-se-ia em moeda de troca a ser negociada entre seus pares. Por último, mas não menos significativo, restava tudo o que haveria de obter nos negócios privados internamente, conforme salientado sobejamente.

Face a essas constatações, o termo "filantropo" soa como que carregado de exagero. De equívoco. Os reais interesses de Rockefeller parecem não autorizar que se lhe tribute honra devido à sua "ajuda". Pode-se reconhecê-lo, sem margem à dúvidas, como um "homem de negócios" e, nesse caso, render-lhe o preito de observador da filosofia maquiavélica, segundo a qual, os fins justificam os meios.

4.3- O embrião do modelo de Extensão Rural

No SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950) consta que Rockefeller já havia, de antemão, concebido os instrumentos para colocar em exercício a organização que propôs criar: "*Crédito rural e assistência técnica*". O relatório informa que tal concepção fora inspirada no modelo da Farm Security Administration, porém, COLBY & DENNETT (1998) oferecem uma outra versão do fato, com registros dos seus desdobramentos. O primeiro desafio para se pensar a constituição de um modelo, conforme se depreende do relato dos autores, surgiu em 1947 (preparação dos planos de investimentos no Brasil), quando os engenheiros de Rockefeller completaram o levantamento dos depósitos brasileiros de fosfatos, setor em que pretendia investir. Mas como instalar uma indústria de fertilizantes, indagam, se "*poucos fazendeiros brasileiros tinham algum conhecimento sobre seu uso e não poderiam pagar por eles, se o tivessem*"? Foi aí que surgiu a idéia de criar o "*próprio mercado*":

"Educar os fazendeiros sobre como aumentar seus rendimentos, implantar meios de adquirir os excedentes dos produtores a preços atrativos

e melhorar os meios de transportes brasileiros para entregar fertilizantes em bases vantajosas.

Para superar a relutância dos fazendeiros em usar o fertilizante e (suprir) sua falta de crédito (...) cooperativas locais de fazendeiros seriam estabelecidas".

Apesar de asseverarem sobre a participação de Rockefeller nos rendimentos do crédito rural estatal, concedidos aos produtores por intermédio da ACAR, e mencionarem a respeito da fundação, no Brasil, pelo Banco Chase Manhattan (propriedade dos Rockefeller) do Banco Lar Brasileiro S.A., do Banco de Investimentos Lar Brasileiro S.A. e da Financeira Lar, os autores não fizeram nenhuma alusão quanto à origem dos recursos com os quais as cooperativas de produtores deveriam operar. Da mesma forma, não forneceram pormenores sobre a estratégia planejada para estimular a expansão dos meios de transportes. Contudo, o que se deseja colocar em relevo nesse projeto de estruturação de um mercado agrícola é a sua absoluta semelhança de perspectiva com o paradigma teórico-metodológico que desde o início orientou a atuação extensionista e sobre cujos princípios basilares fundou a filosofia da Extensão Rural. Conforme tais rudimentos, profissionais da ciência agropecuária transmitiriam conhecimentos técnicos aos fazendeiros. Esses, uma vez capacitados e decididos a acatar as orientações, não seriam impedidos de o fazer devido à fatores de ordem financeira, pois o crédito rural cumpriria a função de suprir esse tipo de carência e de garantir eficácia à assistência qualificada como ação educativa. Como se constatará no último capítulo, em que pese os esforços empreendidos para a sofisticação da filosofia e do discurso extensionista e a distinção de fases quanto ao modelo de ação, a verdade é que o paradigma da Extensão Rural jamais se distanciou desse protótipo, senão para aprofundá-lo, até se mergulhar na crise.

O modelo da Farm Security Administration, dessa forma, pode ter sido apenas um achado, uma feliz coincidência capaz de legitimar a proposta. Ou então, de fato, a inspiração, mas

para a formulação da estratégia de criação do "próprio mercado"

Para as classes dirigentes brasileiras, a perspectiva de solucionar os problemas da agricultura via crédito rural e assistência técnica, como enfatizavam os discursos, não poderia ser mais oportuna. Sinalizava a resolução de um dilema que aos poucos vinha se transformando em pesadelo.

Diante das crescentes pressões pela revisão da estrutura agrária, aqueles grupos haviam-se precavido, fazendo insculpir no artigo 141, parágrafo 16 da Constituição de 1946, conforme registro de CAMARGO (1975), "*a prévia e justa indenização em dinheiro*" aos proprietários de imóveis que porventura fossem desapropriados. Haviam aplicado um golpe de morte ao partido comunista e desencadeado forte repressão aos movimentos e demandas das massas, por intermédio dos quais lograram abrandar as erupções camponesas, pelo menos provisoriamente. Agora, essa modalidade aparece como uma alternativa promissora para resolver a questão agrária, sem questionar a estrutura fundiária e nem acenar com ameaças redistributivistas, "*subversoras da ordem e da harmonia social*", propondo remover os impedimentos do aumento da produção e da produtividade e, por conseguinte, da melhoria das condições de vida e paz no campo, tal como realizara no meio oeste americano. E a medida que alcançasse essa meta, naturalmente, ofereceria solução para o termo crucial da equação sócio-econômica, qual seja, o expurgo de focos de tensão já incrustados nas incipientes organizações camponesas. Tratava-se, com efeito, de uma proposta atraente e formatada para a justa medida da cultura e da ideologia desenvolvimentista brasileiras da época.

Reportando-se a esse último fato, MANTEGA (1985) aponta o arraigamento absoluto de pressupostos comuns às teorias neoclássicas e Keynesiana no pensamento brasileiro desse período, segundo os quais, o desenvolvimento capitalista baseia-se no progresso técnico, na elevação gradual da densidade de capital e no aumento da produtividade, com crescimento da renda da maioria da população. Nessa linha de

pensamento, não há espaço para as contradições do capitalismo, conflitos sociais e lutas de classes, e o subdesenvolvimento é percebido como a inexistência da dinâmica capitalista, ao invés de o resultado dela decorrente. Essas premissas, assinala, permaneceram intactas mesmo nas reelaborações da Comissão Especial para a América Latina - CEPAL, compondo sua base teórica.

4.3.1- O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil?

Se os idealizadores do projeto da ACAR acreditavam, sinceramente, que os serviços a serem prestados por essa instituição, nos moldes norte-americanos, haveria de assegurar a redenção do meio rural, conforme atestam seus discursos, faltava-lhes, no mínimo, um pouco de imaginação sociológica para entender as visíveis discrepâncias entre a realidade brasileira e a norte-americana, onde um projeto semelhante tinha prosperado.

Sem pretender aprofundar na questão, e essa não constitui objeto principal desse estudo, adianta-se que os Estados Unidos resolveram sua questão agrária havia quase um século, através da Lei do Homestead Act que democratizara o acesso à terra e instituíra o princípio da pequena propriedade, disponibilizando-a inclusive para futuros imigrantes: desenvolveram um sistema industrial pujante e em expansão que oferecia opção de atividade e emprego ao homem do campo, ou com ele, no seu habitat, transacionava mercadorias, cujo resultado servia de estímulos a ambos os setores (COSTA, 1974).

O mesmo movimento que desencadeou a promulgação do Homestead Act compreendendo inclusive a Guerra da Secessão, destituiu os grandes proprietários de terra da preeminência do poder, instaurando um regime político democrático, de corte liberal, no qual, segundo FONSECA (1985); CRUZ (1991) e RIBEIRO (2000), os próprios agricultores sentiram a necessidade de estruturar sociedades para se fazerem representar nas arenas políticas e cuidar dos interesses do setor. Assim, havendo-se

ativamente, e imprimindo adaptações no interior de organizações constituídas para auxiliá-los na utilização de métodos de cultivos mais apropriados e já provados em outras localidades, aqueles agricultores fundaram o próprio sistema de Extensão Rural, de acordo com suas exigências, e que mais tarde passou a ser assessorado pelo Estado.

FIGUEIREDO (1984) dá conta de outras contradições que justificariam o ceticismo quanto à simples transposição do modelo para o Brasil:

“Nos Estados Unidos os estabelecimentos familiares arruinados não constituíam uma maioria e sofriam as conseqüências de uma situação conjunturalmente depressiva. No Brasil, todavia, os pequenos produtores familiares pobres representavam a maioria absoluta dos produtores rurais brasileiros, que sempre tinham estado à margem do sistema institucional de crédito, o qual praticamente só atendia pecuaristas, cafeicultores, rizicultores gaúchos, cotonicultores e grandes latifundiários da cana de açúcar. Nos EUA existiam alguns agricultores conjunturalmente empobrecidos, aqui, uma multidão de produtores estruturalmente pobres. Lá uma sociedade rural alicerçada na pequena propriedade e na condução democrática de seus destinos, aqui o domínio dos latifúndios, as práticas mandonistas e coronelistas dos oligarcas ainda com ranço escravocrata”.

O autor complementa a distinção argumentando que com a implantação daqueles serviços *“pretendeu-se metamorfosear a grave questão agrária nacional em simples problema tecnológico a ser resolvido numa demarche essencialmente individual”.*

De fato, a situação no Brasil era bem diversa. CAMARGO (1975) ressalta que, de acordo com o censo de 1950, por conseguinte, um registro da época, enquanto mais de 60% da força de trabalho estava empregada na agricultura, o índice de Gini* para a concentração da terra atingia o patamar de 0.84. Por causa da precariedade das condições de vida no campo, onde se sujeitavam os agricultores ao pagamento

de taxas elevadíssimas de renda da terra. o movimento migratório para os centros urbanos se intensificara. Ali, no campo, em função da magnitude do poder da elite, a população rural foi submetida a "um rígido enquadramento político", de forma a ser impedida de se organizar como classe campestre, contrastando-se com os contingentes urbanos, incorporados ao jogo da política populista.

IANNI (1979) explicou essa configuração como corolário do pacto de sustentação política, arquitetado pelas forças em confronto, após a revolução de 30. A manutenção do status quo no meio rural correspondia à contrapartida imposta pelas elites rurais para a formalização de um acordo de governabilidade.

Para OLIVEIRA (1981), a exclusão dos trabalhadores rurais do pacto político que engendrou a instituição da legislação trabalhista, não se resumia à exigência dos potentados rurais, mas consubstanciava uma condição estrutural impar para o êxito de toda a economia:

"Ao mesmo tempo (em) que cria as condições para a acumulação necessária para a industrialização, a legislação trabalhista (...) é a cumieira de um pacto de classes, no qual a nascente burguesia industrial usará o apoio das classes trabalhadoras urbanas para liquidar politicamente as antigas classes proprietárias rurais; (...) um de seus requisitos estruturais é o de manter as condições de reprodução das atividades agrícolas, não excluindo, portanto, totalmente as classes proprietárias rurais nem da estrutura do poder nem dos ganhos da expansão do sistema. Como contrapartida, a legislação trabalhista não afetará as relações de produção agrícola, preservando um modo de "acumulação primitiva" extremamente adequado para a expansão global".

E foram essas classes proprietárias rurais que, num gesto de radicalização, sancionaram seus interesses nos textos constitucionais, para desencorajar ou enfraquecer quaisquer motivações reformistas. Iniciativa exitosa, uma vez que, a partir daí, toda proposta de uma revisão agrária mais ampla, implicava

pressupor, simultaneamente, uma revisão constitucional. Dois temas indecorosos, principalmente se interligados.

CAMARGO (1975) afirma que todos os presidentes, desde Vargas (segundo governo), proclamaram a imperiosidade de se combater o latifúndio e realizar reformas na estrutura agrária, e demonstraram disposição para empreendê-los, porém, sempre foram obrigados a retroceder para não desestabilizar seus mandatos, em razão de fortes oposições na sociedade civil e no congresso.

Preservando, então, a situação arcaica no campo, com exploração desmesurada, pobreza, e êxodo da população, inviabiliza-se o progresso não apenas na agricultura, mas, como assevera TAVARES (1983),

"põe em risco o próprio dinamismo do sistema capitalista, uma vez que o crescimento absoluto do mercado interno que eventualmente possa ter lugar dentro do próprio setor é insuficiente para garantir a aceleração e sustentação industrial recente que se vinha fazendo, em grande parte, à custa de uma reserva de mercado para substituição de importações".

Por outro lado, além do jugo imposto pelos latifundiários, o campesinato sofria a interceptação por intermediários no processo de comercialização de seus produtos, subtraindo-lhes mais valores (SILVA, 1982; GUIMARÃES, 1979; OLIVEIRA, 1984 e MANTEGA, 1985). O último desses autores, destaca nas teorias sobre a inflação de RANGEL (1978), a afirmação de que os intermediários, de posse dos produtos, majoravam seus preços, ao repassá-los aos consumidores, contraindo a demanda e potencializando o desestímulo à agropecuária.

Observa-se, portanto, que havia um lapso gritante entre as duas realidades – a norte-americana e a brasileira – para que uma fosse tomada como arquétipo para a outra. Por mais que os técnicos brasileiros se empenhassem, como de fato o fizeram, enfrentando trabalhos árduos e jornadas extensas, o alcance de suas ações seria limitado pelas estruturas de uma

sociedade conservadora e extremamente excludente.

Inferese, desse modo, que o modelo sob o qual instituiu-se a prática extensionista no Brasil serviu exatamente para fugir ao impasse em torno da questão agrária. Evidentemente não pode haver objeção quanto à importância da assistência técnica e crédito rural para o bom desempenho da agricultura. A controvérsia lançada destina-se a argumentar que esses instrumentos não substituem a reforma de base - a revisão da estrutura agrária, das condições de trabalho e de apropriação de seus resultados - e tem efeitos limitados, senão contraditórios na ausência dela. Adicionalmente, os propósitos que fundamentam a criação da instituição é recheado de ambigüidades: fala-se em nome da família rural, mas age-se segundo interesses próprios; faz calar a voz e sufocar o apelo daquela gente, para apresentar-lhe um substitutivo que desconsidera e, em larga medida, nega suas demandas. Por isso, em vez de oferecer soluções objetivas para os problemas rurais, para a população à qual se denominou público eleito, ao contrário, contribuiu ao longo do tempo, na qualidade de instrumento de política agrícola, para aprofundá-los e para que as classes dirigentes protelassem indefinidamente tal enfrentamento. Na verdade, a política extensionista dirigiu-se contra os interesses da população majoritária do campo. Desse ponto de vista, como política pública, a Extensão Rural caracteriza-se por ações indiretas e de espectro invertido, pois se destina a um público em benefício de outro - a elite, seja essa rural ou urbana. Por isso, não parece um exercício arriscado afirmar que desde o ato de constituição do Serviço de Extensão Rural no Brasil conviveu-se com uma contradição que desempenharia um papel terminal em sua crise. Essa contradição pode ser desdobrada em três partes. A primeira refere-se à desconsideração das reais necessidades e problemas do público alvo. A segunda, cúmplice dessa primeira, diz respeito à conservação da situação de conflito e, por isso, abona a metodologia de ação alicerçada no crédito rural e assistência técnica. A última, consiste exatamente na substância prototípica da metodologia de trabalho - o crédito rural. Esse poderia ser um instrumento útil, mas se

desfrutasse apenas de uma posição acessória. Como elemento essencial, ele desativou a criatividade extensionista, acomodando-a aos limites de suas potencialidades.

4.4- Expansão, consolidação e apogeu da Extensão Rural

Nos capítulos anteriores, procurou-se vincular a implantação da Extensão Rural no Brasil ao contexto de expansão do Estado desenvolvimentista. As análises que se seguem porfiam em assinalar uma estreita correlação entre o comportamento da trajetória inscrita pela Extensão Rural e as sendas protagonizadas por aquele modelo de Estado. Pretendem demonstrar como o curso histórico da Extensão Rural foi marcado pelos movimentos da política econômica adotada pelo Estado desenvolvimentista, seja ignorando-a, seja incorporando suas atividades. Assim, a lenta expansão, a consolidação, os anos dourados e depois a crise refletem a performance do Estado desenvolvimentista e se relacionam inversamente com a capacidade da agricultura em responder aos anelos da acumulação capitalista capitaneada pelo setor industrial. Em outras palavras, enquanto a agricultura cumpriu satisfatória e autonomamente o seu papel no processo acelerado de acumulação, centrada na esfera industrial, embora assentando-se no modo de acumulação primitiva e, por isso mesmo, correspondendo aos imperativos do capital, conforme assinala OLIVEIRA (1981), o Estado desenvolvimentista não foi constrangido a efetuar mudanças significativas para a sua dinamização. Conseqüentemente, não necessitou também destinar maiores dotações para a Extensão Rural. Por isso, sua expansão e consolidação são relativamente lentas e suas ações dirigidas para atender aos objetivos inicialmente propostos, ou seja, capacitar a população rural a explorar os recursos naturais disponíveis, aumentando a produção, a produtividade, para assegurar a melhoria de suas condições de vida. Porém, quando o desempenho agrícola passa a não atender aos requisitos do projeto desenvolvimentista, a partir de um dado estágio de seu curso, o Estado reorganiza e

aciona a Extensão Rural, amplia-lhe o status de co-participante nessa empresa e atribui-lhe, juntamente com outras instituições, a tarefa de realizar a modernização da agricultura. Daí em diante, admitida na primeira classe da aventura desenvolvimentista, o Sistema incorpora um ritmo ultra-dinâmico, que só vai ser interrompido com a falência do Estado, que o precipita na crise. O nível de preocupação com o setor agrícola funciona, assim, como determinante do grau de relevância atribuído àquela instituição.

A identificação da trajetória da Extensão Rural com um dado percurso do Estado desenvolvimentista, por si só, é suficiente para desautorizar qualquer veleidade em imputar-lhe um movimento linear. Com efeito, após sua federalização, em 1956, com a criação da ABCAR, o Estado desenvolvimentista experimentou três fases de crescimento acelerado - com JK, Costa e Silva, e Giesel - sendo cada uma delas sucedida por uma crise, às quais o Sistema Brasileiro de Extensão Rural não ficou imune, tendo, aliás iniciado sua desestruturação a partir da última.

4.4.1- A expansão do modelo ACAR e a fundação da ABCAR

Se o governo de Minas Gerais pretendia tão-somente prover soluções aos problemas do estado, ao criar a ACAR, o grupo Rockefeller tinha um projeto mais ambicioso. De acordo com suas expectativas, Minas Gerais constituía apenas o primeiro passo, o projeto piloto, que uma vez consolidado, serviria de modelo a ser estendido por todo o território nacional. O desiderato do grupo ficou registrado no SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR (1950):

"Nelson Rockefeller, que foi o introdutor da idéia no Brasil, juntamente com os diretores e pessoas que a puseram em execução, espera que esta experiência venha a fazer parte integrante e permanente do programa do Governo de Minas Gerais e que o modelo seja adotado em outros lugares".

O modelo, de fato, expandiu-se para quase todas as unidades da federação. Consolidou-se, vivenciou uma fase áurea, com forte dinamismo, e depois entrou em crise.

Sigamos, porém, a ordem dos fatos, partindo do período de proliferação do modelo ACAR, cujo marco inicial coincide com a efervescência das teorias desenvolvimentistas.

A Tabela 1 indica o ano de criação de cada instituição estadual de Extensão Rural. Observa-se que há um certo lapso de tempo antes que seja realizada a primeira reprodução do modelo (6 anos), e que até a fundação da última unidade (1974) são transcorridos 26 anos, faltando apenas 5 anos para todo o Sistema entrar em crise (1979). Interessante a considerar também é que a estabilidade do Sistema só começou a materializar-se, na prática, a partir de 1966, atingindo a plena consolidação em 1974, com a criação da EMBRATER. Portanto, a fase estável da Extensão Rural durou apenas um pouco mais de 10 anos, de 1966 a 1979, e correspondeu ao seu período mais dinâmico de atividades.

Cabe, assim, indagar: que condições estavam sendo postas ao Estado desenvolvimentista para conferir semelhante perfil à trajetória da Extensão Rural? Que fatores concorreram para determinar a longa fase que antecede a sua decisão em institucionalizá-la e integrá-la ativa e nacionalmente ao projeto desenvolvimentista? E quais as circunstâncias que o levaram à decisão de incorporá-la? E por que, após um breve espaço de tempo, marcado por um ritmo frenético de crescimento ambos entraram em crise? As respostas a essas indagações serão fornecidas neste e nos próximos segmentos.

Já se fez referência sobre a importância da agricultura na configuração desse processo. Entretanto, faz-se mister recorrer aos fundamentos da teoria e prática políticas desenvolvimentistas para identificar outras variáveis associadas, bem como fundamentar os pressupostos ligados à agricultura.

Começemos pela ideologia desenvolvimentista.

Tabela 1- Unidades estaduais de Extensão Rural no Brasil e seus respectivas anos de fundação

ACAR - MINAS GERAIS	1948
ANCAR - PERNAMBUCO, BAHIA e CEARÁ	1954
ANCAR - PARAÍBA, e RIO GRANDE DO NORTE	1955
ASCAR - RIO GRANDE DO SUL	1955
ACARPA - PARANÁ	1956
ACARESC - SANTA CATARINA	1956
ACARES - ESPÍRITO SANTO	1957
ACAR-RJ - RIO DE JANEIRO	1958
ACAR-GOÍAS - GOÍAS	1959
ANCAR-SE - SERGIPE	1962
ANCAR-ALAGOAS - ALAGOAS	1963
ACAR-MARANHÃO - MARANHÃO	1963
ACARMT - MATO GROSSO	1965
ACAR-PARÁ - PARÁ	1965
ANCAR-PIAUI - PIAUI	1966
ACAR-AMAZONAS - AMAZONAS	1966
ACAR-DF - BRASÍLIA	1967
ACAR-ACRE - ACRE	1968
ACAR-RONDÔNIA - RONDÔNIA	1971
ACAR-RORAIMA - RORAIMA	1972
ACAR-AMAPÁ - AMAPÁ	1974

FONTE: José Paulo Ribeiro - A saga da Extensão Rural em Minas Gerais

A criação da CEPAL representou um evento singular para o desenvolvimento do pensamento econômico brasileiro. De acordo com MANTEGA (1985), ela constitui-se no grande laboratório de referência para os seguidores da ideologia desenvolvimentista e no "grande bastião da industrialização e de seu planejamento". Sob a batuta da CEPAL, as idéias e sentimentos nacionalistas, em ascensão a partir dos anos 30, foram interpretados e convertidos em teorias, que entre 1953 e 1956 foram publicadas por intelectuais brasileiros congregados no Grupo Itatiaia. Esse grupo deu origem ao Instituto Superior de Estudos Brasileiros - ISEB, e as suas teorias contribuíram significativamente para a elaboração de planos de governo após aquela data (MANTEGA, 1985).

Os trabalhos da CEPAL, órgão a que se filiava a intelectualidade brasileira partidária do desenvolvimentismo, orientaram-se no sentido de estabelecer um diagnóstico sobre as causas do

atraso na América Latina e propor meios para superá-las. Quanto ao diagnóstico, identificaram diferenças estruturais entre o "Centro" desenvolvido e a "Periferia" subdesenvolvida; transações comerciais entre ambos, com deterioração dos termos de troca para a América Latina e transferência dos aumentos de produtividade dessa para o "Centro" e, ainda, a falta de integração interna e entre os setores da economia.

O ponto de estrangulamento localizado pelos cepalinos, portanto, residia no plano das relações internacionais. Apesar de o grupo brasileiro constituir-se por intelectuais de postura política rotulada por centro-esquerda, com participação inclusive de comunistas, a contradição interna entre as classes não logrou ser considerada, tendo mesmo sido explicitada como aspecto secundário. Nessa configuração social-ideológica, a contradição capital/trabalho é remetida para segundo plano: o desenvolvimentismo é percebido e apregoadado como de interesse e em favor de toda a nação, e

o Estado, o agente primordial desse processo. "é colocado não apenas acima das classes, como também na frente delas, mostrando o caminho e tomando as medidas que levam ao desenvolvimento". que beneficiaria a todos. O conflito fica, dessa forma, deslocado para as fronteiras da nação, ressaltando a oposição nação/antinação (MANTEGA, 1985).

OLIVEIRA (1981) assim expressou a respeito do assunto:

"Ao enfatizar o aspecto da dependência - a conhecida relação centro-periferia - os teóricos do "modo de produção subdesenvolvido" quase deixaram de tratar os aspectos internos das estruturas de dominação que conformam as estruturas de acumulação próprias de países como o Brasil: toda a questão do desenvolvimento foi vista sob o ângulo das relações externas, e o problema transformou-se assim em uma oposição entre nações (...). Com seus estereótipos de "desenvolvimento auto-sustentado", "internalização do centro de decisões", "integração nacional", "planejamento", "interesse nacional", a teoria do subdesenvolvimento sentou as bases do "desenvolvimentismo" que desviou a atenção teórica e a ação política do problema da luta de classes (...). A teoria do subdesenvolvimento foi, assim, a ideologia própria do período chamado populista".

Observa-se que o pensamento desenvolvimentista, de conotação populista, ao encaminhar o enfoque das análises exclusivamente para a oposição entre nações, escamoteando as relações internas, facultaram, mediante a exacerbação do nacionalismo, a constituição de um ambiente social caracterizado pela visão ingênua ou tendenciosa de harmonia entre as classes. Por essa ótica, qualquer dissidência é enquadrada como negadora do bem-estar de todos e da paz social, tornando-se passiva de punição. Desse modo, enquanto subsiste a ideologia, o "interesse nacional" prevalece, o Estado é exaltado e o controle social exige menos esforços, em virtude da adesão ou cooptação das classes subalternas. IANNI (1979) lembra que mesmo na vigência dos governos militares o nacionalismo esteve presente, embora

sem envolver as massas populares e os partidos políticos. Segundo o autor,

"pouco a pouco a política econômica governamental incorporou e desenvolveu também diretrizes e objetivos de tipo nacionalista. Pouco a pouco começaram a repetir-se nos documentos e discursos produzidos na esfera governamental expressões tais como: "indústria nacional, empresário nacional, poder nacional, projeto nacional, soberania nacional, prioridades nacionais (...). No interior da linguagem comprometida com a doutrina de interdependência, surgiram, aos poucos, indícios de uma doutrina nacionalista".

Ao explicar a intrigante transição do Governo Vargas para o Governo JK, ou seja, de um governo empenhado em instituir um sistema capitalista nacional para outro orientado para o capitalismo dependente, e ambos assentados na mesma correlação de forças, OLIVEIRA (1977), em um de seus argumentos, assinala que

"(...) a prática populista havia levado as classes populares a uma espécie de fetichização do Estado, de tal forma que a base popular da aliança conferia suficiente força para o prosseguimento da política que se poderia chamar de "nacionalismo de Estado", mediante a qual as empresas estatais seguiriam no seu papel de potenciador da acumulação privada sem questionamento classistas partidos de baixo".

Por outro lado, conforme ressalta IANNI (1979), a própria aparência do crescimento econômico, expressa na abertura e pavimentação de estradas, no número e variedades de veículos no trânsito, na proliferação de indústrias, na expansão do emprego, tudo contribuía para reafirmar a ideologia de progresso da nação e convencer as massas da verossimilhança da retórica.

Nesse clima, de hegemonia das classes dirigentes, o Estado desenvolvimentista encaminhou a política econômica no sentido de privilegiar a acumulação capitalista concentrada nos ramos industriais. Toda e qualquer operação fora dessa esfera só lograria ser empreendida se

se constituísse em favorecimento ao desempenho daquelas atividades.

A coesão de objetivos entre os brasileiros alcançou tamanha consistência que o projeto nacional pôde ser implementado à revelia de reformas na estrutura social.

Na esfera agrária, que corresponde ao enfoque desse estudo, continuou a vigor o "*pacto estrutural*" instituído no pós-30, referido por OLIVEIRA (1981). A propalada carência de alimentos não conseguiu provocar um impacto suficiente para romper o pacto e as resistências latifundiárias entrincheiradas no congresso e na sociedade. E, como após a Segunda Guerra, principalmente depois de 1949, a agricultura tinha recuperado seu mercado e seus preços externos (OLIVEIRA, 1981; TAVARES, 1983 e MANTEGA, 1985), propiciando a formação de divisas para fazer face às necessidades de importação, assim, não se havia constituído ainda as condições adequadas a uma pressão sobre a agricultura que demandasse a sua dinamização e, conseqüentemente, dos instrumentos de política agrícola, entre os quais inseria-se a assistência técnica e Extensão Rural.

As preocupações com o meio rural, portanto, situavam-se nos moldes daquelas expressas pelo governador mineiro em seu Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção e que foram decisivas para a formalização do acordo de criação da ACAR. Vargas, por exemplo, em seu segundo governo, ao consignar no Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico as recomendações da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos sobre as necessidades de estimular a produção de alimentos, projetou a modernização da agricultura (IANNI, 1979), no entanto, como instrumento de ação, propôs a instituição do Serviço Social Rural com atribuições um pouco semelhantes às da ACAR, quais sejam, "*fornecer serviços sociais, assistência técnica, meios de aprendizagem e promoção de cooperativas ao homem do campo*" (CAMARGO, 1975). A autora salienta que diante dos compromissos assumidos com as transformações sociais no campo e frente às resistências às reformas, como também mediante

sua posição reservada, o presidente optou pelo Serviço Social Rural, uma medida menos conflituosa, portanto paliativa. Tal qual a que criou a ACAR. Por isso a assistência técnica preconizada em ambos os modelos, com função de adestrar o homem do campo a extrair da terra o próprio sustento, para melhorar suas condições de vida, é interpretada como ação educativa.

Penso não cometer excessiva redundância em lembrar que a situação vivida pela população camponesa constituía o resultado de uma injustiça reiterada pelo "*pacto estrutural*", acordado com a mediação do próprio presidente, e que preconizava a preservação do modo de acumulação primitiva no campo.

Na gestão de Vargas a ACAR manteve-se limitada ao estado de Minas Gerais. Do último ano de seu governo em diante é que começou a expansão para outros estados.

No Governo JK, além da continuação da expansão, um fato inusitado representou o primeiro passo na consolidação e também na "nacionalização" do modelo – a criação da Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural – ABCAR. Fala-se em nacionalização porque até então a proliferação de congêneres tinha sido obra principalmente de organismos internacionais, em apoio ou estímulo a unidades estaduais. FIGUEIREDO (1984) assinala nessa empreitada a concorrência do Instituto Interamericano para assuntos da América – IIAA; das Missões de Operações dos Estados Unidos – USOM; da Administração de Cooperação Internacional – ICA, coordenadora do Ponto IV; da Agência Internacional de Desenvolvimento – AID; do Escritório Técnico de Agricultura Brasil-Estados Unidos – ETA; da Fundação Rockefeller; da Fundação Ford; da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO; do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD; da Organização dos Estados Americanos – OEA; do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; e da própria Associação Internacional Americana para o Desenvolvimento Econômico e Social – AIA.

Não obstante representar um passo importante na consolidação do Sistema, a fundação da ABCAR não significou alterações na forma de enfrentar o problema agrário ou de mudanças de perspectivas em relação à agricultura. Ao contrário, procurou-se reafirmá-las. A diligência em reproduzir fielmente o modelo da ACAR fica explícita nos objetivos de constituição da ABCAR, conforme registro do documento da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL (1957): zelar pela preservação dos princípios fundamentais da Extensão Rural e do crédito rural supervisionado, estimular e apoiar a organização de instituições que se propusessem a executar programas de Extensão Rural e crédito supervisionado nos estados e promover, via crédito rural, a elevação do padrão de vida da população rural pela modificação de seus hábitos e atitudes na administração doméstica e produção agrícola.

A titubeação de postura do próprio JK testifica que não havia nele uma convicção firme a respeito da questão e muito menos disposição para enfrentá-la. CAMARGO (1975) registra esse movimento pendular. Enquanto candidato, JK declarou que: *"o respeito à constituição e à propriedade seriam mantidos e que as medidas tomadas limitar-se-iam à taxação progressiva do latifúndio improdutivo e à expansão do crédito agrícola"*. No início do governo, reconhecía que *"difícilmente se consolidaria a revolução industrial sem uma sólida base agrícola e sem um mercado em expansão"* e que *"a inferioridade econômica da população camponesa é uma resultante antes de tudo, da inadequada estrutura agrária (...)"*. No decorrer do mandato, *"a política do possível parece ter sido a de conseguir da facção ruralista uma posição de neutralidade diante do Programa de Metas, em troca da conservação das relações sociais no campo"*. Após deixar o governo, afirmou que *"mudanças em profundidade na agricultura teriam sido inócuas sem o respaldo de um desenvolvimento industrial que o sustentasse"*.

IANNI (1979) relata que na opinião de muitos técnicos, políticos, governantes, o governo de JK, de fato, preteriu o setor agrário. FONSECA (1985), citando relatório de atividades da

Fundação Getúlio Vargas, enumera como realizações de JK em benefício da agricultura, a implantação de indústrias de máquinas e equipamentos, de infra-estrutura de transporte e de políticas destinadas a beneficiar produtos agrícolas de exportação e os grandes proprietários rurais. SINGER (1976) esclarece que a instalação da indústria de tratores foi motivada pela necessidade de se incrementar a demanda sobre as indústrias de autopeças, quase inviabilizadas pela pequena procura da indústria automobilística. Nota-se, assim, que a preocupação com a agricultura era muito restrita e resumia-se a medidas para beneficiar o setor industrial ou "educar" o homem do campo. De acordo com o parecer de IANNI (1979), a escolha política assim orientada reflete a visão dos governantes quanto às exigências das relações de interdependência e complementaridade, que estabelecem as *"condições, áreas e setores"* em que os investimentos se tornam necessários.

Quanto à fundação da ABCAR não é possível asseverar, com convicção, se foram apenas os requisitos de interdependência e complementaridade que motivaram o presidente a criá-la. Não haveria nesse ato o intuito de grangear a simpatia dos norte-americanos, dos quais JK buscara apoio para o seu governo? Ou mesmo aproveitar os recursos financeiros disponibilizados pelas instituições norte-americanas para aplicação no setor agrícola? COLBY & DENNETT (1998) reportam que, em Janeiro de 1956, JK foi recebido em um banquete, em Nova York, pelo governador Harriman e um grupo de dignitários, entre os quais, Nelson Rockefeller e Adolf Berle. Motivo da viagem:

"empréstimos e investimentos, incluindo financiamento para seu sonho brilhante de conquista da Amazônia. (...) demonstrando que sua administração não seguiria a direção nacionalista de Vargas (...) Kubitschek acabara de sobreviver a uma tentativa de golpe e buscava desesperadamente assegurar aos investidores americanos suas boas intenções em relação a eles – particularmente à Standard Oil e a U. S. Steel, cujos funcionários teriam participado da conspiração".

No ato de fundação da ABCAR, o presidente solicitou a colaboração da AIA e Rockefeller veio ao Brasil (DALRYMPLE, 1968) e ofertou *"uma dotação de 525 mil dólares do Rockefeller Brothers Fund para a AIA, reservando cem mil ao ano, por quatro anos, para o programa nacional e cinquenta mil anuais para continuar o programa de crédito em Minas Gerais"* (COLBY & DENNETT, 1998).

A instituição da ABCAR, segundo FONSECA (1985), agradou aos americanos, que esperavam de suas ações a possibilidade de *"varrer a pobreza da zona rural e aumentar a produtividade dos campos"*.

Não estaria também presente no propósito de criação da ABCAR a vaidade política do presidente em expandir para o Brasil um projeto gestado em sua terra natal?

Na exposição de motivos que consta no documento da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL (1957), JK manifesta seu reconhecimento pelos resultados positivos da ação da ACAR:

"Como governador do Estado de Minas Gerais, de fevereiro de 1951 a fevereiro de 1955, tive duas vezes a oportunidade de assinar acordos com a American International Association e aumentei, em cada assinatura as responsabilidades do Estado, por ter visto como a ACAR trouxe benefícios à economia rural mineira, o que desejo aconteça a todos os Estados da federação".

Conhecedor da ideologia, dos resultados da ação da ACAR, do fervor e do otimismo de seus agentes e, provavelmente, assediado pelos organismos internacionais interessados na consolidação do sistema, certamente, JK vislumbrou a possibilidade de realização de um grande feito político e de não menor efeito para assegurar-se da boa execução do Plano de Metas, projetado numa perspectiva conservadora e para ser executado em condições diversas daquelas em que se implementou o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico do governo anterior. A declaração, ainda em campanha, da

intenção de expandir o crédito rural pode ser interpretada como um indício de tal decisão.

No relato de MANTEGA (1985) sobre a estrutura do Plano de Metas, constata-se indícios de propósitos e objetivos para a criação de um organismo nos padrões da ABCAR. O Plano, segundo o autor, estabelecia áreas prioritárias em que os recursos do Estado seriam concentrados em áreas de apoio, com extenso programa de estímulo ao setor privado. Preconizava duas linhas de ação do Estado: "a) na coordenação e integração dos vários setores da economia, detectando as deficiências de infra-estruturas e as lacunas deixadas pela iniciativa privada, e procurando solucionar esses problemas pela ampliação ou criação de empresas estatais; b) no incentivo direto à produção privada por meio da criação de linhas especiais de crédito (...) com longos prazos de restituição e juros negativos (...)".

Dessa forma, continua o autor, *"não só o Estado assumia os setores menos lucrativos da economia (...) como fazia tudo ao seu alcance para baratear os custos de mão-de-obra (...)"*.

A ABCAR, uma instituição essencialmente de crédito, então, entra para o programa de JK como órgão de apoio, e enquadra-se nos propósitos de criação de empresas estatais para preencher uma lacuna do setor primário. Como entidade pública, sem fins lucrativos, ajustava-se aos mesmos princípios que orientaram a criação da ACAR.

As indagações quanto à criação da ABCAR são procedentes na medida em que se constata que as condições daquele momento não exigiam uma entidade de tal porte no contexto da política do Plano de Metas. Primeiro porque a agricultura vinha respondendo satisfatoriamente o que dela era demandado pela elite. DELGADO (1985) corrobora essa assertiva justificando que a produção agrícola crescia a uma taxa de 4,6 % naquele período e que as perspectivas de exportação estavam se fechando. Portanto, não havia constrangimentos nem da parte do mercado interno e nem do externo. Por outro lado, como se verá mais adiante, depois de criá-

la. o governo não mostrou o devido empenho em dotá-la de estabilidade e nem mesmo para capacitá-la a desempenhar o papel para o qual foi criada. Esse foi um esforço empreendido pelo próprio corpo burocrático da ABCAR, agindo à semelhança de um ente rejeitado, existindo extemporaneamente.

Uma dedução óbvia a que se pode chegar a respeito da instituição da ABCAR é que a ela não estava destinada uma posição de destaque na política do Plano de Metas, assim como essa distinção não fora conferida à agricultura na vigência do Estado desenvolvimentista até então. Embora se tratasse de um órgão de coordenação nacional, sua atuação, como a das filiadas, deveria restringir-se, de acordo com a visão política dominante, aos guetos do desenvolvimentismo, à periferia socio-econômica.

Embora não se possa aferir até que ponto a mobilização de organizações nacionais tenha se processado espontaneamente na expansão do modelo ACAR para outras unidades da federação, assim como na fundação da ABCAR, fato é que as políticas surgidas a partir da intervenção de Rockefeller lograram estimular a concorrência de organismos empresariais a compor as estruturas de negociação para a implantação daquelas instituições, ensejando, assim, a configuração bipartite de intermediação de interesses, própria do corporativismo estatal ou bifronte e segmentário. Exemplos desses arranjos são encontrados na constituição da ABCAR, da qual participou a Confederação Rural Brasileira (DALRYMPLE, 1968; LUPPI, s/d); na fundação da ACAR-Goiás, em que a Federação das Indústrias e a Federação do Comércio do Estado de Goiás figuram entre seus membros fundadores e na fundação de outras congêneres, em que a articulação entre o estado pretendente, entidades oficiais e privadas era mediatizada pelo ETA, através de um projeto específico, tais como ETA-Projeto 15, para a fundação da ACARPA (Paraná), ETA-Projeto 17, para a fundação da ACARESC (Santa Catarina) etc. (LUPPI, s/d).

Uma particularidade da ação corporativista na implementação das políticas de Extensão Rural,

nesta fase da expansão, radica na ingerência de organismos internacionais, forjando ou precipitando as decisões através da mobilização de grupos de pressão.

4.4.2- A contribuição do setor agrícola para o Plano de Metas

De acordo com OLIVEIRA (1977), o segundo Governo Vargas tentou realizar um crescimento equilibrado entre os três setores de produção da economia, incorporando em seu plano a expansão do setor produtor de bens de produção denominado Departamento I.

Para financiar o projeto, utilizou-se de três fontes de recursos: os excedentes do setor exportador, obtidos através do confisco cambial; nacionalização do Departamento I e contenção relativa dos salários dos trabalhadores. Isso significa que se evitou o expediente do endividamento externo e do uso do capital estrangeiro de investimento. Do mesmo modo, preteriu-se a reforma fiscal, impraticável no contexto do pacto populista com as classes dominantes. No caso dos assalariados, além dos subsídios em bens e serviços proporcionados pelo Estado, cuidou-se para que a inflação não fosse utilizada como fonte de acumulação.

A execução do Plano de Metas, porém, seguiu outra orientação. Em meados da década de 50, época de sua formulação, a agricultura de exportação volta a enfrentar limitações na comercialização de seus produtos: tanto os preços como o mercado encontravam-se retraídos (OLIVEIRA, 1981; TAVARES, 1983 e MANTEGA, 1985). O Estado continuava operando com "*uma estrutura fiscal primitiva e extremamente regressiva*", que não oferecia fundos suficientes para financiar o projeto desenvolvimentista. Dada a conjuntura internacional, a obtenção de financiamento de governos dos países centrais apresentava-se também pouco promissora. Restava a opção ao capital externo privado de curto prazo (OLIVEIRA, 1981).

Do lado das probabilidades, conforme assinala OLIVEIRA (1977), a concentração de excedentes em poder do setor privado havia criado um perfil de demanda que não encontrava meios de se concretizar devido a inexistência de produtos no país e carência de divisas para importá-los. Essa demanda foi forjada exatamente pelos padrões anteriores de crescimento assentados na concentração de rendas. Agora, para dar margem a que essa renda circulasse pelo mercado, aproveitou-se para projetar um novo ciclo de crescimento, de caráter ainda mais concentrador e seletivo, liderado pelo Departamento III da economia, encarregado da produção de bens duráveis. Foi nessa brecha, da demanda potencial reprimida, apontada pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, que os formuladores do Plano de Metas encontraram inspiração e audácia para proclamarem a meta de crescimento "*Cinquenta anos em cinco*" (OLIVEIRA, 1977).

Apelando, então, para o capital externo de curto prazo e elegendo o subsetor industrial de produção de bens duráveis, o Estado desenvolvimentista novamente empunhou a bandeira do progresso. Afim de garantir a acumulação, tratou de forjar uma segunda alternativa de fluxo do capital, conforme OLIVEIRA (1981) – "*o aumento da taxa de exploração da força de trabalho*".

Para atrair o capital, o Estado editou a instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, por meio da qual consentiu sua entrada em forma de investimento direto sem cobertura cambial. Por essa via, segundo OLIVEIRA (1977), o país conseguiu "*praticamente todo o capital destinado à indústria automobilística, construção naval e outros setores contemplados no Plano de Metas (...)*".

Para compreender melhor o significado da elevação da taxa de exploração da força de trabalho como mecanismo de financiamento da economia e da acumulação capitalista, é importante ater-se às particularidades dessa exploração no capitalismo brasileiro, o que envolve, decisivamente, o concurso do setor agrícola.

Já foi apresentado em trechos passados o modo como a força de trabalho rural resultava ser explorada pelos grandes proprietários da terra. E já se falou à exaustão sobre o pacto estrutural pelo qual preservou-se a estrutura de exploração. Pois bem, por meio dessa exploração, viabilizou-se o papel da agricultura no fornecimento de divisas para atender às necessidades de aquisição tanto de bens de capital e intermediários como de bens de consumo de produção externa. Porém, a agricultura desempenha outros papéis. Fornece matérias-primas para as indústrias, alimentos para a população urbana e ainda oferta grandes contingentes de mão-de-obra para os centros urbanos. E aí residia o segredo da política de JK, elucidado por OLIVEIRA (1981). O fenômeno do grande exército de migrantes que acorria para as cidades possibilitava a redefinição das relações de trabalho e forçava o rebaixamento dos salários. Por outro lado, a matéria-prima e os excedentes de alimentos, sendo produzidos ao custo de reprodução da força de trabalho rural, que por sua própria condição de enquadramento no pacto estrutural era inferior à da força de trabalho urbana, concorriam para reduzir ainda mais o valor da remuneração do trabalhador urbano.

O Plano de Metas explorou essas possibilidades e ainda forjou duas novas condições que favoreceram à acumulação industrial. Uma delas foi o projeto de conquista da Amazônia, com o Estado ampliando a fronteira agrícola e implantando infra-estruturas básicas, construindo Brasília e a Belém-Brasília. O alcance dessa iniciativa consistiu em promover a reunião de dois recursos produtivos – terra e trabalho – capazes de maximizar a oferta de produtos agrícolas e imprimir a queda de seus preços, uma vez que os produtores obviamente não tenderiam a se orientar pela lógica capitalista de produção. O capital, nesse projeto, era dispensável, até porque essa era a característica do modelo agrícola de acumulação primitiva, em que a terra representava o meio fundamental de produção.

A outra inovação refere-se mais a um efeito colateral, mas que, certamente, foi muito bem recebida. Trata-se das perdas salariais

provocadas pela espiral inflacionária resultante das políticas monetária e financeiras adotadas no Plano de Metas (OLIVEIRA, 1977).

Por último, no propósito de maximizar o crescimento econômico ufanicamente anunciado no Plano de Metas, a política de JK seguiu os mecanismos de praxe para conformar um salário realmente mínimo, empreitada que ousou superar os parâmetros precedentes, conforme registra OLIVEIRA (1981):

“entre 1944 e 1951, reduz-se pela metade o poder aquisitivo do salário (...) entre os anos de 1952 e 1957, mostra recuperações e declínios, alternando-se na medida do poder político dos trabalhadores (...) a terceira (fase), iniciando-se no ano de 1958, é marcada pela deterioração do salário-mínimo real, numa tendência que se agrava pós-anos 64 (...)”.

Considerando, então, que os valores despendidos com a força de trabalho eram muito baixos e que se usavam tecnologias avançadas, de alta produtividade, fica fácil compreender o significativo desempenho do setor industrial no Brasil e o crescimento do PIB, aferido por MANTEGA (1985) em 7,2 de 1940 a 1954 e por IANNI (1979) em 5,2% de 1952 a 1956 e de 7,9% entre 1957 e 1961.

Como se observa, apesar de ser atribuído à agricultura um estágio pré-capitalista, ou primitivo, a contribuição que ela emprestou ao crescimento e a modernização da economia brasileira é inestimável. Aliás, é precisamente por situar-se naquele estágio que ela ofereceu meios tão vantajosos para tornarem viáveis as políticas econômicas e favorecer a acumulação capitalista urbana.

IANNI (1979) registra outras condições que contribuíram para que o Plano de Metas decolasse:

1 – A própria estrutura interna do sistema econômico brasileiro, pelas suas relações de interdependência e complementaridade, estabelecia e orientava a definição da política econômica a ser adotada, de forma que essa não

era mais induzida pelo estrangulamento do setor externo.

2 – O país já havia adquirido experiências na prática de planejamento, acumuladas desde os anos 30, através da elaboração de planos, projetos e programas, e ao mesmo tempo conseguira reduzir as desconfiças e apreensões quanto ao uso dessa técnica, à medida em que se aprofundaram os debates dentro do governo e no âmbito da CEPAL, a respeito do “*desenvolvimento para dentro, substituição de importações, modernização político-administrativa (...) economia nacional, emancipação econômica etc*”.

3 – “*O reconhecimento por parte dos empresários e governantes dos países “desenvolvidos”, particularmente os Estados Unidos, de que a participação do Estado nas decisões e realizações ligadas à economia poderia ser uma garantia, em lugar de um risco, para os seus investimentos e as suas transações*”.

Talvez a terceira condição não tenha se apresentado de imediato. OLIVEIRA (1981) sublinha que a posição do capitalismo internacional, principalmente a do capitalismo do país hegemônico, era, muito ao contrário, amarrada à antiga divisão internacional do trabalho” e SINGER (1976) registra a desaprovação norte-americana ao projeto de industrialização.

Os resultados alcançados na vigência do Plano de Metas foram coerentes com a política implementada. Restabeleceu-se a dependência, expressa pelo binômio Centro/Periferia, não obstante apoiada em um novo plano, em que as relações concretizam-se entre produtores de bens de capital versus produtores de bens de consumo. Promoveu-se a erosão dos salários, o aprofundamento da concentração de rendas e a oligopolização da economia (OLIVEIRA, 1977). Segundo IANNI (1979), houve também um estreitamento nas relações entre a economia e o Estado, com alteração qualitativa marcante deste último. Ao final daquele ciclo, no limiar da década de 60, o perfil do Estado desenvolvimentista brasileiro apresentava-se

conforme discorreu Carlos Lessa, citado por IANNI (1979):

"O setor público no Brasil é proprietário e empresário das atividades de transportes marítimo-fluvial e ferroviário, e de produção e refino de petróleo e combustíveis atômicos. Controla a maior parcela do setor siderúrgico e caminha a passos largos para se constituir no principal produtor de energia elétrica. Intervém diretamente nas atividades dos principais setores de exportação e comercializa parcela substancial da produção exportável, e é ele mesmo o principal produtor e exportador de minério de ferro. Regula direta e indiretamente o mercado cambial. (...) é o regulador direto de atividades de extração do subsolo, vias de comunicação e canais de ráiodifusão (...) É, isoladamente, o maior banqueiro comercial (...) concede o total de crédito cooperativo, e financiamentos a longo prazo. Fixa salários, taxas de juros, aluguéis, e preços dos principais gêneros de subsistência. Determina os preços mínimos para a agricultura e começa a construir e operar importante sistema de armazenagem e comercialização destes bens. Dispõe de todos os tradicionais poderes para tributar. Exerce controle sobre os fluxos monetários. Produz álcalis e caminhões. Participa amplamente da formação interna de capital. Regula atividades de seguro, disciplina as cooperativas agrícolas. Realiza toda a comercialização da borracha nativa produzida no País. Orienta a composição das inversões privadas, intervém no mercado de capitais".

Conforme propugnavam as teorias e práticas políticas cepalinas, o Estado desempenhou o seu papel na promoção do crescimento industrial. Entretanto, as promessas de extensão dos benefícios do progresso à toda a nação, implícitas na ideologia desenvolvimentista, não foram cumpridas. MANTEGA (1985) enfatiza que *"os desníveis sociais, ao invés de desaparecerem ou diminuírem, acabaram se ampliando. Por causa disso, os primeiros anos da década são marcados por intensos conflitos"*.

CAMARGO (1975) acentua que em função de *"um clima de abertura e tolerância"*

prevalecido no Governo JK, as massas camponesas se conscientizaram, converteram-se em atores políticos e expandiram suas organizações. IANNI (1979) observa que esse movimento é agudo também nas cidades, onde a politização das massas acelera-se com as experiências adquiridas nas campanhas, greves, assembléias, comícios e debates por reajustes salariais e reformas de base. O aguçamento dessas tensões culminou com o golpe militar de 1964, que inaugurou uma nova época na vida brasileira.

4.4.3- Consolidação do Sistema de Extensão Rural no Brasil

A Extensão Rural também se transfigurou no período enfatizado. Depois de dois anos de atividades, a ABCAR havia encomendado uma avaliação do sistema, sob cuja orientação elaborou o seu Plano Diretor Quinquenal para 1961-1965.

Na encomenda que fez da avaliação, apesar de consignada a solicitação de levantamento de problemas e sugestões para solucioná-los, a preocupação fundamental, naquela ocasião, consistia em como formular uma *"política geral para a institucionalização do Sistema de Extensão e Crédito Supervisionado neste País"* (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1960, citado por FONSECA, 1985). Ou seja, como motivar o Estado a dispensar a atenção necessária e assumir um compromisso sólido com a organização. Observa-se que havia um certo descaso por parte do governo em relação ao sistema por ele mesmo criado. A ABCAR ressentia-se da necessidade de expandir o quadro técnico de suas filiadas, precisava de garantias no recebimento de seus recursos financeiros, precisava de apoio político para se firmar como instituição prestadora de serviços públicos. E as incertezas não constituíam um atributo só do órgão federal. RIBEIRO (2000) relata a *"saga"* vivida pela filiada de Minas Gerais sob condições análogas, dizendo: *"O perigo de extinção da ACAR estava à vista"*.

Entre as recomendações apresentadas pela Missão encarregada da avaliação pretende-se destacar as seguintes (ASSOCIAÇÃO DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1960, citado por FONSECA, 1985):

“o governo deverá investir mais recursos na organização, de forma permanente e segura (...) o status e o apoio financeiro governamentais são indispensáveis a um sólido sistema educacional para a agricultura (...)”.

“um plano específico elaborado em todos os níveis da organização (...)”.

Em virtude da situação em que se encontravam a ABCAR e filiações, dependendo de si mesmas para se consolidarem, o sistema partiu da segunda recomendação para reivindicar a primeira. Assim, elaborou o Plano Diretor Quinquenal estabelecendo que:

“ O propósito desse plano, que abrange um período de cinco anos, (1961-1965) e considera, basicamente, os objetivos a serem alcançados e os recursos necessários à sua execução, é o de que se constitua em um dos instrumentos práticos e adequados com que deve contar o governo na sua ação de apoio e assistência ao meio rural” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1960).

O plano, na verdade, conjugava dois estudos distintos, mas complementares, que se aceitos pelas autoridades competentes, poderiam contribuir para que o sistema alcançasse o alvo da institucionalização. Uma parte tratava do diagnóstico da produção agropecuária, retratava seus níveis de produção e índices de produtividade por produto, comparando-os com outros países, para ressaltar a defasagem brasileira. Então estabelecia objetivos e metas que indicavam a possibilidade de mudanças radicais nas condições de produção. Em resumo, por meio de um ponto de vista técnico, o Sistema Brasileiro de Extensão procurou demonstrar do que seria capaz. O realizá-lo dependeria do atendimento aos requisitos preconizados na outra parte do estudo que dizia respeito à estruturação adequada do sistema em termos de recursos financeiros, humanos, etc.

Na prática, os objetivos principais do plano consistiam em elevar o interesse e o reconhecimento públicos, principalmente federal, pelo Serviço de Extensão Rural. Partia-se do pressuposto que essas conquistas poderiam redundar no atendimento à primeira reivindicação, que trata da expansão segura de todo o Sistema e de sua admissão na vanguarda desenvolvimentista. O teor dessas expectativas foram assim expressos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1960):

“a) maior articulação do “Sistema Brasileiro Cooperativo de Extensão Rural” com a política de desenvolvimento do país e os planos governamentais de assistência e fomento à agricultura nos níveis nacional, regional estadual e municipal;

b) justificar as medidas que visam à institucionalização do “Sistema”, principalmente no que se refere à previsão das necessidades de recursos financeiros e de pessoal técnico para a expansão das suas atividades e outras providências imprescindíveis, de natureza legislativa;

c) fixação de diretrizes gerais a longo prazo, para o próprio “Sistema”, que possam oferecer os subsídios indispensáveis à formulação de “Planos Anuais de Trabalho” para atender às mais urgentes necessidades do meio rural”.

Deve-se tributar o devido mérito à iniciativa da ABCAR em esforçar-se por ocupar o espaço que lhe era devido e buscar a sua estabilidade como entidade pública. Seus dirigentes não aguardaram passivamente aqueles desdobramentos e procuraram influir em seu curso. Reivindicaram maior participação, uma função mais ativa no desenvolvimento do país, a oportunidade de suas organizações contribuírem e articularem-se com as políticas econômicas governamentais. A própria técnica do planejamento constituía uma inovação, uma das mais importantes daqueles tempos e que em passado recente fora considerada com censuras e reservas.

Adicionalmente, a mobilização da organização não se limitou ao âmbito do executivo federal, mas procurou valer-se em múltiplas arenas. Assim, estendeu-se aos estados, municípios, ao congresso e assembléias legislativas e à sociedade organizada:

"O Plano Diretor (...) se constitui em um conjunto de informações que poderá servir aos Governos Federal, Estaduais e Municipais, ao Congresso Nacional e Assembléias Legislativas, às classes produtoras, aos líderes e interessados no melhoramento da vida rural e àquelas entidades que, de um modo ou de outro, vêm cooperando na implantação e expansão dos Serviços de Extensão Rural no Brasil e desejam o seu funcionamento eficiente, em bases permanentes". (PLANO DIRETOR QUINQUENAL, 1960).

Apesar do empenho, o sistema de Extensão não alcançou, de imediato, o seu intento, mas com certeza assentou as bases para fundá-lo anos mais tarde, como se verifica pela seqüência de eventos a seguir:

Em maio de 1961, a ABCAR e filiadadas foram declaradas de utilidade pública através do decreto nº 50.622. Na mesma época, por intermédio do decreto 50.632, tornaram-se reconhecidas *"como órgãos de colaboração do governo no desenvolvimento rural"* e contempladas com verbas federais para manutenção de suas atividades. Em setembro do mesmo ano, o Conselho de Ministros decidiu integrar o *"Sistema ABCAR entre os instrumentos da política agropecuária de seu programa de governo, aprovado pelo Congresso Nacional, com declaração de apoio ao Sistema e, de modo particular, ao seu Plano Diretor Quinquenal"* (LOPES, 1967).

O presidente Jânio Quadros já havia aprovado o referido plano (FIGUEIREDO, 1984), mas em virtude dos contratempos motivados pela sua renúncia, o plano não logrou ser implantado naquela ocasião. A ABCAR, então, o atualizou para o quinquênio 1962-1966 e recorreu à Missão USAID em busca de apoio financeiro. Foi atendida através de um convênio intermediado pela Aliança para o Progresso, que lhe rendeu 750 milhões da Missão mais 250

milhões do Ministério da Agricultura, contudo os recursos só foram disponibilizados entre 1963 e 1964 (RIBEIRO, 2000).

A ABCAR prosseguia na sua luta, porém as condições para a sua institucionalização não estavam dadas, conforme reconheceu RIBEIRO (2000):

"Conquanto o Plano Diretor de cada associada e, especialmente, o Plano Diretor Quinquenal da ABCAR procurasse estabelecer sintonia com as ações dos governos visando ao desenvolvimento rural, não conseguia realizá-lo, uma vez que o próprio governo não tinha diretrizes e instrumentos de planejamento para o setor agrícola. A consequência é que, ao não ser influenciado pela política governamental, é o Plano Diretor Quinquenal que passa a influenciar a ação política governamental (...)".

Retorna-se, portanto, ao que foi proposto anteriormente: se o Estado não dispunha de um programa para a agricultura, como esperar que ele atribuisse uma maior relevância ao Serviço de Extensão Rural? Essa mudança só vai ocorrer no pós-64, e por várias razões. O advento da Revolução Cubana, de Julho de 1959, compreende um dos motores dessa mudança, pois foi em decorrência dela que se realizou a Conferência de Punta del Este e redigiu-se a carta que leva o mesmo nome e recomenda, com a subscrição da Aliança para o Progresso que:

"Os países latino-americanos participantes convêm em estabelecer ou fortalecer sistemas para a elaboração, execução e revisão periódica dos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, compatíveis com os princípios, objetivos e requisitos contidos neste documento. Os países latino-americanos participantes deverão formular, dentro dos próximos dezoito meses, se possível programas de desenvolvimento a longo prazo" (LANNI, 1979).

Em cumprimento ao que determinava a carta, o presidente Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei propondo, conforme estabelece o art. 1º do ESTATUTO DA TERRA (1964), regular *"os direitos e*

obrigações concernentes aos bens imóveis rurais (...)". Através do item 4 da Mensagem nº 33, o presidente expôs sua intenção:

"Honra ainda o Executivo Brasileiro os compromissos internacionais assumidos na carta de Punta del Este, a qual em seu Título Primeiro, art. 6º, dispõe que as Repúblicas Americanas procurarão, entre outros objetivos a serem atingidos nesta década: impulsionar, respeitando as particularidades de cada País, programas de reforma agrária integral(...)".

No ponto 18, porém, o presidente dá uma indicação da amplitude do projeto:

"Não se contenta o projeto em ser uma lei de reforma agrária. Visa também à modernização da política agrícola do País, tendo por isso mesmo objetivo mais amplo e ambicioso; é uma lei de desenvolvimento rural(...)".

A lei foi aprovada sob o nº 4504, em 30 de novembro de 1964 e ficou conhecida como o Estatuto da Terra. A partir dessa data, o país passou a dispor de diretrizes para a política agrária. O Sistema ABCAR não foi literalmente relacionado como um dos instrumentos concebidos para dedicar-se às operações do desenvolvimento rural. Entretanto, na rubrica da assistência técnica previa-se atividades de extensão rural em colaboração com o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA e Ministério da Agricultura. Isso sinalizava que o momento de valorização do Sistema ABCAR aproximava-se. Faltavam amadurecer mais algumas condições, o que se deu no avançar da década de 60.

Nem mesmo a promulgação do Estatuto da Terra teria sido fácil sem o aprofundamento dos conflitos em torno da questão agrária e a posterior ruptura com a democracia representativa. IANNI (1979) destaca três pontos de divergências que caracterizavam o estado de ebulição naqueles anos anteriores ao golpe: as opções políticas de desenvolvimento – independente, associado e socialista; incompatibilidades entre os poderes executivo e legislativo; e aguçamento das contradições entre as classes sociais. Contudo, com a instituição do

golpe e a preeminência dos atos institucionais sobre as ordenações constitucionais, o poder executivo reuniu forças para impor-se ao legislativo, sobrepor-se ao antagonismo das classes sociais e fixar as diretrizes econômicas orientadas para o desenvolvimento dependente. As circunstâncias da época exigiam que se projetasse para esse novo ciclo de crescimento, a integração da agricultura aos demais setores econômicos, como se observa no programa geral discriminado abaixo, e que constituiu, segundo o autor, a linha de atuação dos três primeiros governos militares:

"reduzir a taxa de inflação; incentivar a exportação de produtos agrícolas, minerais e manufaturados; racionalizar o sistema tributário e fiscal; estimular, sob controle governamental, o mercado de capitais; criar condições e estímulos novos à entrada de capital e tecnologias estrangeiros; conter os níveis salariais em todos os setores da produção; estimular a modernização das estruturas urbanas; executar o plano habitacional; criar a indústria petroquímica; estabelecer objetivos e criar novos meios na política de ocupação e dinamização da economia da Amazônia; ampliar os limites do mar territorial; defender e estimular a indústria do café solúvel; formular uma política brasileira de energia nuclear; modernizar as estruturas universitárias; reformar os estudos sobre a reforma agrária; propor um plano de integração nacional; etc".

OLIVEIRA (1981) salienta que primeiro foi necessário um período de recessão para que a política fosse reorientada no sentido contrário: *"abandonou-se a perspectiva da contenção do crédito, a de contenção dos gastos governamentais, e a perspectiva global de contenção da demanda; (...) passou a (...) aumento dos créditos, aumento dos gastos governamentais, estímulo à demanda"*. O controle da inflação foi buscado, no dizer do autor, através de uma *"política seletiva"*, cujos encargos foram transferidos às classes de menores rendas, uma vez que *"o mercado para produtos industriais dos novos ramos assentava-se exatamente numa distribuição extremamente desigualitária da renda, a qual estava muito*

longe de constituir-se obstáculo ao crescimento (...).

O que está ocorrendo nesse momento é a instituição do Estado burocrático-autoritário. O estilo populista de relações entre Estado e sociedade tinha chegado ao fim. De agora em diante, os termos dessas relações passam a ser mediatizados pela interveniência das forças armadas e consubstanciam o que ARAÚJO & TÁPIA (1991) definiram como corporativismo estatal excludente e O'DONNELL (1976) de bifronte e segmentário.

Quanto à agricultura, de meados da década de 60 em diante, a situação estava se alterando. Por um lado, a queda de sua participação no total da renda interna havia-se acelerado (OLIVEIRA, 1977); a taxa de crescimento do PIB do setor agrícola não acompanhava a do crescimento populacional; alguns produtos agrícolas vinham apresentando redução na quantidade produzida, com crises de abastecimento. Por outro lado, a urbanização intensificara-se, ampliava-se a oferta do emprego não-agrícola, com estímulos à demanda interna por produtos agropecuários. Some-se a esses fatores o incremento da demanda externa sobre os produtos de origem agrícola, em um momento de crise da política cambial valorizacionista do pós-guerra (DELGADO, 1985) e de tendência a déficit do balanço de pagamentos brasileiro (IANNI, 1979), bem como o compromisso com a dívida social interna, há pouco discutida, e ter-se-á uma noção aproximada da importância que o setor agrícola passou a desfrutar no processo de acumulação capitalista nacional.

DELGADO (1985) estabelece, nesse marco, um limite divisório do desenvolvimento recente da agricultura. Para o autor, nos dois momentos, antes (com início nos anos 30) e depois, "o papel do setor agrícola estará se definindo a partir das necessidades do desenvolvimento industrial e urbano". Ao primeiro, caracterizou-o pela importação de meios de produção, dependente da terra - como laboratório - e da força de trabalho, e "fonte de transferência de recursos" para o setor industrial. Ao segundo, denominou-o "modernização conservadora".

cujo evento característico assenta-se na exigência de integração inter-setoriais.

Pois bem, é aqui, nesse marco, coincidentemente, que procuro situar a primeira inflexão relevante da trajetória da Extensão Rural. Trata-se, obviamente, de uma inflexão ascendente, para um estado mais dinâmico de atividades, de reconhecimento e de concretização da tão almejada institucionalização.

Na primeira fase do "desenvolvimento" agrícola, devido ao papel pouco conspicuo atribuído ao setor, apesar de sua fundamental importância, a Extensão Rural teve uma participação tímida, obscura e secundária no cenário nacional desenvolvimentista. Sua atuação convergiu-se para a produção camponesa, marginalizada, oprimida, enquanto a política do sub-setor nobre, o primário-exportador, era, conforme DELGADO (1985), desenvolvida através do Instituto Brasileiro do Café - IBC, do Instituto do Açúcar e do Alcool - IAA e da Comissão Especial da Lavoura Cacaueira - CEPLAC. Absolutamente justa a distribuição de público a ser assistido, e que poderia resultar em benefícios para os camponeses, não fosse a incumbência atribuída à Extensão Rural alienada dos interesses daqueles e francamente destinada a atender a determinações de grupos fora do setor.

No segundo período, de expansão e valorização do capital no próprio setor agrícola, a Extensão Rural decola, para assumir um lugar de destaque nos planos governamentais, tal como vinha intentando, havia algum tempo. Nesse sentido, em maio de 1966, conforme LOPES (1967), através do decreto nº 58.382, a ABCAR e filiadas foram "expressamente incumbidas da execução das atividades da Extensão Rural no País, mediante convênio com o Ministério da Agricultura e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA)". Para selar a nova ordem, definiu-se que: "Quanto aos recursos para a manutenção do Sistema, 60% são de origem federal e 40% de origem estadual".

O Sistema de Extensão Rural havia conseguido o que pretendia. Estimulado pelas mudanças, ampliou as atividades, o público e o próprio status. Seu papel e compromisso daí em diante passou a relacionar-se com a modernização da agricultura.

Quanto à alteração do público, foi recomendado:

“1 – ampliar a clientela da Extensão no setor agropecuário mediante o envolvimento de crescentes parcelas de grandes estabelecimentos produtores, visando à obtenção de maior impacto no aumento da produção agrícola e na melhoria geral dos índices de produtividade;

2 – dar preferência à orientação de produtores que sejam proprietários dos estabelecimentos, tendo em vista que a propriedade constitui uma importante condição prévia para o desenvolvimento subsequente” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1968).

Foi no cumprimento de modernizar a agricultura que a Extensão Rural viveu sua fase de ouro. Portanto, torna-se obrigatório reconstituir o conteúdo dessa empreitada, pois que é no esgotamento das condições que a sustentaram que se despontou a crise.

4.4.4- A modernização agrícola e o Estado desenvolvimentista

A modernização da agricultura constitui um fato que antecede o Estado desenvolvimentista. A rigor, ela se iniciou com a transição do sistema de produção escravista para a forma de trabalho livre, e processou-se muito lenta e parcialmente no decorrer de um século.

Após a segunda guerra mundial, experimentou um certo impulso, apesar de limitada pela necessidade de importação de meios de produção. A aceleração do processo veio a ocorrer na vigência dos governos militares, com a consolidação na montagem do parque industrial brasileiro, particularmente dos setores

de produção de bens – insumos, máquinas e equipamentos – destinados especificamente à agricultura, bem como com a ampliação da indústria de processamento e comercialização de produtos agropecuários.

A agricultura, assim conectada ao circuito da acumulação capitalista, inaugura novas formas de exploração, enquadradas no padrão moderno de produção difundido pela revolução verde, enquanto, simultaneamente, tem seu ritmo de crescimento acelerado. Trata-se de um modelo legitimado pelo princípio da inovação tecnológica, notadamente no campo da genética, da química e da mecanização, porém padronizado por produto e processo técnico. DUFUMIER & COUTO (1998) definiram a generalização dessa padronização como “*produtivismo*”, cujos atributos se expressam pelo aumento da produtividade da terra e do trabalho, na redução dos custos, na especialização, uso intensivo de capital, produção para o mercado, racionalização científica etc. KAGEYAMA (1987) o definiu como a fase de industrialização da agricultura, pois estabelece distinção entre modernização e industrialização.

Denomina modernização, ao processo de mudança na base técnica de produção, e industrialização, à aceleração desse processo, como a que se configurou a partir de meados dos anos 60, com a integração irreversível da agricultura aos setores industriais, e que culminou na constituição dos chamados Complexos Agroindustriais.

A industrialização da agricultura, porém, não constituiu o resultado de uma revolução empresarial no campo, pois foi induzida e financiada com amplos subsídios pelo Estado desenvolvimentista. Para implementá-la foram mobilizadas várias instituições nas esferas federal, estadual e municipal envolvendo alguns ministérios, secretarias estaduais e municipais, autarquias, empresas públicas e de economia mista. DELGADO (1985) resume as ações da burocracia estatal nas “*instâncias normativa, financeiro-fiscal, produtiva e previdenciária*”. Na instância normativa destaca a instituição do Estatuto da Terra, já focalizado, e do Estatuto do

Trabalhador Rural, conquistado um pouco antes dessa fase, e que correspondia a uma reivindicação mais antiga de equiparação de direitos entre trabalhadores do campo e da cidade.

O dispositivo financeiro-fiscal comportava um conjunto de instituições e medidas que visavam, em última instância, elevar o aporte de crédito e incentivos fiscais destinados aos produtores rurais diretamente, ou, por meio deles, aos setores industriais e comerciais, fornecedores de bens industrializados. A organização bancária estatal e alguns bancos privados, liderados pelo Banco do Brasil, cumpriam as deliberações governamentais, beneficiando-se dos privilégios instituídos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

O SNCR visava exatamente forjar condições propícias e até irresistíveis para o financiamento rural. Preconizava favorecimentos nas taxas de juros, nos prazos e carências, de forma a controlar a organização da produção de mercadorias agrícolas e elevar a sua capacidade produtiva, beneficiando, especialmente, produtores com potencialidades para a modernização e integração ao setor agroindustrial. Além das facilidades na concessão de financiamentos, o Estado destinava recursos financeiros, em forma de subsídios, para estimular a compra de insumos e máquinas, e dinamizar as exportações: instituiu regras de dedução de imposto de renda e de isenção fiscal para encorajar inversões no setor rural, e consignou recursos para gastos públicos com infraestruturas em regiões de fronteiras para viabilizar a exploração agrícola e valorizar capitais investidos.

Na esfera previdenciária menciona o Fundo Nacional de Assistência Médica Rural – FUNRURAL, instrumento ativo para amenizar os impactos do projeto de modernização conservadora.

Vale lembrar aqui, a eficácia do FUNRURAL como instrumento de cooptação e controle social no campo. Cooptou grupos e lideranças tradicionalmente na oposição ao projeto modernizador e historicamente comprometidos

com a revisão da estrutura agrária, como, por exemplo, ao firmar convênio com sindicatos de trabalhadores rurais para a prestação de serviços de saúde. Serviu também à política dominante, ao estender seus préstimos à classe patronal.

Na instância produtiva o autor destaca a constituição de empresas produtoras de insumos para a agricultura e ressalta a importância dos sistemas EMBRATER/EMBRAPA na "geração, adaptação e difusão de tecnologia moderna".

No conjunto do aparato montado pelo Estado, há que se destacar o papel da Extensão Rural na modernização agrícola. Pois eram os seus técnicos que lidavam diretamente com os agropecuaristas, peças fundamentais na modernização.

Os técnicos participavam das definições ou mesmo decidiam sobre as inovações tecnológicas a serem implantadas: estabeleciam, dentro dos limites pré-fixados, e com maior ou menor participação dos fazendeiros, o montante, os itens a financiar, os prazos, carências e amortizações nas operações de crédito rural. Portanto, os interesses dos produtores rurais, dos bancos, dos órgãos de pesquisa, dos setores industriais, do Estado, dependiam, de alguma forma, da ação extensionista, que funcionava à semelhança de um catalisador do processo.

Para PINTO (1980) a modernização da agricultura constituiu-se num empreendimento exercido de "fora para dentro" e representa o interesse de setores que assumiram o comando da economia do país em articulação subordinada ao processo de acumulação capitalista mundial. Aponta, neste sentido, três grupos de atores em estreita interação com o Estado desenvolvimentista que, além de se conectarem externamente, estabeleceram conexões e fusões entre si: a burguesia agrária, o empresariado produtor de bens para a agricultura e os banqueiros envolvidos em operações com o crédito rural. Pode-se agregar ainda ao grupo de empresários, a fração empresarial dedicada ao beneficiamento e comércio de produtos agroindustriais. A par da impropriedade quanto a segmentação radical entre os três grupos, o autor sintetiza que "uma mesma pessoa ou

empresa representa os três setores, tornando-se impossível separá-los”.

Da conjugação, portanto, desses complexos interesses em simbiose com o Estado desenvolvimentista implementou-se a modernização agrícola, cujo fundamento, segundo PINTO (1980), traduz-se no esforço pelo aproveitamento de mais uma alternativa dinâmica de acumulação capitalista. Dos instrumentos utilizados, de acordo com o autor – seguro agrícola, preços mínimos, pesquisa, assistência técnica, crédito rural – este último consagrou-se como fator decisivo: os agentes financeiros dependem da demanda dos agricultores por crédito, e estes, dos empréstimos bancários para realizarem transações com os setores industriais. Os setores industriais, por sua vez, pressionam os bancos, ou diretamente o próprio governo, por mais crédito aos agricultores para, por um lado, garantirem a realização da mais valia de seus produtos e, por outro, favorecer-lhes a obtenção de produtos agropecuários a preços, quantidade e qualidade desejados.

O crédito “fácil, farto e barato” foi concebido exatamente para esse fim. Dessa forma, ganhavam os bancos, com o volume ampliado dos negócios, através das taxas de juros subsidiadas pelo Estado e nas vantagens adicionais para conquistar clientes; ganhavam os agropecuaristas por intermédio dos subsídios direto do crédito e faturavam as indústrias na venda quase irrestrita de seus produtos, beneficiados pela oferta de crédito nos padrões referidos. O setor industrial beneficiava-se, por outro lado, na aquisição, a preço baixo, de matéria prima e, ainda, pela compressão dos salários beneficiados pela redução no custo da cesta básica. Estes fatores foram fundamentais para o processo de acumulação de capital e consolidação do agribusiness brasileiro.

SILVA (1982), a exemplo de DELGADO (1985), definiu este processo como *“modernização conservadora, que carece de dinâmica e sustentação própria, por isso resultou ser induzido através de pesados custos sociais e que só vingou pelo amparo do Estado”.*

A fase da modernização conservadora, que MARTINE (1991) delimita entre 1965 e 1979, sobreviveu a dois ciclos econômicos, beneficiando-se de sua pujança e, simultaneamente, contribuindo para estimulá-los.

No primeiro período, que vai até 1973, e engloba a época do milagre brasileiro (67-73), segundo HABERT (1994), o PIB cresceu a taxas anuais superiores a 10%. O Estado removera os obstáculos à entrada de capitais internacionais; estabelecera incentivos e isenções fiscais, créditos abundantes; realizara a ampliação e modernização de infra-estruturas, como estradas, portos, telecomunicações, energia elétrica, com investimentos em siderurgia, petróleo, petroquímica, mineração, além do patrocínio de grandes projetos, como a rodovia transamazônica, ponte Rio-Niterói, favorecendo empreiteiras, grupos mineradores e agropecuaristas. Ao encerrar-se esse ciclo, o Brasil estava integrado ao sistema capitalista internacional e havia avançado da 50^a para a 8^a posição entre as nações capitalistas mundiais. Daí até o final da década, o ritmo de crescimento desacelerou-se até atingir a recessão, no começo dos anos 80, quando instalou-se a crise que pôs fim ao Estado desenvolvimentista (HABERT, 1994).

Em que pese a desaceleração do desenvolvimento econômico na segunda metade da década, e apesar da crise que assolava os países desenvolvidos, observa ARAÚJO (1995) que a média de crescimento do país, no período, alcançou uma taxa de 7% ao ano. A ameaça da crise e as perspectivas de recessão consistiram nos sinalizadores que encorajaram o governo Geisel a formular o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND, instrumento que prescrevia toda uma série de investimentos públicos ainda carentes. No final do período, não obstante a instalação da crise e recessão, o Brasil encontrava-se, segundo a autora, dotado da estrutura básica necessária ao progresso industrial, à semelhança dos países avançados.

4.4.5- O apogeu do Serviço de Extensão Rural

As reestruturações institucionais do Serviço de Extensão Rural não se esgotaram no decreto de maio de 1966. Com a intensificação das atividades de modernização agrícola, face à expansão de programas especiais destinados à agricultura, e à *"avalanche creditícia iniciada nos anos 1967/68"*, como observou FIGUEIREDO (1984), o poder público entendeu que o Sistema ABCAR fundava-se em bases sobremaneira estreitas para os requerimentos da política de modernização desejada. Assim, de acordo com RODRIGUES (1978), em 6 de novembro de 1974 sancionou-se a lei que autorizava a criação da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER e, simultaneamente, previa a absorção da ABCAR por ela, e das filiadas, ACAR(s), pelas empresas do tipo EMATER que viessem a ser criadas pelos governos estaduais para integrar ao Sistema Brasileiro de Extensão Rural. Com a nova configuração, estava assegurada a flexibilidade a estas instituições para o engajamento nas políticas oficiais de desenvolvimento agrícola; garantia o suprimento dos recursos financeiros necessários e dotava todo o sistema de autonomia para empreender políticas de desenvolvimento e celebrar acordos em parceria com outros organismos em busca de maior eficiência.

A legislação que criou a EMBRATER determinava, segundo o autor,

"a) que a nova empresa promovesse, estimulasse e coordenasse programas de Assistência Técnica e Extensão Rural visando a difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social,

b) que se estabelecessem estreitas atribuições entre os sistemas EMBRATER e EMBRAPA e que suas respectivas atividades tivessem em consonância com as políticas globais de desenvolvimento rural do país". Tudo conforme reivindicara a ABCAR através do seu Plano Diretor Quinquenal. O sistema EMBRATER foi então criado quase no intervalo dos dois ciclos

econômicos. Essa quase coincidência poderia sugerir que as alterações processadas correspondessem a medidas preventivas ou corretivas contra qualquer vicissitude envolvendo o setor agrícola. Esclarece-se que essa inflexão do ciclo econômico não afetou as atividades de modernização da agricultura, que transcorreram ilesas a ele, uma vez que a base monetária supridora de recursos para esse fim encontrava-se em franca expansão. DELGADO (1985), citando dados do Banco Central do Brasil, demonstra, para aquele período de transição, a gradativa ampliação do índice de valor real do crédito rural aplicado, o instrumento essencial da modernização (ver Tabela 2). Desse modo, a criação da EMBRATER visou tão-somente impulsionar ainda mais o ritmo da modernização da agricultura, tarefa que o sistema cumpriu com desenvoltura, apoiando-se na multiplicidade de programas especiais fomentados pelo governo federal.

4.5- Primórdios da crise da Extensão Rural e do desenvolvimentismo

Para as instituições de Extensão Rural, mesmo com a elevação da dotação orçamentária implícita na mudança estrutural, uma série de ajustes e medidas de contenção e racionalização de gastos tiveram que ser colocados em prática. Apesar do bom desempenho da economia, o espectro da crise internacional impunha cautela. Tal vigilância prevaleceu por todo o restante da década, aprofundando-se cada vez mais. Ao aproximar-se o final daqueles anos, os sintomas da crise já se faziam presentes entre nós. De início comprometeram as bases de fomento do crédito rural subsidiado e mais tarde solaparam a estrutura econômica, conforme atesta DELGADO (1985).

Quanto à erosão das bases monetárias supridoras do crédito rural, pode-se notar pela Tabela 2, que a concessão do crédito rural, medida pelo índice de valor real, cresceu ininterruptamente até 1976. Em 1977 sofreu o seu primeiro abalo. A partir de 1979 verifica-se uma queda progressiva, acompanhada da elevação da taxa

nominal de juros. DELGADO (1985) explica que nesse momento haviam sido "revertidas todas as condições que propiciaram a expansão do crédito rural e dos demais programas de

financiamento favorecido". O SNCR concebido para impulsionar a modernização agrícola, no estilo conservador, tinha-se exaurido "antes mesmo do declínio da economia".

Tabela 2- Crédito rural aplicado no Brasil (milhões de cruzeiros em moeda corrente) e outros indicadores - 1965 a 1982.

Ano Base	Aplicações	Índice de valor real	Taxa nom. juros Taxas máx. cobr
1969			
1965	1.327,00		
1967	3.127,00		
1969	6.489,00	100,00	18,0
1970	9.428,00	118,97	17,0
1971	12.870,00	137,47	7,0
1972	18.669,00	170,49	15,0
1973	30.334,00	240,62	15,0
1974	48.273,00	297,56	15,0
1975	89.997,00	443,76	15,0
1976	130.226,00	444,93	15,0
1977	165.858,00	396,75	15,0
1978	233.942,00	403,75	15,0
1979	448.731,00	503,13	38,0
1980	825.397,00	481,11	45,0
1981	1.563.090,20	417,27	45,0
1982	2.960.272,90	404,00	60-80% da ORTN*

FONTE: DELGADO (1985) - Capitalismo financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985.

* Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional

Esse fato, que sinaliza o enfraquecimento da base monetária do país e, por conseguinte, mudanças de rumo nas relações do Estado com o negócio agroindustrial, constitui-se no marco inicial do desencadeamento da crise da Extensão Rural. A restrição do crédito infligiu uma espécie de paralisia às atividades da Extensão, circunstância já percebida em outras oportunidades efêmeras, como testemunha LOPES (1967):

"Observações de especialistas do Serviço de Extensão têm evidenciado que, em ocasiões de crise, provocada por falta de numerário para as operações de crédito, através dos serviços de Extensão, os agentes locais sentem-se como se estivessem limitados no desempenho de suas funções, tamanha é a importância atribuída ao crédito".

DELGADO (1985) registra que houve um decréscimo acentuado no consumo de meios de produção agropecuário, com reflexos severos para a produção industrial, que passou a operar com ociosidade de suas plantas. A indústria de tratores, por exemplo, teve a sua produção reduzida para menos da metade já no final da década de 70. Assegura o autor que com a interferência do Fundo Monetário Internacional - FMI, na política econômico-financeira do país, no final de 1982, a crise aprofundou ainda mais, devido às exigências quanto às relações nas operações creditícias e equiparações de suas regulamentações às condições gerais do mercado financeiro.

Para a agricultura em si, segundo MARTINI (1991), não houve crise, mas ao contrário. Assinala o autor que apesar da recessão industrial, da retração do crédito e dos preços internacionais desfavoráveis dos anos de 1980/84, a agricultura teve bom desempenho e taxas elevadas de lucratividade, e que, após esse período, até o fim da década, exibiu uma *"sucessão de supersafras e quase supersafras"*.

Diversos foram os fatores apontados que concorreram para assegurar o sucesso da atividade agrícola. Alguns dizem respeito à própria reorganização interna, e outros, às novas articulações encetadas pelo Estado. Quanto às

iniciativas no interior do processo produtivo, que já contava, segundo o autor, com uma estrutura tecnologicamente consolidada, reduziu-se o ritmo de incorporação desses bens, assim como do crescimento da área cultivada e do rebanho. cuidou-se em utilizar mais racionalmente os insumos. O Estado não aboliu completamente a política de crédito rural, mas a redirecionou para atividades consideradas mais estratégicas como a laranja, o cacau, a cana-de-açúcar, etc. Estabeleceu uma política agressiva de preços mínimos, manteve o seguro agrícola e incentivou as exportações, via desvalorização cambial.

Ora, face ao que foi apresentado, uma constatação, no mínimo curiosa, se impõe: enquanto a Extensão Rural entra em crise, a agricultura se deslança. Houve um descolamento da trajetória de ambas. Seladas no pós-64, pelos elementos atrativos do SNCR, afastam-se quando esses deixam de existir. A agricultura, integrada à montante e à jusante com o setor industrial, não depende mais, inexoravelmente, dos préstimos da Extensão Rural que, por causa disso, torna-se mais enfraquecida, menos legítima e mais propensa a se subsumir na crise.

Um indicador de que a cotação da Extensão Rural encontrava-se em queda situa-se no fato de o Banco Central expedir decreto desobrigando a assistência técnica através do Sistema (RIBEIRO, 2000). Mas mesmo assim o governo federal continuou a destinar verbas para seu custeio, embora comprimindo-as cada vez mais.

Em 1980, o Ministério da Agricultura começa a reduzir o repasse de recursos financeiros para a EMBRATER e, por conseguinte, para as filiadas. No final do último governo militar os recursos deixam de ser institucionalizados e o Sistema EMBRATER tem que se desdobrar para captá-los de múltiplos mantenedores, via Programas Especiais de Desenvolvimento Regional. Isso gera uma intranquilidade no corpo funcional, que passa a conviver com os atrasos na liberação dos recursos: atrasos nos salários e no recolhimento de encargos; correção salarial abaixo dos níveis inflacionários;

deterioração da frota de veículos; deficiente execução dos programas conveniados, desgaste institucional; semiparalisação e até paralisação completa de atividades (EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1987).

4.6- A crise do Estado desenvolvimentista brasileiro

Quando a Extensão Rural sofre os primeiros abalos da crise, a economia, de forma geral, está prestes a cruzar a linha que demarca a fronteira do Estado desenvolvimentista, após quase meio século de crescimento.

PAES (1995) assevera que por volta de 3 décadas após a Segunda Guerra, "*nenhuma crise econômica séria ocorreu em termos mundiais*". O Brasil esticou esse período por pelo menos mais 5 anos. E patrocinou a euforia da época, a ponto de a propaganda oficial prognosticar, segundo HABERT (1994), que no limiar do ano 2000 o país "*seria elevado à categoria de Grande Potência Mundial*".

Com efeito, as transformações processadas foram significativas e alteraram definitivamente o padrão de vida brasileira, se não em seu conjunto, pelo menos de uma expressiva parcela da população. RODRIGUES (1994) nomeia como inovações desencadeadas na esteira da industrialização, o ritmo acelerado da automação, a produção padronizada, a expansão da propaganda, a estruturação dos supermercados, a multiplicação dos equipamentos eletrônicos e eletroeletrônicos, do carro, da TV. As alterações das relações sociais, inclusive familiares, com a participação da mulher e o advento da pílula anticoncepcional.

Tudo isso é acompanhado de renovações artístico-culturais na música, no cinema e até no futebol e imprime um tom de modernidade que alimenta um ufanismo concertado nas expressões "*50 anos em 5*", "*Brasil, Grande Potência*", "*Ame-o ou deixe-o*", "*Ninguém segura este país*", "*Prá frente Brasil*", etc.

No período de regime militar, intensifica-se o crescimento econômico, e intensifica-se também a segregação social. PAES (1995) discorre sobre os esforços para desestruturar a organização trabalhista, para controlar os sindicatos e as lideranças consideradas perigosas. Salienta a severidade daqueles dirigentes para manter o "*arrocho salarial*", fonte da acumulação capitalista, proibindo greves, eliminando a negociação direta entre patrões e empregados, reprimindo os trabalhadores, e estabelecendo um clima de pavor. A autora refere-se a um "*Estado terrorista*" em que a perseguição, o assassinato, a tortura e o sumiço consistiam estratégias de conter a oposição. Assentada no lema "*fazer o bolo crescer para depois dividi-lo*", a 8ª economia do mundo compatibilizou também a 5ª classificação em termos de misérias sociais: subnutrição, fome, doenças, analfabetismo, mortalidade infantil, etc.

RODRIGUES (1994) sintetizou esse desenvolvimentismo como um modelo econômico modernizante, conservador, concentrador de rendas e excludente social, econômico e politicamente, forjado através da privatização do Estado.

A par de tantas contradições, a crise parecia inevitável, mesmo sem a propagação da crise externa, a julgar à luz das teorias sobre a crise do Estado, de POULANTZAS (1977). Assim, no despontar dos anos 80, segundo RODRIGUES (1994), a crise chega operando mudanças na performance do país. Há redução na oferta de crédito, de subsídios; desvaloriza-se a moeda e rebaixam-se os salários; a dívida externa exponencia-se e a política governamental passa a priorizar o pagamento de seus serviços; a abertura política tem que ser processada em meio a tensões sociais, manifestadas por greves gerais, desemprego e inflação em alta; reduzem-se as exportações (primeira metade da década) e elevam-se os preços dos importados; o espectro aterrador do comunismo internacional já não é tão imprescindível ao livre trânsito do capital, por isso, a consolidação da internacionalização da economia nos moldes impostos pelo regime agora o dispensa, e dispensa também a ditadura.

ARAÚJO (1995) identifica a origem da crise no Brasil como efeito da aplicação do II PND, visão aparentemente paradoxal, se se considerar os objetivos e os resultados do plano para a consolidação da economia desenvolvimentista. O que a autora salienta, entretanto, é que para o custeio daquele plano foi utilizado crédito externo, tomado a uma taxa de 8% ao ano, no momento em que a dívida externa totalizava 12 bilhões de dólares. No final da década, a dívida havia saltado para 54 bilhões e os juros para 21%. Nessa nova configuração, o Brasil encontrou dificuldades em saldar seus compromissos e assim passou a rolar a dívida externa. Com a falência dos países endividados e a moratória decretada pelo México em 1982, o Brasil não conseguiu mais crédito externo e então se voltou para o mercado interno criando assim a dívida interna. À medida que aumentavam os encargos financeiros das dívidas, o governo emitia mais títulos e, assim, elas cresceram cada vez mais, colocando o Estado "refém" dos credores internos e externos. Nessa situação de déficit, de uma economia operando no vermelho é que o país então buscou ajustar a sua economia. E o ajuste que se vislumbrou coincidiu com os pressupostos neoliberais de um Estado mínimo e de um mercado soberano e atuante.

As virtudes e equívocos do II PND foram apontados também por SALLUM JR. (2000) que, semelhantemente, o correlaciona com o desencadeamento da crise no Brasil. Pondera o autor que através do II PND pretendia-se basicamente lidar com duas situações extraordinárias, despontadas no mercado internacional: enfrentar a alta dos preços das matérias-primas, particularmente dos preços do petróleo, e viabilizar empréstimos para financiar o desenvolvimento do país, dada a enorme disponibilidade de capitais oriundos dos negócios com o petróleo.

O governo foi bem sucedido em seu intento. Conseguiu concluir a instalação do parque industrial brasileiro, incorporando todas as conquistas tecnológicas produzidas pela segunda revolução industrial, porém, a autonomia daí advinda não se fez acompanhar da capacidade de produzir aquelas tecnologias. E para

complicar ainda mais a situação brasileira, o resultado de todo aquele esforço estava prestes a ser ultrapassado, pois "os países do centro já se preparavam para a revolução tecnológica que daria a base material para a construção de um novo sistema econômico mundial".

Outro complicador, resultante da aplicação do II PND, destacado pelo autor, consistiu na forma de entrada do capital estrangeiro no Brasil. Diferentemente dos padrões anteriores, caracterizados por investimentos diretos, através das multinacionais, a concorrência estrangeira processou-se, predominantemente, através de empréstimos "por conta e risco do tomador". Por isso, quando estourou a crise, com a majoração das taxas de juros, o país se viu impossibilitado de honrar seus compromissos:

"A mudança da política de juros dos EUA em 1979 demarcava a inviabilização estrutural do projeto brasileiro de autonomização industrial sob a liderança do Estado. Desde 1965 e, especialmente desde a crise do petróleo de 1973, ele era um projeto que contava com financiamento externo a juros baixos. A elevação brutal dos juros internacionais multiplicou o valor da dívida externa brasileira – na medida em que ela era toda contratada com juros variáveis – e debilitou extraordinariamente as bases materiais do Estado e de suas empresas. Terminava para o Brasil, a possibilidade de um desenvolvimento sustentável nas bases anteriores, ainda mais porque os preços do petróleo voltaram a subir no mesmo ano, pressionando a balança comercial. A moratória da dívida externa, anunciada em dezembro de 1982, foi apenas o reconhecimento político oficial da impossibilidade de continuar a desenvolver o capitalismo industrial nas velhas bases, sob a liderança do Estado desenvolvimentista" (SALLUM JR., 2000).

Referindo-se às causas da crise do Estado brasileiro e à falência do modelo desenvolvimentista, FIORI (1993) assim expressou: "Hoje existem poucas dúvidas de que a crise econômica internacional que se esboça no início dos anos 70, e assume uma dimensão global a partir de 78-80 - com a segunda crise

do petróleo, a disparada das taxas de juros e a prolongada recessão das economias industrializadas - ao atingir as economias em desenvolvimento com a desaceleração do comércio, a permanência dos preços das commodities e a multiplicação de suas dívidas internas, teve outra vez um papel decisivo na crise brasileira dos anos 80. (...) Com ela se encerrou o potencial do modelo desenvolvimentista da industrialização para o país e, uma vez mais, a convergência de fatores externos e internos abriu as portas a amplo movimento social e político que vinha propondo, novamente em nome da modernização da sociedade brasileira, uma mudança profunda da institucionalidade econômica e política do país”.

O autor acrescenta ainda que a fragilidade brasileira se tornava ainda mais acentuada em função do padrão de financiamento industrial “articulado por um estado gigantesco, mas cronicamente debilitado do ponto de vista fiscal”.

Alguns anos depois, o mesmo autor, ao pronunciar sobre a crise no Brasil, pondera que não se trata de uma crise do Estado. “mas de várias crises acumuladas em torno da progressiva falência do Estado”, e que tem origens internas e externas. Quanto à localização externa, o autor a atribui a decisões unilaterais do governo norte-americano no início e final dos anos 70. No início, suspendeu a paridade do dólar com as moedas nacionais, flexibilizando a taxa de câmbio. No final, para revalorizar o dólar, elevou as taxas de juros. Isolada ou conjugadamente, essas medidas imprimiram a recessão, o crescimento exponencial da dívida externa, a redução dos preços das commodities, a elevação do preço da energia e o fechamento do sistema financeiro internacional para as demandas de crédito.

Do ponto de vista da causação interna, o autor a imputa à natureza da interpretação do contexto de crise internacional que as elites brasileiras formularam e da resposta que então empreenderam. Ou seja, a construção do quadro semiótico apenas reiterou “os argumentos do Banco Mundial sobre a perversidade dos

Estados e de suas políticas populistas”, compartilhando do “diagnóstico liberal-conservador”. Portanto, a resposta não poderia ser outra, senão “um programa de reformas liberalizantes e privatizantes”, de caráter não reformador, mas destruidor do Estado, no qual as elites atacam a sua própria obra (FIORI, 1998).

Observa-se que, de acordo com ARAÚJO (1995), FIORI (1998) e SALLUM JR. (2000), a crise brasileira resulta de um déficit fiscal-financeiro decorrente do endividamento externo, e que, segundo FIORI (1998) e SALLUM JR. (2000), todo esse processo tem origem no rompimento unilateral do acordo de Bretton Woods pelos norte-americanos e em suas deliberações políticas de desvalorização e posterior valorização do dólar. Ambos atribuem ainda ao comportamento das elites brasileiras uma parcela de responsabilidade na determinação interna da crise. Porém, enquanto na leitura de FIORI (1998) as elites falharam ao acatar automaticamente os preceitos neoliberais, SALLUM JR. (2000) sublinha a pressão política norte-americana pela liberalização da economia, traduzida na abertura do mercado interno e da indústria nacional à concorrência estrangeira, e a divisão interna das elites, com dissolução das alianças desenvolvimentistas. O autor acrescenta mais um componente interno da crise, cuja ação parece interferir mais nos mecanismos de controle do que mesmo na sua deflagração. Trata-se dos movimentos sociais pela redemocratização, que foram efetivos para “reduzir drasticamente o raio de manobra que tinham os dirigentes do Estado para definir saídas para a crise de cima para baixo”.

4.7- O Estado desenvolvimentista e o Estado de Bem-Estar Social

De acordo com a etiologia, verifica-se que a crise do Estado brasileiro não possui qualquer relação com o aparelho de bem-estar social. Essa conexão existiu apenas em caráter secundário ou subsequente, e manifestou-se sob dois aspectos contrários. Em um primeiro momento, isto é, no desencadeamento da crise econômica, as classes

populares se mobilizaram – crise política – para denunciar a precariedade na oferta de programas sociais. Portanto, não se tratava de “excesso”, mas de quase absoluta ausência daqueles programas.

Em um segundo momento, configurado o Estado de Bem-Estar Social (DRAIBE, 1995), como se mostrará adiante, logo de imediato, nos ajustes dos anos 90, e diante do esforço para debelar a inflação e viabilizar a renegociação da dívida externa e o pagamento de seus respectivos juros, o Estado se volta para os cortes do gasto público (CANO, 1999), fazendo retroceder as conquistas de bem-estar alcançadas na década anterior.

A crise que se instalou no Brasil foi uma crise eminentemente econômica, conforme salientado por ARAÚJO (1995); FIORI (1993); FIORI (1998) e SALLUM JR. (2000), tendo sido “precipitada”, de acordo com o último, “pela crise da dívida externa (e a conseqüente moratória de 1982) e materializou-se em crise fiscal”. A crise política que dela deriva tem seu ponto de irrupção na fragmentação das elites e nos movimentos sociais pela redemocratização (SALLUM JR., 2000).

Vê-se, portanto, que as causas da crise não possuem correspondência com nenhuma das oito teses arroladas por DRAIBE & HENRIQUE (1998). Até mesmo a versão da crise fiscal referida por esses autores - em que o déficit financeiro-fiscal tem origem numa situação de elevação de gastos com programas sociais, redução de receitas e uma exigência crescente de recursos financeiros - difere da natureza da crise interpretada por aqueles – crise fiscal resultante da crise da dívida externa. O problema de gastos com programas sociais só é incorporado à agenda política nas estratégias do segundo ajuste, que consistiu em uma nova modalidade da “operação desmonte”, desta feita, tendo como alvo a constituição de 1988.

A crise brasileira insere-se no quadro de crise do desenvolvimentismo (FIORI, 1993 e SALLUM JR., 2000), entendido “como uma modalidade de intervencionismo estatal, orientado (...) para impulsionar a industrialização em países de desenvolvimento tardio, quer dizer,

retardatários em relação aos centros originários do capitalismo mundial” (SALLUM JR., 2000). Essa foi a condição em que se deu a modernização da economia no Brasil. E como se procurou demonstrar nos capítulos precedentes, a política desenvolvimentista no Brasil vislumbrou apenas a dimensão econômica, preterindo-se das reformas na estrutura social. Aliás, aquela política sempre fora alicerçada na exclusão das camadas sociais subalternas, na compressão salarial dos trabalhadores, desde o “*pacto estrutural*” (OLIVEIRA, 1981) até a vigência do “*Estado terrorista*” (PAES, 1995).

A era desenvolvimentista no Brasil, com efeito, abarca dois regimes políticos diferentes que comportam adequadamente as teorias do corporativismo estatal e do corporativismo bifronte e segmentário, propostas para explicar a intermediação de interesses em países latino-americanos. Sabe-se que, em ambas as circunstâncias, as decisões políticas são tomadas em associações bipartites, excluindo-se o segmento trabalhista. ARAÚJO & TÁPIA (1991) associaram o regime populista instalado por Vargas nos anos 30 ao subtipo inclusivo do corporativismo estatal e o regime de ditadura militar do pós-64, de caráter burocrático-autoritário, ao subtipo excludente. Eles não fazem qualquer referência ao desenvolvimentismo, como também não se detêm em justificativas para as suas proposições. No entanto, muitos dos elementos da discussão empreendida e dos fatos apresentados sobre a situação brasileira relativos a esses períodos, neste estudo, corroboram suas teorias.

A empreitada desenvolvimentista inicia-se, de fato, nos anos 30, comandada dentro de um regime populista e autoritário, emerso da crise de poder das oligarquias. Fundamenta-se na industrialização tardia e de estágio incipiente (OLIVEIRA, 1977; OLIVEIRA, 1981; IANNI, 1979; MANTEGA, 1985). As classes populares encontram-se desorganizadas e em fase inicial de mobilização política (CAMARGO, 1975). A burguesia, além de fraca, está dividida (WEFORTH, 1980). Assim, o poder central do Estado se fortalece e administra o projeto desenvolvimentista para a nação (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1981), criando organizações de

interesse (WEFORT, 1980) e submetendo, especialmente a categoria de trabalhadores, incorporando parte desta e conferindo-lhe alguns benefícios residuais (OLIVEIRA, 1977; OLIVEIRA, 1981; MANTEGA, 1985 e VIANNA, 1998).

Em meados da década de 60, a industrialização já está bem adiantada, porém tende à estagnação. Os movimentos sociais se recrudescem e exigem reformas de base, com ênfase na reforma agrária, enquanto um conjunto de opiniões divergentes quanto ao modelo de desenvolvimento exacerba a mobilização política. É nesse contexto que sobrevem o golpe militar, que funda o regime burocrático-autoritário, de tipo excludente, repressivo e que se aplica a neutralizar politicamente as classes populares e sujeitá-las aos imperativos do desenvolvimento capitalista dependente (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1981; MANTEGA, 1985).

Os atributos teóricos, enunciados pelos autores, dos subtipos inclusivo e excludente do corporativismo estatal ficam, portanto, bem visíveis nas duas fases, respectivamente. Alguns dos dados da segunda ratificam também os postulados de O'DONNELL (1976), de um corporativismo bifronte e segmentário. A realidade desse padrão é, outrossim, substancialmente reforçada pelas temáticas aqui exploradas sobre a seletividade das políticas, contenção de salários, desníveis sociais (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1981; MANTEGA, 1985); expansão de demandas das classes médias e altas, do crédito e dos gastos governamentais (IANNI, 1979; OLIVEIRA, 1981); a estreita interação entre Estado, burguesias agrária e industrial e suas conexões com o capital internacional (PINTO, 1980) e, principalmente, pelas contribuições de PAES (1995), que destaca a intensificação do crescimento econômico associado à segregação social, a eliminação da negociação entre patrões e empregados, a desestruturação das organizações trabalhistas, o controle dos sindicatos e de lideranças "perigosas", a proibição de greves, a repressão aos trabalhadores, a prática da perseguição, do terror, da tortura, do assassinato, do sumiço... Em função do aprofundamento dessa clivagem

social, política e econômica, o Brasil conseguiu a façanha de ser um campeão quase de extremos, isto é, compatibilizar índices mundiais de 8ª economia com a 5ª classificação em termos de misérias sociais: subnutrição, fome, doenças, analfabetismo, mortalidade infantil.

Todos esses fatos e atos sustentam empiricamente tanto a tese da face privatista do Estado, como prerrogativa da classe economicamente dominante e vinculada ao capital externo, quanto da face estatizante, através da qual o Estado domina e reprime as classes populares, excluindo-as da participação no produto social (qualificativo segmentário).

Em que pese o despautério em cunhar o Estado brasileiro de Estado de Bem-Estar Social, pelo menos no sentido atribuído àqueles edificados com base nos princípios e estruturas neocorporativas, DRAIBE (1995) aceita a terminologia, mas propõe uma classificação apropriada às suas dimensões:

" (...) entre os anos 30 e os anos 80, o Brasil logrou construir (...) um Estado de Bem-Estar Social do tipo meritocrático-particularista ou conservador (...) diferente então tanto de um modelo residual ou liberal quanto de um padrão institucional-redistributivista ou social-democrata. (...) seu desempenho foi medíocre e esteve sempre aquém das necessidades sociais da população (...). Seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades que marcam a sociedade brasileira; tiveram efeitos parcos ou quase nulos em suprimir os bolsões de pobreza; abrigaram e reforçaram privilégios (...). Os quase cinquenta anos de construção do sistema de políticas sociais, no Brasil, se, a longo prazo, afetaram positivamente as condições da população mais carente, tiveram porém muito pouco sucesso em efetivamente estabelecer em patamar digno de "bem-estar" o nível de vida dos brasileiros".

De acordo com o que assevera a autora e as análises sobre o Estado Desenvolvimentista brasileiro, anteriormente encetadas, torna-se evidente o marco de emergência do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, isto é, os anos 30. A

considerar as ponderações de PRZEWORSKI (1989), de que esse modelo de Estado só se tornou viável nessa época, em função da contribuição das teorias keynesianas, concluir-se-ia, então, que, não obstante outras diferenças em relação aos demais congêneres da Europa e outras regiões, a constituição desse modelo de Estado no Brasil, em que pese o seu padrão "mediocre", não se processou retardatariamente, mas contemporaneamente àqueles.

O padrão meritocrático-particularista do Estado de Bem-Estar indica que a seleção dos beneficiários baseava-se no mérito individual, ou seja, na capacidade financeira de cada um para assegurar seus benefícios. Esse modelo, conforme assevera a autora, difere tanto do padrão institucional-redistributivista ou social-democrata, caracterizado pelo universalismo no atendimento, pela solidariedade, comprometimento com o pleno emprego, etc. encontrado na Suécia, Noruega e Dinamarca, quanto do tipo residual ou liberal, próprio dos Estados Unidos, Austrália e Canadá que, apesar de seletivos no atendimento, definiram um padrão mínimo de proteção e estimularam a seguridade via mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O exemplo do sistema nacional de previdência adotado pelo Estado brasileiro, a partir da década de 30, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (VIANNA, 1998), ilustra bem o qualificativo "mertocrático-particularista" do Estado de Bem-Estar Social. A característica fundamental daquele modelo foi a fragmentação por categorias profissionais - IAPC, IAPB, IAPE, IAPI, etc. congregando, respectivamente, os comerciários, bancários, marítimos, estivadores, industriários, etc. As contribuições previdenciárias eram efetuadas pelos empregadores (proporcionais à acumulação) e empregados (em função dos salários) e os benefícios variavam tanto de uma categoria a outra como no interior de uma mesma categoria.

A par dessa estrutura, consagrou-se e reforçou-se a desigualdade social no Brasil. Primeiro, segregando a população entre segurados e não-

segurados, ou, conforme a autora, entre cidadãos e pré-cidadãos e, adicionalmente, estratificando as categorias entre si e internamente.

Quanto à motivação para a edificação do Estado de Bem-Estar Social, tomando por base as análises sobre a emergência do Estado desenvolvimentista fundamentadas em OLIVEIRA (1977), OLIVEIRA (1981), MANTEGA (1985), IANNI (1979) CAMARGO (1975) e as "distorções do sistema", assinaladas por DRAIBE (1995) -

"acentuados graus de centralização política e financeira no nível federal, tanto dos recursos como do poder decisório; (...) o formato autoritário dos sistemas e subsistemas de decisão, com quase total ausência de mecanismos de participação e controles; (...) introdução da lógica e dos interesses privados e particularistas nas arenas decisórias. (...) o corporativismo e o clientelismo, cristalizando privilégios e introduzindo discriminações, irracionalidades, descontinuidades (...)" -

pode-se descartar, com segurança, a concorrência das hipóteses de natureza política - acordo entre capital e trabalho, mobilização de classe, ampliação de direitos - enunciadas por ARRETCHE (1995) para aquela edificação. Por outro lado, as explicações de ordem econômica - o fenômeno da industrialização e as necessidades de acumulação e legitimação capitalista - sistematizadas pela autora e defendidas por OFFE & LENHARDT (1984) conformam-se perfeitamente à situação brasileira. Da mesma forma, a teoria institucional compartilhada por OFFE & LENHARDT (1984) e KING (1988), indicativa da ação decisiva do Estado para garantir o funcionamento do sistema, encontra respaldo no âmbito das motivações.

Convém, no entanto, distinguir entre a abordagem institucional empreendida por OFFE & LENHARDT (1984), que simplesmente enfatizam a antecipação do Estado na constituição de políticas sociais, numa perspectiva funcionalista, do viés neo-institucional relacionado por ARRETCHE (1995), que focaliza estruturas estatais

configuradas historicamente, cujas ausências representariam óbices na instituição de políticas sociais.

No primeiro caso, a teoria apenas reivindica a ação ou função estatal, sem questionar sobre suas estruturas. No segundo, a função subordina-se às estruturas históricas. Portanto, deste ponto de vista, poder-se-ia tender a incluir a variável neo-institucional entre os determinantes na formação do Estado de Bem-Estar Social brasileiro. Porém, a teoria que lhe dá suporte preceitua, para os processos históricos, relações democráticas entre elites e movimentos populares, com as burocracias agindo politicamente, procurando influenciar a população em suas bases culturais para angariar apoio para os programas sociais.

É impraticável, como se nota, qualquer aproximação da teoria com os fatos que marcaram a emergência do Welfare State no Brasil. Aqui, a elite procurou sempre coibir ou cooptar para anular os movimentos populares: os programas sociais não eram estruturados com vistas a promover o bem-estar da população, mas para contemplar alguns segmentos vinculados diretamente a projetos de valorização do capital (VIANNA, 1998); por outro lado, grande parte dos benefícios concedidos foram legalizados em regime de ditadura (ARAÚJO & TÁPIA, 1991; VIANNA, 1998; e O'DONNELL, 1976).

Pelas mesmas razões acima citadas, não se pode atribuir qualquer relação do modelo brasileiro com a ampliação progressiva dos direitos de cidadania (ARRETCHE, 1995 e MARSHALL, 1967) bem como com as teorias da mobilização de classe (ARRETCHE, 1995; OFFE & LENHARDT, 1984; KING, 1988 e ESPING-ANDERSEN, 1991) e do acordo entre o capital e o trabalho (ARRETCHE, 1995; PRZEWORSKI, 1989 e OFFE, 1984). Apesar de se inscrever um pacto (OLIVEIRA, 1981) na ordem de formatação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, se assim se pode denominá-lo, esse fato não se traduziu em uma organização autônoma da classe trabalhadora, de modo a poder incluir tais variáveis na caracterização daquele Estado, até porque os trabalhadores rurais foram

preteridos na configuração daquele pacto. Ademais, essa autonomia não pode ser tributada nem mesmo às classes empresariais, dado o equilíbrio das forças de sustentação do pacto populista submetidas pelo Estado (IANNI, 1979 e WEFORT, 1980) ou a fraqueza da burguesia (ARAÚJO & TÁPIA, 1991).

Voltando à questão da crise, é preciso destacar uma outra particularidade que a distingue no caso brasileiro. É que o período significativo de expansão do Estado de Bem-Estar Social deu-se exatamente em plena crise do Estado desenvolvimentista, isto é, no decorrer da década de 80. Ora, DRAIBE (1995) classificou de "mediocre" o patamar de bem-estar social estruturado até essa época, e ressalta o avanço que a partir daí contabilizou, especialmente através da constituição de 1988. Como puderam, então, as elites brasileiras acatarem como explicação para a crise que se inicia no final da década de 70, o "*diagnóstico liberal-conservador*" apregoado pelo BIRD e FMI, inspirado na tese da perversidade do Estado, conforme repudiou FIORI (1998), se o referido diagnóstico se fundamentava na falência do Estado de Bem-Estar Social? Como ter uma crise do Estado de Bem-Estar, se ele praticamente inexistia? Ou como explicar a sua expansão em plena crise? De acordo com o pensamento liberal-conservador, o déficit fiscal que sinaliza a crise tem origem no excesso dos gastos do Estado com programas sociais. Para supri-lo, o Estado lança mão da elevação de tributos, encargos sociais, emissão de moeda, provocando a redução da poupança, dos investimentos, do nível de empregos, da produção, culminando, finalmente na inflação combinada com a recessão (DRAIBE & HENRIQUE, 1998).

A tese da perversidade do Estado, além de inconsistente (TAYLOR-GOOPY, 1991; NAVARRO, 1991; NORDLUND, 1995 e ANDERSON, 1995) com a realidade empírica brasileira, tornou-se útil para acomodar focos interpretativos, desviando-os de fatos mais contundentes e, por isso, comprometedores do processo de dominação, tais como as políticas unilateralmente aplicadas pelo governo norte-americano, primeiro rompendo com os acordos

que determinavam o lastro em ouro para o dólar e a paridade fixa entre essa e as demais moedas nacionais e, posteriormente, infligindo uma taxa elevada de juros que penalizou severamente os países em vias de desenvolvimento, conforme análises de FIORI (1998) e SALLUM JR. (2000).

4.8- Redemocratização, descentralização e aprofundamento da crise

A primeira hipótese que norteia esse trabalho postula que a crise da Extensão Rural corresponde a uma extensão da crise do Estado desenvolvimentista. A crise do Estado desenvolvimentista foi explicitada nos dois últimos segmentos. Resta desvendar seu desdobramento na crise da Extensão Rural.

Na transição dos anos 70 para os 80, a estratégia de crescimento, fundada na industrialização através da substituição de importações, esgotou-se. A herança que aflora daquele modelo de intervenção estatal é a grande crise econômica associada à emergência de uma multidão de excluídos que, face ao enfraquecimento do regime autoritário, organiza-se e ocupa as arenas políticas. Assim, a crise econômica surge interligada às crises social, política, ideológica e à crise do Estado, caracterizando a chamada *'crise estrutural'*, conceito formulado por POULANTZAS (1977).

O movimento político que se ergue da debilitação do Estado desenvolvimentista, em sintonia com a concepção ideológica da época, insere na agenda política nacional, como pressuposto do processo de democratização que então toma corpo, o tema da descentralização.

A descentralização constituía um movimento de reforma do Estado, de tendência universal, mas que poderia ser desencadeada por motivações e estratégias diferenciadas, dependendo da localidade. Adversamente, motivações distintas poderiam conduzir a um consenso e a uma única estratégia a respeito de sua implementação.

Enfocando o caso específica da América Latina e Caribe, que se materializa sob o signo da redemocratização do continente, AFONSO & LOBO (1996) a associa

"ao abandono do modelo de substituição de importações, à crescente abertura das economias ao exterior, à consolidação da estabilidade de preços e à revisão do tamanho e funções do Poder Público".

Particularizando o exemplo brasileiro, os autores assinalam que a nossa motivação *"foi de natureza eminentemente política"*, destinada a *"enfraquecer o governo central e evitar que, a partir daí, voltasse a se instalar um regime centralizador ou ditatorial no país"*. E uma vez que o processo desencadeou-se por pressões e interesses originários das esferas subnacionais, os autores o denominaram de *"descentralização pela demanda"*, em contraposição ao estilo da *"descentralização pela oferta"*, que tem sua iniciativa *"nos governos centrais fortes"*.

A associação que se fez entre descentralização e democracia foi assim expresso por ARRETICHE (1996):

"Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente, tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nessa direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como equidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização e práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações do governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a

necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo”.

Embora não se sustentando nem empiricamente, nem pela lógica do discurso, como demonstra a autora, a associação entre descentralização e democracia emprestou vigor ao movimento político, que deu início ao desmonte do Estado desenvolvimentista. É evidente que nessa fase não era bem essa a bandeira do movimento, e não se tinha uma consciência clara dos processos em curso. A mobilização em prol do restabelecimento do Estado de Direito e das liberdades democráticas dirigia-se contra o autoritarismo e seus efeitos supostamente perversos para a economia e para a sociedade, um estado de coisas que, embora tomado como produto de um esquema ditatorial, tinha suas origens nos anos 30, com a organização do Estado desenvolvimentista.

ARRETICHE (1996) esclarece que a gênese de todo o problema situa-se na emergência das *“pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização”* daquela época, e no fato de ter sido a instância federal a que *“demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de respostas”* àquelas demandas. Como desdobramento dessas condições, a União passou a se fortalecer institucionalmente, fomentando órgãos e estratégias de desenvolvimento, submetendo os níveis subnacionais de governo e arrogando-se gradativamente os *“principais tributos e fontes de recursos fiscais”*, processo esse que foi aprofundado pelos governos militares pós-64. Nesse novo regime, além da centralização financeiro-fiscal materializada pela reforma tributária de 1966 e pela constituição de 1967 (IANNI, 1979; ARRETICHE, 1996; e KUGELMAS & SOLA, 2000), a União extraiu poderes dos estados na esfera administrativa e política, tornando-os mais dependentes das transferências do Fundo de Participação, limitando suas autonomias decisórias quanto ao Imposto de Circulação de Mercadoria – ICM, estabelecendo controles sobre os seus contingentes policiais-militares e redefinindo as regras do sistema político-eleitoral (KUGELMAS & SOLA, 2000).

A descentralização, que se desencadeia nos anos 80, tem suas bases assentadas no processo de *“abertura”*, inaugurado com o afrouxamento do regime de exceção democrática. De acordo com KUGELMAS & SOLA (2000), primeiramente ensaia-se uma participação das elites regionais filiadas ao partido do governo. Em seguida, determina-se a elevação dos percentuais destinados aos Fundos de Participação. Posteriormente, abre-se a perspectiva de realização de eleições diretas para governadores dos estados (1982). E aqui, segundo os autores, reside o *“ponto de inflexão decisivo”*.

De fato, a oposição saiu vitoriosa nas eleições de 1982 (prefeitos e governadores). Em 1983/84, com a campanha das diretas-já, fortaleceu-se o movimento oposicionista reivindicador das teses da descentralização, municipalização e participação (DRAIBE, 1995). Com o advento da *“Nova República”* e a fragilidade do poder executivo, os governadores ampliaram a sua força e influência, passaram a comandar suas bancadas no Congresso Nacional, conseguiram federalizar a dívida externa dos estados e tornaram-se efetivos na reversão da distribuição fiscal (KUGELMAS & SOLA, 2000). DRAIBE (1995) registra que nesse período foram criadas no âmbito do executivo as Grandes Comissões para apreciação das reformas estruturais a serem implementadas. Contudo, a Assembléia Nacional Constituinte consubstanciou-se no grande centro processador e definidor das reformas.

ALMEIDA (1994) assinala que *“A Constituição de 88 definiu um novo arranjo federativo, com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do governo nacional para os estados e, especialmente, para os municípios. (...) o governo (federal) teve diminuída sua participação no bolo de recursos tributários em cerca de 15,6%. Ao mesmo tempo as despesas federais se tornaram mais rígidas. Não só em decorrência da elevação do montante de transferências automáticas para as unidades subnacionais, mas também da multiplicação de gastos vinculados na área social, da ampliação dos benefícios previdenciários e do aumento de despesa com pessoal (...)”*.

O aumento nos gastos sociais da União é confirmado por DRAIBE (1995), que sustenta a existência de um avanço significativo no padrão de proteção social determinado pela nova constituição, de forma a promover o deslocamento do Estado de Bem-Estar Social do modelo meritocrático-particularista em direção ao institucional-redistributivo de corte mais universalista e mais igualitário. Além da nova configuração, segundo DRAIBE (1995), reduziu-se o peso das contribuições no financiamento dos gastos sociais, determinando-se novas fontes de receitas. Entretanto, é preciso ter cautela quanto à distinção entre o legal e o efetivo. Embora haja projetado um progresso notável, a Constituição de 1988, nas palavras de VIANNA (1998), "*Não logrou, contudo, dar conteúdo a sua dimensão simbólica*".

Nessas condições, de perda de receitas e de ampliação de encargos, em meio a uma "*crise estrutural*", nos termos de POULANTZAS (1977), em que a União, segundo ARRETCHÉ (1996) "*teve suas bases fiscais fortemente erodidas*" é que o fenômeno da descentralização torna-se mais acentuado, ou o executivo federal simplesmente exime-se da responsabilidade com alguns programas públicos.

DRAIBE (1995) lembra que sob o Plano Verão de Sarney "*a política social perdeu centralidade. Nesse momento, o governo processava o que ficou conhecido como "operação desmonte", espécie de descentralização cujo significado foi antes o de retirar as ações federais no campo das políticas sociais*".

Com efeito, na esteira dessa operação, em 15 de janeiro de 1989, o Governo Sarney extinguiu a EMBRATER e todos os recursos federais destinados à Extensão Rural. Posteriormente anulou seu decreto, mas o Governo Collor reiterou o ato de extinção, em 1990, confirmando a determinação do poder executivo federal em desobrigar-se de tal compromisso.

Neste ponto, uma indagação se impõe: Em qual das categorias de descentralização enquadra-se o caso da Extensão Rural? Descentralização pela

demanda ou pela oferta? No próximo segmento procurar-se-á deslindar essa questão.

4.8.1- Novo paradigma de intermediação de interesses no Brasil

O processo de descentralização do Sistema Brasileiro de Extensão Rural, ou extinção da EMBRATER e dos recursos federais, requer mais algumas considerações sobre seu mérito.

É compreensível e até louvável a iniciativa de uma medida de tal natureza, uma vez que havia a pretensão de uma reforma generalizada e não existiam justificativas para que a Extensão Rural fosse excluída do quadro das reivindicações mais gerais da descentralização. Por outro lado, como atestam vários autores (ALMEIDA, 1994; DRAIBE, 1995; ARRETCHÉ, 1996; VIANNA, 1998 e KUGELMAS & SOLA, 2000), a reforma tributária empreendida através da Constituição de 1988, no espírito descentralizador da época, havia transferido uma soma vultosa de recursos da União para os estados e municípios, para que esses pudessem empreender, autonomamente, políticas sociais diligenciadas no âmbito de suas próprias administrações. O pomo da contradição reside em que essa transferência, com algumas exceções, não foi acompanhada dos encargos ou de legislação que determinassem obrigações específicas aos receptores dos recursos e, simultaneamente, reservassem para a União novas tarefas de coordenação, regulação e fiscalização das atividades descentralizadas, de modo a prevenir ou corrigir desigualdades regionais e locais (ARRETCHÉ, 1996).

No caso da Extensão Rural, faltou a legislação e, assim, nem a União nem os estados ou municípios foram constrangidos, na forma da lei, a dar continuidade ao Serviço. Embora se argumentasse, na época, que com mais dinheiro no caixa, estados e municípios, certamente, dispor-se-iam a investir nas empresas para melhorar sua performance, com efeito, como nenhuma legislação foi promulgada nesse sentido, não só as melhoras não ocorreram como, de um modo geral, a crise se aprofundou.

O que causa estranheza, portanto, não é o fato em si, mas a forma irresponsável e desidiosa que foi praticado. De parte da União, apenas se buscou livrá-la do ônus financeiro que o Sistema representava. Ou nas palavras de ALMEIDA (1994): "*desonerar a União de compromissos de gastos, de atribuições e de organismos correspondentes*". Do lado dos estados e municípios, o recebimento de um maior volume de recursos financeiros não se traduziu no imperativo de compensar o fosso deixado pelo executivo federal.

Constata-se, portanto, que a descentralização da Extensão Rural não se ajusta à modalidade protagonizada pela demanda, tal como identificaram AFONSO & LOBO (1996) no contexto geral da descentralização no país, e nem sequer se amolda em seu oposto, a descentralização pela oferta. Trata-se de um terceiro tipo, classificado por ALMEIDA (1995) de "*descentralização por ausência*", isto é, por abandono, o que é coerente com a fragilidade do movimento em prol de sua defesa.

Comparada a descentralização do sistema de saúde, reportada por ALMEIDA (1994), verifica-se quão dispares foram os encaminhamentos da descentralização nas duas áreas:

"(...) a reforma promoveu a racionalização dos serviços de saúde por meio da integração das redes federal, estadual e municipal e da municipalização do atendimento primário; da definição das fontes de financiamento; do estabelecimento de funções para as instâncias de governo; da criação de mecanismos automáticos de transferência de recursos no interior da rede pública e no setor privado" -

Dois pesos e duas medidas no tratamento de duas questões sociais fundamentais. A diferença, contudo, não significa que a saúde tenha recebido um tratamento adequado, mas pelo menos mais digno, e o logrou em virtude de sua maior eficácia na mobilização de forças em favor de sua reestruturação, conforme especifica ALMEIDA (1994):

"(...) a existência de uma política nacional resultou em boa medida da presença de uma coalizão reformadora, que foi capaz de inscrever suas propostas na agenda política, mobilizar a seu favor segmentos da opinião pública, negociá-las com as agências governamentais, transformá-las em artigo da constituição, em legislação ordinária e em prática concreta dos governos.

Uma elite profissional com características especiais constitui o núcleo dessa coalizão, que, de início, animou e deu prumo às mudanças. Tratava-se de um grupo coeso quanto ao diagnóstico e aos objetivos gerais da reforma, com capacidade de formulação de políticas, liderança em seu meio e capacidade de organização, estreita ligação com associações profissionais de saúde, vinculação com entidades internacionais e, sobretudo, com conhecimento da máquina pública e alguma experiência de governo, adquirida durante o período dos militares e atualizada com a redemocratização, no Ministério da Saúde, em secretarias estaduais e municipais".

A modalidade de relações Estado/sociedade inscrita na descentralização do sistema de saúde, relatada por ALMEIDA (1994), não parece conformar-se bem aos modelos corporativistas formulados por ARAÚJO & TÁPIA (1991) - o estatal excludente - e por O'DONNELL (1976) - denominado bifronte e segmentário.

O texto evidencia atividades políticas com inserção de segmentos populares, práticas de negociações, coalizão setorial em favor da implementação de políticas públicas, condutas não compatíveis no contexto dos modelos descritos. O que teria mudado, então, nos processos políticos de intermediação de interesses no Brasil? Que novidades entraram em curso com o processo da redemocratização? ALMEIDA (1994) e VIANNA (1998) satisfazem às indagações.

A primeira autora identifica o início dessas transformações ainda "*em algum momento nos anos 70*", e os relaciona com os desdobramentos da crise do Estado e com o processo de

redemocratização, ambos concorrendo para estabelecer a crise do corporativismo.

A redemocratização favoreceu a reemergência dos movimentos populares e o reassentamento dos trabalhadores como "atores coletivos" e críticos inexoráveis da estrutura corporativista "antidemocrática".

A crise econômica enfraqueceu a capacidade de intervenção do Estado, conduzindo-o à redefinição de suas funções e atribuições.

O interessante a ser registrado nessas mudanças, segundo a autora, é que elas se direcionaram para a organização de estruturas com "traços importantes de pluralismo". O movimento sindicalista dos trabalhadores segmentou-se: as organizações empresariais, especialmente do setor rural, também expandiram seus núcleos de representações, confirmando, assim, sistemas plurais de concertação de interesses que se acrescentam a formas sobreviventes de corporativismo, para formar um sistema híbrido.

VIANNA (1998) não trata especificamente da crise do corporativismo e tampouco adota a concepção pluralista de relações entre Estado/sociedade. Seu referencial analítico é o "lobbying". Para ela, houve, sim, uma reestruturação nos mecanismos de representação de interesses, com a fragilização dos sistemas corporativos tradicionais. Porém, apesar do surgimento de negociações tripartites, em que os trabalhadores ressurgem nas arenas políticas como interlocutores, o sistema brasileiro de produção de políticas sociais não se encaminhou na direção de se estabelecer uma estrutura neocorporativa, a exemplo dos Estados europeus, mas aproximou-se do modelo norte-americano, identificado com a prática lobista de fazer política. Assim, a autora observa que se processou no Brasil uma "americanização da política social".

O lobbying, na sistematização de conceitos realizada pela autora, através da obra de vários autores, consiste em

"(...) uma forma de realizar todas as tentativas profissionais, inclusive por meio de solicitação

pessoal, que objetivem induzir o Legislativo e o Executivo, principalmente, a votar ou agir numa determinada direção sobre um projeto ou uma questão polêmica:

(...) qualquer conjunto de pessoas ou entidades que procuram obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral favoráveis aos seus interesses;

(...) uma prática multifacetada (...) pela qual interesses pulverizados (...) se fazem representar".

O lobismo aparece em estruturas sociais específicas. No caso norte-americano, a autora cita as particularidades que o distanciam de uma configuração neocorporativa e o predis põem a arranjos lobistas:

"Federalismo, separação de poderes, fragmentação do processo decisório (...) ausência de estrutura partidária disciplinada, (...) multiplicidade de canais de acesso às decisões, (...) Grupos de interesses fragmentados (...) pressionam o governo para agir em favor de seus interesses, mas a ação que resulta é particularizada (...) os interesses se espalham horizontal e competitivamente (...) preferem usar recursos particularistas (...) há uma tendência não desprezível ao clientelismo (...) o sindicalismo é profundamente dividido (...) rivalidade entre as diversas representações do trabalho (...) inexpressividade da filiação (...) baixo controle (...) issues de pouca relevância para os membros (...)".

Foi em direção a esse perfil que, segundo a autora, a política brasileira se encaminhou. Contudo, não se trata de uma transição que nega os elementos estruturais do corporativismo, mas de uma metamorfose que se processa sustentando-se em bases edificadas pelo próprio corporativismo estatal. Assim, é que a partir do golpe de 1964, em função do reaparelhamento do Estado, para estimular o crescimento econômico, suprimiram-se os canais formais de representação, fomentando a despolitização das decisões e repassando-a para a esfera isolada da tecnocracia; desvalorizou-se a instância

legislativa: multiplicaram-se os centros decisórios no interior do executivo, convertendo sua burocracia e a máquina governamental em "receptadores (e processadores) de demandas dos interesses economicamente dominantes", em substituição às arenas e canais legítimos de negociação. Simultaneamente, incutiu-se uma cultura afinada com os valores do livre mercado, com o individualismo, com o desdém pelas instituições, com a "privatização do espaço público" e, ao mesmo tempo, fazendo recrudescer o expediente clientelista.

De acordo com VIANNA (1998), nem mesmo as experiências de negociação proporcionadas pela Assembléia Nacional Constituinte, com a retomada do Congresso como arena política, foi capaz de reverter a fragmentação dos grupos de interesses. A modernização econômica havia ensejado subdivisões tanto entre empresários como entre os trabalhadores. Por outro lado, restou um

"(...) Estado fraco (...) permeável ao particularismo de grupos (...) e um regime presidencialista ainda marcado pelas cicatrizes do arbítrio (...) com seus conflitos latentes entre Executivo e Legislativo, a estrutura partidária fraca e pouco enraizada na sociedade (...) bastante favorável à prática lobista".

Foi nesse ambiente que se desencadeou a descentralização das políticas públicas no Brasil: que os profissionais da saúde se mobilizaram - via recursos lobistas? - na defesa de seu setor, alcançando êxito. E foi nesse mesmo ambiente que os profissionais da Extensão Rural fracassaram em suas tentativas de evitar ou reverter a extinção da EMBRATER e dos recursos federais. Assim, cabe questionar: Que fatores determinaram o acolhimento, de forma diversa, das reivindicações dos dois setores? Uma decisão política fundamentada na escassez de recursos e numa suposta prioridade social ou na força dos lobbies? Se fosse razoável hierarquizar entre os dois setores e eleger a primeira das alternativas anteriores, restaria indagar ainda que critérios foram utilizados na definição da prioridade social. Não se trataria de um consenso forjado sob pressão da atividade lobista? De um referendo protagonizado,

conforme ressalta DINIZ (1997), pela tecnoburocracia insulada nas agências estatais, "protegida dos embates da política competitiva?".

RIBEIRO (2000) retrata como transcorreu a mobilização da Extensão Rural contra a descentralização:

"Os rumores de extinção da EMBRATER retornaram em 1988 e, na época, o titular da Seplan manifestava publicamente seu apoio à Operação Desmonte, dissolvendo empresas e órgãos estatais ineficientes, inclusive a Embrater. (...) As forças representativas do setor agrícola defendiam a permanência da Embrater, enquanto o setor financeiro e industrial, apoiados pela grande imprensa, apoiavam a sua extinção. (...) o ministro da agricultura e os secretários estaduais de agricultura se posicionaram num encontro em Brasília (...) redigindo um documento ao ministro da Seplan. A eles se juntaram governadores, assembléias legislativas, prefeituras municipais, câmaras de vereadores, reforçando o repúdio à extinção da EMBRATER. Pela primeira vez, um movimento reivindicatório da Extensão Rural tornou-se nacional, com a marcha sobre Brasília de milhares de extensionistas e pequenos produtores rurais de todas as regiões do país".

As contradições que permeavam a trajetória extensionista eram tão graves que até o movimento lobista de que foi alvo desencadeou-se em frentes antagônicas. Havia um lobbying favorável e outro contrário.

Quanto ao segmento favorável, é preciso fazer algumas ressalvas. Trata-se de contingentes mobilizados pela própria Extensão Rural, que aderiram às manifestações em função dos apelos e constrangimentos a que foram submetidos. Não se tratou, portanto, de um movimento autônomo, espontâneo, impulsionado por uma convicção na legitimidade das instituições, pelo reconhecimento de seu valor público. No máximo, algumas frações defendiam interesses próprios, vinculados a cargos, ou então a preocupações com a perda de dotações orçamentárias.

Se a postura oposta de lobbies provoca admiração, o que dizer da fragmentação dos grupos rurais? E ainda, o que é mais problemático, da segmentação no interior da própria Extensão Rural? Conforme declaração de Helvécio Magalhães Ribeiro

"A crise que extinguiu a EMBRATER deveu-se à intrigas dentro do Ministério da Agricultura e mesmo dentro da EMBRATER, por retornar a sua proposta de trabalho com pequenos produtores, tomando posição a favor deles e argumentando que os programas governamentais anteriores haviam resolvido o problema do abastecimento, mas não resolveram os problemas do campo. Isso desagradou parte do pessoal interno e grupos mais à direita, como a Confederação Nacional da Agricultura, a Organização das Cooperativas do Brasil e outros".

Examinando a trajetória da Extensão Rural à luz de uma tradição autoritária de se formular políticas públicas no Brasil, verifica-se que todas as decisões importantes em relação ao Sistema foram tomadas "pelo alto", independente das preferências, seja do público beneficiário, seja do funcionalismo a ela vinculado e mesmo de segmentos da sociedade empenhados na luta por mudanças estruturais. As resoluções resultaram sempre de um poder dominante, quer exercido por um executivo enclausurado nas instâncias burocráticas (DINIZ, 1997), por iniciativa própria ou respondendo a pressões externas, quer por meio de negociações bipartites, ao se incorporar núcleos de empresários e técnicos nos centros de decisões.

A fundação da ACAR em Minas Gerais constituiu uma resposta do Governo Milton Campos ao poderoso empresário norte-americano, Nelson Rockefeller, sem nenhuma consulta prévia aos supostos beneficiários dos serviços a serem oferecidos. Em verdade, tratou-se de uma doação, em que os doadores, supuseram-se capazes de interpretar a real necessidade dos donatários, não lhes importando a defasagem entre suas suposições e a vontade ou necessidades daqueles.

A expansão da experiência para outros Estados também se processou tendo como atores, organismos internacionais, empresários, técnicos, e governos.

A unificação do Sistema é creditada a um chefe do executivo, embora tenhamos identificado intermediações de interesses do mesmo grupo internacional, autor da implantação e fomentador da expansão, além de representações empresariais nacionais.

A fase de institucionalização, embora tenha sido precedida por algumas pressões burocráticas, resultou praticamente de uma intenção unilateral do executivo, ansioso por expandir a valorização do capital na agricultura. E a descentralização, não fugiu à regra: constituiu obra de um executivo enclausurado no poder (DINIZ, 1997), pressionado por interesses empresariais e, simultaneamente, empenhado em realizar o ajuste econômico "recomendado" pelo "Consenso de Whashington".

Em resumo, a formulação da política extensionista no Brasil constitui o resultado de circunstâncias históricas diversas. Em sua gênese, traduz-se num instrumento de ajuda externa. A expansão e maturação é compartilhada por organizações corporativas representantes do capital e por um corpo de tecno-burocratas, assinalando arranjos bipartites na tomada de decisão. A descentralização se processa em um ambiente de disputas particularistas, inequivocamente lobistas. Entretanto, em que pese a diversidade circunstancial e, por conseguinte, dos mecanismos de decisão política, dois elementos do processo decisório permaneceram inalterados em todas as fases, como imperativos das resoluções: o autoritarismo e o interesse e a ingerência externos.

4.9- Fundamentos teóricos e prática extensionista

Nos capítulos anteriores ressaltou-se sobejamente o descomprometimento com os interesses agrários, com o público beneficiário e, posteriormente, também com a burocracia trabalhadora, nos atos empreendidos pelo

Estado, com relação à Extensão Rural no Brasil, desde a sua origem até a extinção da EMBRATER.

Consubstanciando-se, pois, em instituto outorgado, com a função de atender a demanda dos outorgantes, às vezes expressas, às vezes dissimuladas, a Extensão Rural reunia pouca probabilidade de que seus serviços produzissem efeitos substantivos na sua esfera de ação. Os problemas cruciais do meio rural, afetos aos outorgados, sob essa perspectiva, encontrariam poucas chances de resolução.

Uma possibilidade razoável de minimizar as deficiências imanentes às decisões autoritárias sobre as políticas daí derivadas seria dispor de um corpo profissional bem formado, sensível aos desníveis econômicos e sociais, aos problemas, dificuldades e reclamos verificados em sua área de atuação; disposto a enfrentar os desafios e assumir compromissos com as necessidades de mudanças requeridas. Isso significaria contar com extensionistas integrados ao ambiente de seus clientes, interagindo permanente, consciente e dialogicamente com eles, para juntos descobrirem alternativas que implicassem, de fato, em transformações "libertadoras".

No entanto, que oportunidades foram oferecidas a esses profissionais, oriundos de escolas deficitárias, especialmente quanto a dimensão social, existindo em um contexto de sociedade marcada pelo autoritarismo (CHAUI, 2000), e amalgamada por uma política desenvolvimentista assentada no refrão falacioso do bem-comum (RODRIGUES, 1994); rigidamente doutrinados para o exercício de suas funções e em cujo adestramento prevaleceram modelos alienígenas carregados de conteúdos ideológicos?

De uma forma geral, os profissionais da Extensão, uma vez engajados na cultura do meio em que foram formados, absorveram, sem muitas restrições, as determinações e o modelo de trabalho idealizado. Além de não se empenharem coletivamente na correção do projeto original, através de substitutivos que reorientassem a função e o objetivo da prática

extensionista, para atender aos interesses dos agricultores e, conseqüentemente, resolver os problemas do meio rural, a burocracia extensionista procurou afastar-se cada vez mais dessa perspectiva. Protagonizou o desvio do foco de suas ações, regulamentado para atender apenas os pequenos agricultores: fez-se parceira do projeto desenvolvimentista, conectando-o com as necessidades de expansão e modernização da agricultura e, assim, na ânsia de "mostrar serviço" e se consolidar, deixou para trás sua clientela, os compromissos que ela demandava e a oportunidade de convivência e integração à sua realidade, donde poderia ter resultado na aprendizagem e sistematização de metodologias apropriadas à ação extensionista.

Foi mencionado anteriormente que, ao propor a criação da ACAR, Rockefeller, previamente, adiantou qual seria o papel daquela instituição e como e para que o desempenharia, isto é, definiu a linha mestra do que seria a filosofia e a prática extensionista. Baseando-se no diagnóstico da necessidade de se incrementar o uso de técnicas agropecuárias para aumentar a produção e a produtividade da agricultura brasileira e, assim, melhorar as condições de vida da população rural, propôs que a referida instituição cumprisse tal desígnio através de atividades de assistência técnica atrelada ao crédito rural (SEGUNDO RELATÓRIO ANUAL DA ACAR, 1950).

Independentemente da fonte de inspiração para a formulação desse modelo teórico de trabalho, seja a FSA (SEGUNDO ANUAL DA ACAR, 1950; FIGUEIREDO, 1984 e FONSECA, 1985) ou o projeto de estruturação do próprio "mercado" (COLBY & DENNETT, 1998) o fato é que os preceitos nele estabelecidos, sempre compuseram, mais ou menos rendilhados, a parte mais substantiva e central do discurso oficial da Extensão Rural. Em que pese as chamadas "evoluções conceituais" (LOPES, 1967) ou os supostos "desvios de rota" (RIBEIRO, 2000) da Extensão Rural, o discurso e a prática extensionistas, até o advento da crise, jamais se afastaram desse paradigma. Tanto assim é, que a partir do marco em que se cristalizou a falência das bases monetárias

supridora do crédito rural, todo o Sistema começou a emperrar-se.

Essas observações testificam o quanto nos extensionistas fomos submissos e acomodados à proposta original de Rockefeller. Nunca faltaram críticas ao modelo, tanto interna quanto externamente, porém, as reestruturações, mesmo quando eram empreendidas tendo-o em suspeição, na prática, sempre se orientaram no sentido de reafirmá-lo. A função essencialmente difusionista foi reiterada até a última grande remodelação que criou a EMBRATER, cuja lei prescrevia, conforme registro de RODRIGUES (1978)

"que a nova empresa promovesse, estimulasse e coordenasse programas de Assistência Técnica e Extensão Rural visando a difusão de conhecimentos científicos de natureza técnica, econômica e social" (...).

Os casos isolados de emprego de metodologias diferenciadas na ação extensionista resultaram de iniciativas individuais de técnicos "dissidentes", inconformados com a orientação oficial e motivados a encontrar saídas que lhes possibilitassem oferecer solução para as necessidades de seu público de trabalho. Tratavam-se, no entanto, de exceções à regra.

4.9.1- O "modelo clássico"

Muitos autores (LOPES, 1967; FONSECA, 1985; FIGUEIREDO, 1984 e RIBEIRO, 2000)

ressaltam a influência norte-americana na produção do discurso teórico-filosófico da Extensão Rural no Brasil.

A primeira tentativa de formulação de uma explicação do "quefazer" extensionista adotou como referencial o chamado "modelo clássico" do Serviço de Extensão Rural norte-americano, o Cooperative Extension Service. Segundo este modelo, a Extensão Rural constitui um elo de ligação entre o povo rural e as estações experimentais. Nestas, produzem-se conhecimentos que são transferidos pela Extensão Rural ao povo do campo por meio da comunicação. De volta, a Extensão leva às estações experimentais a problemática vivida no meio rural, para que seja convertida em objeto de pesquisa. SILVA & LIMA (1984) o esquematizou da seguinte forma:

Na interpretação de BORDENAVE (1988), o modelo clássico induz à convicção no pressuposto de que se os conhecimentos técnicos forem, via extensionistas, colocados à disposição dos agricultores, estes, certamente, lograrão melhoras em seus níveis de conhecimentos e habilidades e, conseqüentemente, em suas lides no meio rural. Como resultado, teriam assegurado o aumento da produção e produtividade, a elevação da renda e, finalmente, o desenvolvimento rural e global, pela elevação de seus padrões sociais e

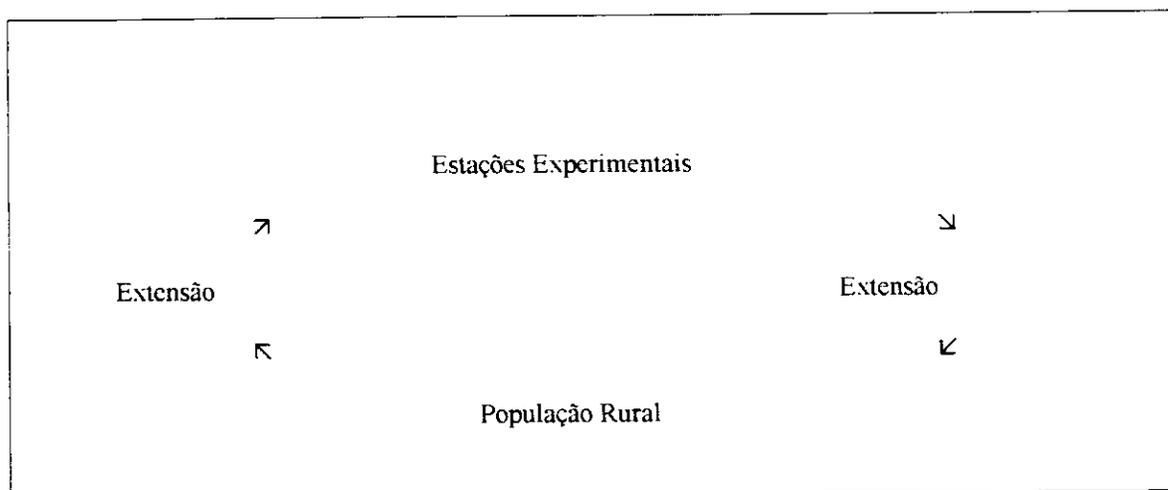


Figura 1- Representação esquemática de atuação da Extensão Rural, segundo o "modelo clássico".

educacionais e maior oferta de matéria-prima e alimentos a preços capazes de tornarem efetivas mesmo demandas de classes de menor poder aquisitivo.

A crença nessa perspectiva fascinou os extensionistas e os direcionou cada vez mais para a prática tecnicista-productivista. Afinal, elevar o padrão de vida de seu público e, em função disso, impulsionar o desenvolvimento da nação constituía uma tarefa sobremaneira nobre. A crença na faculdade de contribuir para o desempenho dos outros setores da economia emprestava um certo destaque à função do extensionista e o alçava acima das questões meramente setoriais e locais; impunha-lhe uma exigência de operar com expectativas de resultados não apenas domésticos e parciais, mas extensivas à esfera macroeconômica, relativamente ao funcionamento e integração dos diversos setores. Tornou-se corrente no rol das preocupações dos extensionistas, pelo menos no plano da retórica, o controle das taxas de inflação, o custo da cesta básica, o pleno abastecimento do mercado de produtos agrícolas, o peso dos produtos agropecuários na pauta das exportações, etc., interesses perfeitamente identificados com os problemas oficiais.

O papel da agricultura, projetado no PLANO DIRETOR QUINQUENAL DA ABCAR (1960), ilustra, categoricamente, a expectativa dos extensionistas quanto a resultados globais, o grau de sintonia de seu discurso com o programa oficial da nação e o direcionamento do enfoque e de suas preocupações no sentido de resolver aquelas questões. Por outro lado, põe em relevo a falácia da filosofia da Extensão Rural no que tange ao seu público de trabalho.

"A agricultura desempenha múltiplo papel no processo de desenvolvimento econômico. Compete-lhe prover a alimentação do povo; fornecer as matérias primas necessárias a importantes indústrias (...) proporcionar a maior parte das divisas capazes de permitir a expansão do parque industrial e a importação de produtos essenciais a nação; (...) mercado consumidor de diversos e importantes produtos industriais (...)".

Como se nota, a visão extensionista não passava por cima apenas do seu suposto público beneficiário, com seus problemas, mas também da população rural e do próprio setor agrário, prescindindo de suas carências e necessidades. Embora o setor rural constituísse a área de atuação da Extensão Rural, seu projeto registrava como meta última, oferecer soluções para o setor industrial, mesmo que a referida consecução, como se verá adiante, resultasse em transtornos e sacrifícios para o meio agrário. O compromisso do extensionista com a política industrial do modelo de substituição de importações era levado tão a sério que comprometia sua própria ética, conforme se verifica a seguir no texto relativo a um outro papel da agricultura:

"Cabe finalmente à agricultura suprir de mão-de-obra as atividades industriais (...) num êxodo que é fenômeno normal desde que seja um processo gradativo e seja acompanhado de melhoria da produtividade, no setor agropecuário, pela introdução e disseminação da moderna tecnologia".

Como pode uma instituição que elegeu os "pequenos agricultores" como público beneficiário prioritário de sua ação admitir tão impudentemente sua expropriação e expulsão do campo como um fenômeno absolutamente normal? E exatamente em decorrência da introdução da "moderna tecnologia" que, segundo apregoa sua própria filosofia, trata-se do instrumento fundamental para o desenvolvimento daqueles agricultores? Curioso é constatar ainda que nenhum tipo de constrangimento pode sobrevir-lhe, em função do êxodo rural, senão motivado por um malogro no cumprimento da meta do aumento de produtividade. Produtividade para quê e para quem, se aqueles que a Extensão Rural professou fé na melhoria de suas condições de vida são por ela mesma descartados, não constituindo preocupação o fato de milhões de pequenos proprietários perderem suas terras? Outra curiosidade do Plano refere-se à inexistência de registros de conflitos sociais no campo, extremamente graves naquela época.

A contradição do discurso extensionista é flagrante. Fala-se no pequeno agricultor, na elevação de seu padrão de vida, todavia, mais como um amuleto da retórica ou como meio de legitimar politicamente o discurso e a ação pública, e ainda como uma forma de exercer o controle sobre esse segmento significativo da população. Na verdade, o que parece orientar a ação extensionista é o desempenho do mercado. Um mercado em que a agricultura só tem responsabilidades: fornecer alimentos, matérias-primas, mão-de-obra, divisas e adquirir produtos industrializados. Nesse processo, o extensionista se posiciona como um administrador dos recursos terra, produtores, instrumentos, tecnologia, organizando-os e os submetendo para a consecução dos objetivos "nacionais". Os objetivos dos agricultores, na visão do extensionismo, não carecem de preocupações, eles são automática e generalizadamente atendidos no instante em que as inovações tecnológicas recomendadas são adotadas. Estão, portanto, implícitos no ato mesmo de adoção da tecnologia que, segundo observações de FIGUEIREDO (1984), a visão extensionista qualifica como boa e neutra.

A postura extensionista, enfim, apresenta o tipo de visão criticada por MANTEGA (1985), que identifica o problema da agricultura como sendo de "*ausência de capitalismo e não o seu resultado*". Neste ponto, salta a vista mais uma contradição da prática extensionista. Enquanto o capitalismo penetra o campo, destituindo os pequenos agricultores de seus meios de produção e os expulsando de seus ambientes de trabalho, muitas vezes conduzido pela própria ação da Extensão Rural, o discurso extensionista identifica o êxodo em função da recusa daqueles produtores em aceitar as benesses que o capitalismo oferece (PRADO, 1999). Aos efeitos perversos do capitalismo, os toma como resultado de sua falta (MANTEGA, 1985).

Desse modo, com a atenção concentrada nos aspectos macros – postura absolutamente justa, se não fosse equivocada – a Extensão Rural negligenciou a sua principal esfera de ação e o seu potencial público beneficiário. Fê-los secundários e objetos para alcançar resultados favoráveis a outros grupos, em outros setores e,

em certos casos, antagônicos aos interesses de sua clientela. Na filosofia de trabalho, por exemplo, preconiza-se promover a elevação da produção, para atender aos requisitos da farta oferta de alimentos e matérias-primas, com preços reduzidos e, simultaneamente, propiciar o incremento da renda dos produtores. Deixando de lado, por agora, o flagrante descompasso com as leis de mercado, cabe questionar qual é a natureza do compromisso do extensionista com seus clientes, que o faz olhar primeiro ou absolutamente para as carências do mercado, para a redução do custo da cesta básica e para a exequibilidade das políticas monetárias? De outro lado, que parâmetro tem sido usado para mensurar a performance da renda dos produtores, se só muito recentemente programas de determinação de custos começaram a ser usados, e muito pontualmente? Acentua-se, com essas observações, que a retórica do aumento da renda do produtor, que se tornou lugar-comum na literatura extensionista, não se dignou sair de si mesma e ultrapassar sua mera dimensão verbal.

Se nos atermos à dimensão quantitativa, constataremos que depois da implantação da Extensão Rural, o país, de fato, deu um salto, a ponto de, a partir de meados da década de 80, reconhecer-se a produção de super-safras (MARTINE, 1991). Em termos de produtividade também houve ganhos, embora desuniformes em relação a produtos, produtores e regiões. A melhoria da renda e das condições de vida, principalmente das categorias localizadas na escala inferior da hierarquia social, no entanto, continua um dilema sem sinal de superação, com êxodo rural gradativo (ROMEIRO, 1994), movimentos sociais em franca expansão. Mesmo assim, o discurso, de uma forma geral, não se alterou. Continuamos apegados aos nossos dogmas, servindo à criatura – a tecnologia – em vez de nos servirmos dela.

FREIRE (1979) nos pergunta: "*Quem pode comprometer-se*"? E completa:

"Se a possibilidade de reflexão sobre si, sobre seu estar no mundo, não existe no ser, seu estar no mundo se reduz a um não poder transpor os limites que lhes são impostos pelo próprio

mundo, do que resulta que este ser não é capaz de compromisso. É um ser imerso no mundo, no seu estar, adaptado a ele e sem ter dele consciência”.

À luz das reflexões de FREIRE (1979), será que não poderíamos deduzir que o nosso distanciamento contumaz dos nossos clientes, da nossa função imediata, não se prende à nossa dificuldade em refletirmos sobre o nosso papel e a nossa práxis no serviço da Extensão Rural? E por isso, institucionalmente, não fomos capazes de assumir um compromisso real? Não seria em função da nossa acomodação “no mundo” que não conseguimos ultrapassar nem mesmo os limites das teses rockefellerianas? A nossa imersão total, como se verificou no relato sobre o papel da agricultura, em que as teorias desenvolvimentistas, de corte fundamentalmente industrialistas, são integralmente assumidas, não nos fez afastar da razão? A prerrogativa da reflexão sobre o nosso “estar no mundo” pode traduzir-se em um instrumento capaz de nos tornar mais humildes, mais pés-no-chão, mais próximos e comprometidos com a nossa função e com os nossos clientes.

4.9.2- O modelo difusionista-inovador

Ao modelo clássico, sucedeu um outro denominado “*difusionista-inovador*”, formulado por ROGERS & SHOEMAKER (1971). De acordo com FONSECA (1985), houve necessidade de “(...) *adequar o modelo extensionista americano à realidade do subdesenvolvimento*”.

O modelo difusionista-inovador estruturava-se segundo a intenção primordial de oferecer subsídios sobre como maximizar a adoção de tecnologias. Havia e houve, por muito tempo depois, uma aguçada curiosidade, traduzida em inúmeras pesquisas científicas, a respeito de fatores que interferiam positiva e negativamente na difusão de práticas agrícolas. Era observado que algumas técnicas difundiam-se rapidamente; outras exigiam um período maior de tempo; outras ainda, não logravam aceitação. Nos países chamados subdesenvolvidos, assegurava-se, o

lapso de tempo necessário à difusão era superior ao verificado para os desenvolvidos (ROGERS & SHOEMAKER, 1971).

Assim, o enfoque central do modelo difusionista – o processo de decisão sobre a inovação (Figura 2) – procurou dar conta de uma série de variáveis relacionadas com a difusão, tanto as que agem no sentido de favorecer-la quanto de inibi-la, para orientar os extensionistas a estabelecerem suas estratégias de ação, de modo a poderem agir mais racionalmente ao interferirem no curso das decisões dos produtores e, assim, alcançarem maior margem de probabilidades de encaminhá-las na direção desejada, que é a adoção, maximizando os adotadores e reduzindo o lapso de tempo normalmente gasto.

O processo compõe-se de três partes. Na primeira, denominada “*antecedentes*”, estão relacionadas variáveis que indicam uma maior ou menor probabilidade de adoção. Elas estão presentes no indivíduo ou em seu sistema social, e podem ser previamente avaliadas pelo “*agente de mudanças*”, como é chamado o extensionista, antes de empreender qualquer proposta de inovação. Além disso, o conhecimento prévio facultava-lhe, em certos casos, contornar algumas deficiências constatadas, alterando o perfil das variáveis. Por exemplo, se se verifica uma fraca “*capacidade econômica*” – variável individual – que afetaria negativamente a decisão de adoção, o agente de mudanças poderia recorrer a um sistema de financiamento, como o crédito rural – variável do sistema social – para disponibilizar os recursos financeiros exigidos. Se o sistema social não dispõe da referida estrutura, entre as atribuições do técnico passa a figurar mais este desafio.

Por outro lado, poderia acontecer que outras variáveis individuais conspirassem contra a tomada de decisão de adoção ou mesmo contra a concretização da alternativa proposta pelo técnico. Sobre algumas delas – “*idade, empatia, cosmopolismo, inclinação ao risco*” – nada ou quase nada poderia o técnico influir, se não fossem favoráveis. Sobre outras, no entanto – “*nível de aspirações, contato com técnicos, atitudes*” (favoráveis ou não aos agentes) –

apresentando-se desfavoráveis, no médio para longo prazos, seria possível realizar intervenções proficuas.

O sistema social, da mesma forma, pode oferecer barreiras mais ou menos sólidas à ação e realização do "propósito extensionista". Sistemas de transportes, de comercialização, de organização rural, por exemplo, quando carentes ou inexistentes, são mais passíveis de interferência do que os sistemas de normas e regras sociais.

O segundo componente do processo de decisão sobre a inovação, definido como "processo", propõe uma seqüência de quatro estágios para explicar como a decisão é tomada.

A cadeia de eventos, uma vez que os indivíduos estejam expostos às fontes de comunicação, inicia-se com o "conhecimento" da inovação. Se o fato de conhecê-la coincide com uma necessidade prévia ou a faz desenvolver, o indivíduo entra para o estágio da "persuasão", em que debate consigo mesmo sobre as possibilidades de adotá-la. Avalia suas próprias condições, as características da prática, consulta pessoas de sua confiança, para, finalmente, tomar sua "decisão", que pode ser de adotá-la ou rejeitá-la. Neste ponto da ação individual, o processo de decisão sobre a inovação está transitando para o terceiro segmento de sua estrutura, que trata das "conseqüências" da decisão. Isso significa que após decidir adotar ou rejeitar uma técnica, o indivíduo ainda pode recuar, realizando uma adoção ou rejeição temporária, e não contínua. Por isso, instituiu-se a "confirmação" da decisão como o quarto estágio do "processo". Verifica-se que esse quarto estágio do "processo" está imbricado no terceiro segmento da estrutura do modelo.

De olho em tantas possibilidades, o "agente de mudanças" cuida para controlar e direcionar o processo no sentido da adoção contínua, que é o alvo de todo o seu esforço. ROGERS & SHOEMAKER (1971) mapeam os pontos-chaves do processo, ressaltando os loci onde a presença daqueles agentes é imprescindível, e os adverte para a veiculação de mensagens adequadas às situações e encorajadoras dos

indivíduos, para motivá-los a decidir pela adoção e, posteriormente, evitar retrocessos. O resultado a ser alcançado, decorrente da adoção das práticas recomendadas, na perspectiva dos autores, corresponderia a uma transição de um modo de vida tradicional ao moderno, e equivaleria a uma ultrapassagem do subdesenvolvimento ao desenvolvimento.

Um pouco de desatenção na análise desse modelo e das práticas por ele historicamente fomentadas, poderia resultar em préstimos de louvor a um e às outras, por atribuí-lhes coerência e intenções elevadas, como fizeram seus autores e ainda fazem largamente os atores. A desatenção diz respeito à não observância das limitações e até dos preconceitos inerentes àquelas formulações e práticas.

Afinal, qual é a base de sustentação para as garantias de que o uso generalizado de tecnologias converta-se, necessariamente, em benefícios para o adotante e para o seu meio social? Ampliando a indagação, como assegurar esse benefício, indiscriminadamente, ao universo de produtores, imputando à inovação tecnológica o atributo de corretora de todas as distorções do meio rural? Tal procedimento, empreendido unilateralmente, isto é, decidido apenas do lado da produção, não resultaria em excesso de produtos no mercado? Em aviltamento de preços? Em uma maior depredação ambiental? E, contrariamente, no fracasso de multidões de produtores? Necessitamos mesmo que todas as nossas terras apresentem alta produtividade? É esse, com efeito, o nosso problema? É essa a carência maior do setor agrário? De onde provém essa crença? Como se consolidou essa cultura?

Se os princípios difusionistas não se podem sustentar nem empiricamente, como se mostrará adiante, nem pela lógica dos argumentos, por que eles sobrevivem à crise da Extensão Rural e persistem hegemônicos tanto no ambiente da assistência técnica como do ensino e da pesquisa voltados para a esfera agrária? A quem, na verdade, interessam e servem, com semelhante incondicionalidade, seus pressupostos?



FIGUEIREDO (1984) nos presta valiosas contribuições esclarecendo que

"Tradicionalmente os extensionistas, em geral, não têm compreendido a ciência e a tecnologia como produtos de um modo de produção definido e como suportes de relações sociais determinadas. Sua própria formação escolar mitifica o conhecimento científico-tecnológico como algo subsistente, socialmente neutro, eticamente bom. Dai a crença em muitos deles arraigada de que a ciência, tecnologia, desenvolvimento e produtividade são necessariamente instrumentos do bem-estar social".

De acordo com o que salienta o autor, o mito em que se configurou a tecnologia não corresponde a um apanágio exclusivo do Serviço de Extensão Rural, pois ele está presente nas escolas, que o reproduzem, possibilitando sua irradiação para todas as áreas em que os profissionais delas egressos se filiam. Assim sendo, apesar da crise da Extensão Rural, os princípios difusionistas continuam sendo reafirmados, ensinados, dogmatizados.

Outra motivação para a persistência do difusionismo que se pode encontrar em FIGUEIREDO (1984), reside em um outro mito, criado em torno do extensionista, que o credencia como o "agente de mudança". Sublinha o autor que *"tal concepção é impregnada de autoritarismo"*, e que

"No fundo pressupõe-se que ele tem uma profunda compreensão da realidade social e que sabe em que e para onde mudá-la. No limite cabe-lhe motivar e orientar os agricultores para que eles realizem as mudanças".

Talvez o condicionador preponderante na vigência, assim como na concepção e consolidação da doutrina difusionista tenha sido de ordem político-ideológica, que sobrepõe, inclusive às alternativas anteriores. Resgatá-lo implica em recorrer aos primeiros desdobramentos da ciência antropológica.

FONSECA (1985) assinala que o modelo difusionista-inovador foi inspirado *"na teoria*

difusionista produzida a partir dos trabalhos desenvolvidos por antropólogos e sociólogos, principalmente ingleses, no final do século passado e início deste, como fruto das pesquisas realizadas nas zonas coloniais e na Teoria dos Sistemas Sociais de Talcott Parsons".

A teoria dos sistemas sociais, claramente visível no componente *"antecedentes"* do processo de decisão sobre a inovação, versa, conforme discorre a autora, sobre a possibilidade de difusão de novas idéias no interior de um sistema social. Dá indicação de como o peso da estrutura – normas, posições sociais, hierarquias, etc. – pode moldar a conduta individual, estimulando ou dificultando a difusão.

Enquanto a teoria dos sistemas sociais parece tratar de fenômenos universais, a teoria difusionista foi edificada por sobre fortes bases de preconceito e autoritarismo, presumindo a discriminação social, a classificação hierárquica e, conseqüentemente, a exploração entre povos, segundo o estágio de produção material.

A origem dos preconceitos remonta a um passado longínquo, ao instante em que se começou a construir discursos sobre o próprio homem, sob o impacto provocado pela figura do estranho. De acordo com LAPLANTINE (1989), isto se sucedeu com a descoberta do "novo mundo", que ensejou aos habitantes do "velho continente" colocarem-se em contato com outros povos até então desconhecidos. Intrigados com as diferenças, os aventureiros conquistadores aplicaram-se a formular juízos sobre os nativos, identificando-os como *"selvagens"*. Para uns, os selvagens eram feios, ociosos, preguiçosos, dados ao vício, sem consciência, sem religião, sem moral, sem leis. Para outros, ao contrário, eram bonitos, trabalhadores, mansos, pacíficos, virtuosos, religiosos, etc. Bons ou maus, angariando o fascínio ou a recusa do *"civilizado"*, os estranhos continuaram sendo reconhecidos como selvagens e indignos do status de seres humanos por mais de 200 anos. Mas mesmo assim, permaneceram alvos do assédio do conquistador, que pretendia extrair vantagens daquela condição, conforme salientou LAPLANTINE (1989):

“São objetos-pretexos que podem ser mobilizados tanto com vistas à exploração econômica, quanto ao militarismo político, à conversão religiosa ou à emoção estética. Mas em todos os casos o outro não é considerado para si mesmo. Mal se olha para ele. Olha-se a si mesmo nele”.

O autor acrescenta que essas concepções sobre o “outro”, o “estranho”, perduraram até a crise do pensamento humanista do século XVIII, na Europa. A partir dessa época, a visão sobre ele começou a ser reelaborada sob os auspícios de um projeto de criação de uma ciência destinada ao estudo do homem, que procurasse compreendê-lo em seus aspectos múltiplos e no seu ambiente concreto, que não mais se limitasse à reflexão e excluísse as interpretações transcendentais. Uma ciência que produzisse um conhecimento empírico, um saber positivo do homem.

As condições para a concretização desse projeto, no entanto, só emergiram no século seguinte e, assim, se constituiu a ciência antropológica, conforme observa LAPLANTINE (1989), com a atribuição de estudar as “sociedades primitivas”:

“Ora, no século XIX, o contexto geopolítico é totalmente novo: é o período da conquista colonial (...). É no movimento dessa conquista que se constitui a antropologia moderna, o antropólogo acompanhando de perto, como veremos, os passos do colono”.

Pode-se supor que por mais condescendentes que tenham sido os princípios norteadores da nova ciência, a mudança de concepção não deve ter resultado em vantagens significativas para o estranho. Ele deixa de ser selvagem, ultrapassa a fronteira da natureza para ascender à dimensão da cultura, torna-se um primitivo e, nessa condição, alvo da simbiose de interesses.

Para aqueles que crêem na neutralidade da ciência, eis uma flagrante associação, que lhe retira qualquer requerimento de isenção: o cientista e o colono, ciência antropológica e conquista colonial. O alvo: as sociedades primitivas. Ao cientista importa-lhe conhecê-las,

deslindar-lhes o modo de vida, os costumes, as crenças, a cultura. Ao colono interessa explorá-los economicamente, cuja empresa torna-se facilitada mediante os subsídios oferecidos pelo conhecimento científico.

Os primeiros trabalhos então produzidos pela nova ciência foram direcionados para a explicação da alteridade, contrapondo o civilizado ao primitivo, o mundo do observador ao submundo do observado.

MORGAN (1971), um de seus precursores, defendeu a proposição de que toda a humanidade evoluía em uma única direção. Partiria de uma mesma origem, trilharia percursos idênticos, para alcançar um estágio final análogo. O autor destacou uma série de realizações comuns à raça humana – a invenção do arco e da flecha; a descoberta e domínio na produção do fogo, da roda, da cerâmica; o cultivo de plantas; a domesticação de animais – sistematizou-as em ordem cronológica e, em função do peso decisivo de algumas delas na alteração do modo de vida, subdividiu a trajetória humana em três estágios que se sucedem – selvageria, barbárie e civilização. Todos os povos, segundo essa teoria, a que se denominou evolucionista, seguiriam inexoravelmente essa rota.

A lógica dessa premissa assentava-se na perspectiva da existência de uma “unidade da espécie humana”, de uma “identidade psíquica”, cuja fatualidade concorreria para guiar os indivíduos, uma vez partilhando necessidades comuns, a desenvolver experiências e também resultados equivalentes.

Nessa mesma linha de abstração, TYLOR (1970) asseverara sobre a existência de leis naturais que governam os pensamentos, desejos e ações humanas, e que, por isso mesmo, em locais e tempos distintos, sociedades em estágio de evolução equivalentes tendem a agir de forma idêntica consubstanciando efeitos semelhantes. Por via desse parecer, deduz que, em última instância, não existe diversidade entre as culturas da raça humana; o que de fato existem são estágios diferentes, em função de “ritmos desiguais” de desenvolvimento. Portanto, seria

possível construir uma “escala de civilização” e distribuir entre seus extremos todos os povos, conforme o estágio que cada um tivesse alcançado, situando na extremidade inferior o primitivo e, na superior, o civilizado.

Observa-se que com o advento da nova ciência – a Antropologia – operou-se uma flexibilização na alteridade. O fundamento que separa o “outro”, agora não mais tão estranho, do europeu não mais se assenta em pressupostos religiosos. Aliás, o “selvagem” não era mais um reprovado pelas hostes eclesiais, fora aceito como humano, possuidor de alma. A diferença entre ambos consiste, então, no estágio de produção material. Em termos espirituais e orgânicos admitia-se a universalização da raça humana.

De acordo com a perspectiva materialista, reconhece-se um abismo entre as sociedades denominadas primitivas e a civilização, representada pelo europeu. Entretanto, esse novo parâmetro não apresenta a rigidez do primeiro, aparece relativamente flexível, em função da “identidade psíquica” da humanidade. Movidos por essa faculdade, todos os povos tornam-se capazes de romper as barreiras de cada estágio que os separa da civilização. A própria identidade do aparelho psíquico, de acordo com a teoria, indica que essa é a sina de toda a humanidade, a exemplo do que aconteceu com o europeu que também partiu de uma realidade primitiva.

A civilização, dotada de progresso material, do desenvolvimento tecnológico configura-se, assim, no ponto de chegada de todas as sociedades. Converte-se no estágio em que as hierarquias são superadas e as variadas condições de vida são niveladas. É para lá que as expectativas deveriam se convergir na busca do referencial para o processo de transformação.

Aos povos distantes daquele pedestal caberia uma espécie de negar-se a si mesmo, renunciar à sua cultura, aos métodos de produção, considerados arcaicos ou atrasados, em favor de procedimentos mais modernos. Nesse sentido, deveriam contar com a “ajuda” dos europeus,

uma vez que eles portavam a experiência de haver cumprido todas as etapas.

LAPLANTINE (1989) sublinha que ao atribuir ao europeu, na condição de civilizado, a função de “prestador de ajuda”, a Antropologia conferiu-se o estigma de “justificar teoricamente a prática do colonialismo”.

O pensamento evolucionista hegemônico na Antropologia, contudo, tornou-se alvo de contestações por uma nova escola que se projetou opondo-se à idéia de que cada sociedade, individualmente e por seus próprios e únicos méritos, realizasse todas as invenções e descobertas capazes de impulsionar-lhe a marcha do progresso rumo à modernidade cultural. “Quão difícil é a inovação ou a criação de novos valores culturais”, reproduz MELLO (1987) aludindo ao pensamento da corrente inglesa de reação ao evolucionismo.

A nova escola que então se constitui propugna que o desenvolvimento das sociedades dá-se fundamentalmente em função da difusão de valores culturais decorrentes da ocorrência de contatos entre elas, razão porque foi denominada “difusionista”. O apogeu do difusionismo verificou-se entre 1900 e 1930 (MELLO, 1987).

Segundo LINTON (1965), a difusão constitui um processo tão significativo para o progresso das sociedades que menos de dez por cento das invenções registradas em qualquer cultura pode ser atribuída aos seus próprios membros. São as trocas, os empréstimos que uma cultura toma a outras que permite a aceleração do desenvolvimento cultural em todas elas. Por essa via, torna-se desnecessário cada cultura cumprir todas as fases de todas as categorias de invenções e, assim, a difusão contribui para o crescimento rápido da humanidade, seja pela disseminação das descobertas, seja pela concentração e enriquecimento realizado em cada cultura particular.

A difusão, conforme assinala LINTON (1965), pressupõe a existência de um doador e um receptor. E para que ocorra a transferência é necessário que se trate de “elementos culturais novos”, que haja aceitação desses elementos por

parte do grupo receptor e, finalmente, que esses elementos se integrem na nova sociedade. Duas ou mais sociedades que compartilhem elementos culturais através da difusão tenderão a se uniformizar e, simultaneamente, se transformarem em novas culturas.

Vários fatores concorrem para influenciar o processo de difusão. Entre os conhecidos figuram a existência de contatos; a comunicabilidade, que se refere à maior ou menor facilidade em expressar os elementos culturais, seja por atos ou verbalmente; a utilidade, qualidade que pressupõe a possibilidade de emprego atribuída aos elementos; a compatibilidade, predicado que indica se o novo traço interfere ou não com valores culturais prezados pelo grupo; o interesse do grupo, o prestígio do grupo doador e o prestígio dos inovadores, isto é, dos indivíduos encarregados da apresentação do novo traço cultural.

Se o evolucionismo imprimiu na Antropologia o selo de legitimadora da prática colonialista, o difusionismo, certamente, o carimbou. Pode-se atestar que os princípios difusionistas eram mais apropriados à intervenção colonialista do que se infere a respeito do evolucionismo.

A teoria evolucionista era explícita quanto à posição hierárquica entre as sociedades. O difusionismo negava qualquer assimetria, reconhecendo apenas "diferenças". Nesse sentido, uma cultura mais desenvolvida tecnicamente que outra não implicaria que lhe fosse superior. Entretanto, a teoria difusionista não pára por aí. Insiste em que as diferenças precisam ser superadas e que através dos contatos, das trocas e dos empréstimos o desenvolvimento pode ser acelerado, e a civilização alcançada. Ora, a civilização, o modelo de vida europeu continua, de acordo com os pressupostos difusionistas, a se constituir no ideal dos povos, no ponto superior de encontro das sociedades. Então, na diferença reportada não está implícita a idéia de que se pode escolher uma forma de vida mais simples, em termos técnicos, sentir-se melhor com ela, não querer mudá-la, e nem por isso sofrer sanções dos ideólogos do progresso, o que caracterizaria,

de fato, uma atitude de reconhecimento como "apenas diferente". Com efeito, o "diferente" do difusionismo não se distingue do "hierárquico" do evolucionismo. A diferença existe só na retórica e, por isso, o difusionismo assume um caráter dissimulado e insidioso, mais apropriado ao colonialismo.

Outro elemento da teoria difusionista favorável à prática colonialista refere-se ao pomo da discórdia entre as duas escolas, ou seja, ao motor do desenvolvimento das sociedades. Enquanto o evolucionismo destaca "*as invenções e descobertas*", o difusionismo, como o próprio termo indica, ressalta a difusão.

Os evolucionistas, apesar de sublinharem com muito vigor as distâncias culturais entre primitivos e civilizados, através da figura "*escala de civilização*", teoricamente estabeleceram limites para a intervenção do civilizado, ao conceber o progresso como resultado primordialmente das "*invenções e descobertas*". Os difusionistas, por outro lado, facilitaram (teoricamente) tais operações, ao assinalar que em qualquer cultura menos de dez por cento de suas invenções devem-se a seus membros (LINTON, 1965) e que através da difusão, as sociedades podem "queimar etapas" na busca do próprio desenvolvimento, não necessitando repetir a mesma escala de inventos.

Como essa corrente de pensamento compartilhava das concepções a respeito dos desníveis culturais, do progresso e da probabilidade das culturas atrasadas evoluírem, assim, deixou em aberto a possibilidade de intervenção, com justificativas de que os benefícios seriam todos creditados às culturas receptoras.

MELLO (1987) não vê apenas coincidências entre o que prega a doutrina difusionista e o que pratica o movimento colonizador. Antes apreende uma intenção velada e sustentada por uma rudimentar "aliança para o progresso" (grifo meu):

"Era pois um dever, uma obrigação dos europeus ajudarem os povos primitivos a alcançarem a civilização. (...) defendiam o

processo de difusão como o caminho mais eficiente de progresso e de civilização, defendendo, portanto, a necessidade de copiar e fortalecer os contatos dos menos civilizados com os centros de cultura. (...) A colonização assim também encontrava uma forte justificativa para a ação interventiva e a perpetuação da espoliação colonialista”.

Foi nessa doutrina, agregada com a Teoria dos Sistemas Sociais, que ROGER & SHOEMAKER (1971), de acordo com FONSECA (1985), se inspiraram para produzir o livro *Communication of innovations*, que consagrou o modelo “difusionista-inovador”.

As teorias de Ralph Linton, por exemplo, um antropólogo difusionista inglês, podem ser amplamente reconhecidas nessa obra e, mais visivelmente, em sua síntese, o modelo do processo de decisão sobre a inovação (Figura 2).

Na introdução do primeiro capítulo do referido livro, os autores apelam a um constructo de uma obra de 1936 (Ralph Linton), para autenticar suas convicções difusionistas:

“Se todo grupo humano tivesse sido abandonado para que, exclusivamente por seus próprios esforços buscasse sua ascensão, o progresso teria sido tão insignificante que é duvidoso se alguma sociedade até agora poderia ter avançado além do nível da idade da pedra bruta”.

De igual modo, para justificar o rastreamento de variáveis relacionadas com o processo de difusão, ROGER & SHOEMAKER (1971) novamente recorrem ao autor, em um trabalho de 1952:

“Se conhecermos a cultura de uma sociedade, inclusive seu sistema particular de valores e atitudes, podemos dizer, com um grau de probabilidade razoavelmente elevado, se a maioria de seus membros acolherá bem ou oferecerá resistência a uma determinada inovação”.

A estrutura do modelo de decisão sobre a inovação (Figura 2), como se pode observar,

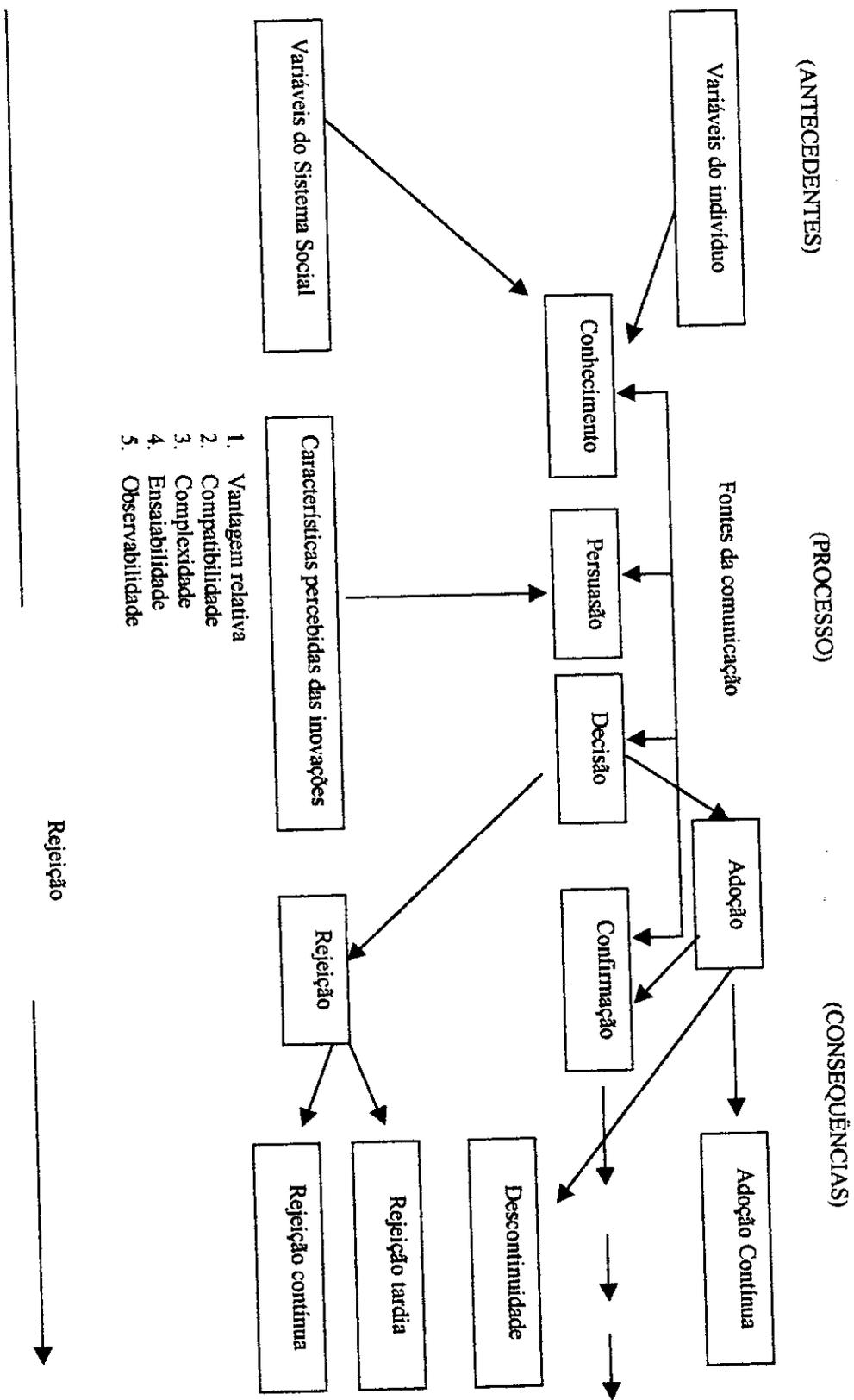
alguns segmentos correspondem fielmente a elementos da teoria difusionista apresentada por LINTON (1965). Por exemplo, os fatores que o autor apontou como estratégicos para o processo de difusão, ROGER & SHOEMAKER (1971) os utilizam, com a mesma precisão semântica. O fator “compatibilidade”, é trasladado literalmente de uma teoria a outra: o fator “utilidade” em LINTON (1965) transmutou-se verbalmente para “vantagem relativa”, todavia, conservando o mesmo sentido, ou seja, se vale ou não a pena usar a inovação; o prestígio dos inovadores foi convertido para “atitudes favoráveis aos agentes de mudanças”; a comunicabilidade, em LINTON (1965), tem como correspondente, em ROGER & SHOEMAKER (1971), o segundo componente do modelo de decisão sobre a inovação, denominado “processo”, porém, um processo regido pela comunicação. Aqui, os autores ampliam a teoria difusionista, com proposições originais, segundo FONSECA (1985).

É oportuno salientar que até o conceito “inovação” está presente na obra de Ralph Linton, e tem a função, de acordo com LINTON (1965), de indicar que se trata da existência de elementos culturais novos. ROGER & SHOEMAKER (1971) definiram o termo como “uma idéia, prática, ou objeto percebido como novo por um indivíduo”.

O fato de ROGER & SHOEMAKER (1971) terem usado a teoria difusionista para fundamentar teoricamente a prática extensionista não significa que eles tenham introduzido na Extensão Rural os princípios que aquela teoria estabelece. A ética difusionista já estava presente na prática da Extensão Rural desde a sua origem, nos Estados Unidos, antes mesmo que as próprias teorias difusionistas fossem formuladas, antes mesmo que as construções sobre o progresso fossem enunciadas. A idéia e a consubstanciação da difusão e do progresso precedem, assim, às próprias teorias. Sim, porque as teorias são leituras, são modelos da realidade.

A crença no progresso, por exemplo, não constitui exclusividade nem do evolucionismo e muito menos da segunda metade do século XIX.

FIGURA 2. MODELO DO PROCESSO DE DECISÃO SOBRE A INOVAÇÃO (ADOÇÃO)



De acordo com MELO (1987), ela foi manifestada desde a antiguidade clássica, bem como na Idade Média. Ganhou relevo com a revolução industrial, com o avanço das ciências, com a urbanização, com o aumento da produção e com o aperfeiçoamento da tecnologia. De meados do século XIX em diante, com o surgimento das teorias evolucionistas, especialmente após a publicação de "A origem das espécies" por Charles Darwin, os ideais e aspirações ao progresso ascenderam-se como fenômeno universal. Progredir converteu-se no lema comum entre as nações: modernizar, a palavra de ordem.

Dessa forma, ROGER & SHOEMAKER (1971) não injetaram o difusionismo na Extensão Rural, mas apenas o redescobriram na prática extensionista. E, uma vez, de posse dos fundamentos teóricos clássicos, procuraram refinar a filosofia de trabalho extensionista, ampliando-lhe os recursos teórico-pedagógicos, descortinando possibilidades e construindo estratégias de ação mais requintadas. Em síntese, o que fizeram foi recuperar a teoria difusionista, de conotação colonialista, fundada no autoritarismo, e sobrepô-la à prática extensionista, para explicá-la e motivá-la a desempenhar um papel similar em um campo específico, complexo, onde as relações sociais, de um modo geral, e especialmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil, eram problemáticas. Foi resgatar, das escolas evolucionista e difusionista, a tese da factibilidade de ultrapassagem de estágios de produção material, para ser aplicada ao contexto agropecuário dos países ditos subdesenvolvidos. Foi atualizar a oposição assimétrica primitivo/civilizado para as categorias tradicional/moderno, subdesenvolvido/desenvolvido, arcaico/avançado. O que eles fizeram foi estruturar redes mais consistentes de manipulação do homem modesto do campo em nome de sua emancipação. Foi criar uma obsessão nos profissionais das ciências agrárias, já mal formados em relação à ciência e a tecnologia (FIGUEIREDO, 1984); Foi seduzir a boa fé e constringer ainda mais o desenvolvimento do senso crítico na maioria

desses profissionais, fazendo-os reconhecerem-se portadores de uma cultura superior, que às vezes nem pertencia a eles próprios, e combatentes do submundo da cultura, de costumes, hábitos, crenças e modos de produzir por eles considerados arcaicos. Foi reforçar nesses profissionais a tendência antidialógica e ao autoritarismo e a disposição para servir aos interesses de grupos situados fora do setor rural, mas conservando a lógica enganosa de que o fruto de seu trabalho beneficiaria primordialmente o produtor rural.

Com a contribuição de ROGER & SHOEMAKER (1971), o difusionismo, de fato, recrudescceu-se e transformou-se em operações pouco submetidas à lógica da razão. De meio para alcançar o desenvolvimento, passou a expressar, na perspectiva extensionista, como um fim em si mesmo. O uso da tecnologia tornou-se, em si, sinônimo de desenvolvimento. Nesse ponto, não se questionava o custo social da técnica e muito menos o resultado de sua aplicação – a agressão ambiental, a poluição e mesmo a lucratividade. O desenvolvimento reduziu-se a uma questão de aparência. Resumia-se em implantar meios de produção reconhecidamente modernos nos domínios agropecuários.

É óbvio que não se pode prescindir da ciência e da tecnologia para se promover o desenvolvimento da agricultura e o bem-estar das populações rurais, tornando o trabalho agrícola menos penoso, menos dependente dos recursos naturais, menos sujeito às influências climáticas e mais produtivo.

O que se contesta é que o bem-estar das populações rurais não se segue, necessariamente, ao incremento de inovações tecnológicas, como apregoa o discurso extensionista. Essa é uma falácia que interessa aos grupos econômicos produtores de máquinas, equipamentos e insumos, grupos que sucederam aos colonizadores e neocolonizadores e que herdaram a pregação evolucionista-difusionista.

O que se contesta é a intransigência dos métodos de ação, ao tomar o produtor como objeto, incapaz de refletir, de aprender, de tomar decisão; é a intolerância com sua cultura, com o seu saber, com as suas experiências de vida; é a certeza rude na infalibilidade da técnica.

Vejam-se os resultados desse modo de desenvolvimento tecnológico, inventariados por DUFUMIER & COUTO (1998). Os autores nomeiam os impactos dele advindos, subdividindo-os em sócio-econômicos e ambientais. Ressaltam a concentração da propriedade, as desigualdades sociais e regionais, a sub-ocupação, o desemprego, o êxodo rural; quedas da eficiência técnica, da produtividade, da renda; a degradação da estrutura e da permeabilidade dos solos, sua acidificação e salinização; a destruição e artificialização dos ecossistemas; a multiplicação de doenças; o rebaixamento do nível dos lençóis freáticos; a contaminação tóxica da água, do ar, dos alimentos; o desaparecimento de animais e plantas. Some-se a essa lista, nefasta, as novas exigências do mercado consumidor, que já começa a pronunciar sua seletividade quanto à qualidade dos produtos que demanda, sua origem, processos de produção, respeitabilidade ao meio ambiente, etc. Ou então, as denúncias endereçadas aos predadores da natureza e orientações e apelos à população em geral, provenientes de regiões onde a preservação ambiental e qualidade de vida tornaram-se questões inalienáveis.

É nesse contexto, de crise do produtivismo, que novos modelos de produção e desenvolvimento passaram a ser exigidos no Brasil, como estão a ser secretados em regiões onde ele já cumpriu o seu ciclo e emergem novas propostas alternativas referidas por "neoprodutivismo", conforme indicam os autores. Para esses estudiosos, deverão emergir tantos modelos quantos exijam as diferentes formações culturais, sociais e econômicas, organizados localmente. E essas exigências serão pautadas nas condições ambientais e mecanismos regulatórios de cada formação e de cada região, com vistas a uma produção sustentada e de produtos saudáveis, nutritivos e que preservem suas qualidades organolépticas.

Esses resultados são suficientes para apoiar uma pronta rejeição à prática extensionista alicerçada no modelo difusionista-inovador. Mas em vez de nagá-lo, coloca-se em discussão qual é o modelo que se deve adotar – se o norte-americano, o neozelandês, o japonês ou outro. Ora, sabe-se que o Japão tem extrema deficiência de terras, nos Estados Unidos falta mão-de-obra. Por essa e outras razões, esses países tiveram que investir em tecnologias, isto é, elevar a concentração de capital no processo produtivo agropecuário. No Brasil, entretanto, a situação é oposta: há abundância de terras e excesso de mão-de-obra, gente que precisa de emprego para sobreviver. E para completar, o país é carente de capital. Como pode, então, ser empregado um modelo poupador de mão-de-obra, ou que despreza a extensão de terras para privilegiar tecnologias baseadas no uso de capital-intensivo? E o modelo brasileiro, que oportunidades tem de ser considerado?

FREIRE (1982), percebendo certas incompreensões, fez uma alerta aos extensionistas com relação ao seu discurso e os rumos de sua prática. Inicialmente, expôs as implicações do próprio termo que define suas atividades – o termo Extensão – associando-o com *"transmissão, entrega, doação, mecanicismo, messianismo, invasão cultural, manipulação, etc."* Salientou que *"todos estes termos envolvem ações que, transformando o homem em quase "coisa" (grifo do autor), o negam como um ser de transformação do mundo. Além de negar (...) a formação e a constituição do conhecimento autênticos. Além de negar a ação e a reflexão verdadeiras daqueles que são objetos de tais ações"*.

É interessante notar que o que FREIRE (1982) destaca como alvo de repúdio corresponde exatamente ao que ROGER & SHOEMAKER (1971) enalteceram para o extensionismo.

A figura do doador-receptor em LINTON (1965) está presente em ROGER & SHOMAKER (1971) e é reconhecida por FREIRE (1982) no termo "Extensão". Na prática extensionista, manifesta-se, de acordo com o último autor, em *"estender algo desde a sede do saber até a sede da ignorância"*, numa operação

“antidialógica”, mais caracterizada como “domesticação” e “invasão cultural”. FREIRE (1977) sublinha que as relações entre doador-receptor, invasor-invasido são relações autoritárias, em que o primeiro pensa sobre o segundo e não com ele, prescreve e ele atende a prescrição, tratando-se, com efeito, de relações de “manipulação” e “conquista”.

Ao que FREIRE (1982) reprova na prática e no discurso extensionista, o profissional da Extensão o credencia como educativo, um estilo de educação que o autor discorda e confere-lhe os qualificativos acima relacionados.

Educação, na literatura e no pensamento oficial da Extensão Rural, restringe-se à aceitação, pelos agropecuaristas, em substituir seus conhecimentos, experiências, modos de vida e de produção por outros recomendados pelos extensionistas. Confira-se:

“O conteúdo e os métodos essencialmente educativos da Extensão Rural prevalecerão nessa formulação, orientando-se as ações no sentido de promover mudanças no comportamento humano, por via da introdução de novos conhecimentos, atitudes, hábitos e habilidades” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRÉDITO E ASSISTÊNCIA RURAL, 1968).

Aiém do caráter “mecânico”, “autoritário” e da disposição franca em empreender a “invasão cultural”, explícitos no texto precedente, o conteúdo educativo da Extensão Rural singularizava-se por suas dimensões estática (ao propor solucionar problemas de qualquer natureza – sociais, econômicos ou culturais – através da difusão de tecnologias) vertical e vidente, pois de antemão (como fez Rockefeller) define o diagnóstico e a terapia para as situações multivariadas no campo:

“Extensão é tarefa educacional. (...) Para isto, ela se propõe a mostrar ao povo soluções para seus problemas a fim de que os próprios rurícolas as executem (RIBEIRO, 1957, citado por FONSECA, 1985).

Às vezes, entre o corpo extensionista o processo educativo é formulado de modo conflituoso e contraditório. Um mesmo texto pode trazer explícita a idéia de manter intocável a cultura e, simultaneamente, erradicá-la:

“A ação da Extensão Rural é eminentemente educativa (...) que visa à melhoria das condições de vida da família rural (...) A Extensão Rural desenvolve ações educativas que implicam em mudanças de comportamento com um aspecto fundamental, que é o respeito ao homem do campo no que concerne aos seus valores culturais, suas tradições, experiências e práticas adquiridas no decorrer de toda sua existência. (...) As inovações quase sempre não são aceitas de imediato pelo homem rural, pois exigem mudanças de conhecimentos, atitudes e hábitos às vezes arraigados. Em função disso, a Extensão Rural utiliza uma metodologia específica, ou seja, adaptada às condições do homem rural, que desperte interesse e propicie habilidades para utilização de melhores tecnologias”. (CAVALCANTE & SILVA, 1983).

“A ação da EMATER-PE se caracteriza como eminentemente educativa (...). Desse modo, ela contribui para a mudança das condições sócio-econômicas e culturais vigentes na agricultura pernambucana (...)” (BARBOSA, 1982).

“Foi dito que Extensão Rural é processo educativo(...). Para que o processo tenha efeito a cultura e o valor daqueles que são educados devem ser respeitados por aquele que educa. (...) a Extensão Rural só poderá contribuir para o aumento da produção e produtividade agropecuária e, conseqüentemente, melhorar a qualidade de vida dos produtores e de suas famílias, na medida em que consiga mudar o comportamento desses produtores, utilizando-se, para isso, de seus métodos característicos” (RIBEIRO, 1984).

Em outras circunstâncias o conteúdo educacional é negado:

“O que se caracteriza nesse conceito é que assistência técnica causa pouca mudança no produtor que a recebe, embora, geralmente,

mude as situações em que o mesmo opera (RIBEIRO, 2000).

O "messianismo", a "entrega", componentes necessários de um processo educacional qualificado de autoritário, como ressaltou FREIRE (1982), também não se limitaram a "equivocos gnosiológicos", fazem parte da ideologia extensionista:

"Sim, Extensão Rural não somente ajuda os produtores rurais e suas famílias a construir uma vida, mas ajuda-os também a viver essa vida. Leva às pessoas enriquecimento de idéias e de espírito, riqueza de conhecimentos, através dos quais as famílias vivem e satisfazem as maiores aspirações de suas vidas. (...) O produtor rural espera por conhecimentos e educação, valores espirituais e coragem moral. (...) O trabalho do extensionista rural é inspirado da manhã à noite. Cada dia, deve trazer uma nova inspiração, uma nova oportunidade para servir" (RIBEIRO, 1984).

A prática educativa da Extensão Rural, popularizada no conceito "educação tecnológica" e empenhada na substituição de conhecimentos e modificação de hábitos, atitudes e habilidades, com base nos princípios, segundo os quais o subdesenvolvimento, o atraso, o tradicional resultam da carência maciça de capital e investimentos em tecnologias, prosperou enquanto permaneceu estável a oferta de crédito rural subsidiado.

Como já aludido, essa modalidade de crédito constituiu-se no instrumento decisivo da modernização conservadora, induzida e patrocinada pelo Estado. Concomitantemente, tinha sido, por excelência, o recurso metodológico do trabalho extensionista, desde a sua fundação. Foi apoiando-se em suas potencialidades que o difusionismo triunfou, que a ideologia produtivista, emanada da revolução verde, foi sustentada, e que a Extensão Rural construiu a fase mais dinâmica de sua história.

Não existem dados sobre o percentual de tempo empregado em operações vinculadas ao crédito rural pelas atividades extensionistas até o início de sua crise. Há variações temporais e espaciais.

No entanto, excetuando o trabalho qualificado de social, executado geralmente pelo contingente técnico feminino com escolares, donas de casa e filhos, é raro poder assinalar uma prática independente.

Uma grande parte do tempo estávamos elaborando planos de crédito. Cada projeto implantado exigia, no mínimo, três supervisões anuais, oportunidade em que era prestada, mais densamente, a assistência técnica. Quando a assistência ministrada se destinava a públicos mais abrangentes, com emprego de metodologias grupais, os núcleos comunitários concentravam-se, amiúde, em torno de mutuários. O tempo que sobejava ao cumprimento desses empreendimentos era empregado em planejamento, relatórios e outras "atividades administrativas", que, em última instância, correspondiam a atividades de suporte às anteriores.

O instituto creditício associado ao saber técnico compunha um expediente extremamente poderoso, manejado pelo extensionista. De posse dessa faculdade, o cumprimento das "metas", em termos de obrigatoriedade na introdução de tecnologias, não encontrava tantos obstáculos. Hesitações, vontades, resistências tornavam-se vulneráveis e passíveis de serem submetidas. Nesse sentido, o crédito afigura-se como um mediador de conflitos e sustentáculo de uma hierarquia configurada em escala descendente desde a cúpula das instâncias de poder público agrícola até o produtor rural e suas organizações.

Em síntese, é fato inequívoco que as atividades de Extensão Rural organizavam-se primordialmente em função do crédito. Daí o seu significado para a prática extensionista e a magnitude do desamparo experimentado quando, gradativamente, ele foi-se esgotando. Nós não estávamos preparados para reinventar, com urgência, uma nova metodologia de ação. Uma nova prática, dissociada do crédito, implicaria em uma mudança radical de enfoque. Implicaria, possivelmente, na rejeição à doutrina difusionista, à política do produtivismo e, certamente, na perda de poder e na renúncia à atitudes autoritárias. Implicaria em redirecionar

o foco das ações, abdicando da centralidade sobre o produto, sobre a produção e produtividade, para concentrá-lo no produtor, no homem, no sujeito. Nessa perspectiva, os preceitos de sacrificar os conhecimentos e as habilidades do agricultor tornar-se-iam destituídos de sentido. A mudança exigia uma reconversão de atitudes e princípios, e a definição de um novo papel para a Extensão Rural, uma exigência pouco vislumbrada. Assim, diante da incapacidade dos extensionistas em criar uma nova metodologia de trabalho, que não fosse "caudatária" do crédito rural, e a conseqüente limitação de suas atividades, as bases teóricas, independentemente de sobreviverem no saudosismo pragmático de muitos profissionais, não se puderam mais sustentar como doutrina. As incongruências historicamente acumuladas pela Extensão Rural se tornaram manifestas, apesar da recusa generalizada, no ambiente interno, em reconhecê-las. Nesse clima, as instituições já não se podiam justificar como entidades públicas. Poder-se-ia, seguindo a linha teórica de POULANTZAS (1977), afirmar que houve uma condensação das contradições na empresa extensionista, cujo resultado, fatalmente, traduziu-se em crise.

Ao imobilismo a que fora lançada pela própria inépcia, cresceu-se o desencorajamento provocado pelas restrições gradativas de recursos financeiros oriundos do governo federal, agastado com a administração de um Estado em crise e, por outro lado, espectador e fomentador de um inusitado desempenho da agricultura. Para completar o quadro de desolação, avolumavam-se as críticas advindas da sociedade, particularmente dos grupos industriais, financeiros e políticos, exatamente aqueles que mais tinham-se beneficiados das atividades da Extensão Rural e compactuado na determinação de seu papel e de sua prática, e que agora voltavam-se contra ela, atacando a própria obra, conforme expressão usada por FIORI (1998).

Em 1985, pela primeira vez em sua história, como instituição, a Extensão Rural condenou aberta e publicamente o modelo teórico e prático pelo qual se orientava, e conclamou seu corpo

profissional a executar uma transformação vigorosa naqueles fundamentos e remover os lixos e ranços herdados desde o ato inicial de sua criação no Brasil.

Naquela época, uma proposição de tal magnitude, além de compatível com as tendências do período, tornara-se imprescindível para a Extensão Rural, dadas as circunstâncias de crise em que se encontrava.

A EMBRATER protagonizou o referido movimento. No discurso de posse de seu primeiro presidente, após a ditadura, sua fala, conforme registra FIGUEIREDO (1986), foi clara e enfática, e deu o tom do que seria sua administração:

"É essencial concretizar tudo o que nele (Serviço de Extensão Rural) exista de democrático, nos mais de três mil municípios onde trabalhamos, em ações que efetivamente colaboram com os médios e pequenos agricultores, sobretudo os mais pobres, na superação de seus problemas mais prementes.

A prioridade aos pobres, no contexto brasileiro, é uma exigência não só ética como também econômica, social e política.

É uma exigência que a imensa massa de pequenos proprietários, arrendatários, parceiros posseiros, bóias-frias e assalariados permanentes nos faz (...). Não priorizamos os pobres e os pequenos para mantê-los na pobreza e na dependência. (...) A eles devemos servir com competência, a fim de que vençam a luta que travam, para que sejam menos penosos seus esforços, mais amplos os frutos de seus trabalhos e maiores as parcelas que deles consigam reter. (...) uma Extensão Rural que se engaja sem qualquer vacilação no processo de Reforma Agrária (...) que rejeite considerar a tecnologia produtiva isoladamente dos comprometimentos ecológicos (...). Que questione a inexorabilidade e as condições da tecnificação e do êxodo rural".

Para socializar a nova proposta de trabalho, a EMBRATER implantou um programa de formação do extensionista, através do qual

procedeu uma revisão das diretrizes gerais e operacionais de capacitação dos técnicos do Sistema. No que tange ao processo educativo da Extensão Rural, a nova diretriz fez registrar a seguinte analogia (EMPRESA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL, 1987):

“Existem, no entanto, duas concepções básicas do processo educativo:

a) A primeira concepção entende que a educação se destina a transmitir (ou difundir) conhecimentos, valores e normas de conduta (...) Nesta concepção, os professores, os instrutores, os comunicadores e os Extensionistas Rurais adotam atitudes que possui os conhecimentos corretos e os valores adequados, e a partir daí determinam as formas de conduta dos demais. (...) Os métodos e os procedimentos pedagógicos utilizados são verticais, sem a participação dos treinandos, que se transformam em objetos da ação dos professores, dos instrutores ou dos Extensionistas Rurais.

b) A segunda concepção de educação, preconizada nesta proposta, considera o Homem um sujeito de sua ação, que exercita sua inteligência, seu raciocínio e sua criatividade na busca de soluções e decisões (...). Seu objetivo é o desenvolvimento humano e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico, social, cultural e político. (...) Na ação extensionista, supõe-se que a percepção e a interpretação dos técnicos tenham como base o saber acadêmico, e a dos agricultores, um conhecimento adquirido através da experiência e da socialização: o saber popular. São dois saberes distintos, mas não socialmente opostos. O saber técnico, ao confrontar-se com o saber popular, não objetivará dominá-lo ou a ele se impor”.

Apesar da lucidez das propostas, a nova orientação não só não contagiou as células do Sistema, mas quando sobreveio o golpe que extinguiu a EMBRATER, primeiro pelo governo que proclamava “*tudo pelo social*”, levantou-se do meio das massas aturdidas, um murmúrio que classificava de subversiva a postura assumida

pela diretoria e atribuía-lhe a responsabilidade pelo ocorrido.

Como se pode deduzir, o esforço comandado pela EMBRATER, para a renovação do Sistema, processava-se contra o tempo, contra forças da sociedade e, lamentavelmente, contra forças internas. O tempo, através do qual a crise desenhava-se cada vez mais aguda e prenunciava decisões radicais; forças sociais que se posicionavam a favor da extinção da EMBRATER e forças internas que não desejavam as mudanças propostas. Enquanto um núcleo empenhava-se para resguardar o Sistema e plantar-lhe uma nova dinâmica, um movimento contrário trabalhava para esfacelá-lo ou manter seu status quo.

No ambiente hostil que então imperava, não houve tempo e nem todas as condições necessárias para levar avante a implantação das novas propostas e, por conseguinte, estabelecer parceria com o novo segmento social que pudesse conferir sustentação e devolver a legitimidade ao Sistema EMBRATER. Mesmo que tivesse havido uma receptividade total às propostas, as mudanças de atitudes e os resultados de uma nova prática teriam pouca visibilidade em tão pequeno lapso de tempo. Não se substituem facilmente representações coletivas cristalizadas durante tantos anos de atividades. Por outro lado, o exercício democrático e do diálogo também exige tempo de aprendizado e muita convivência para se estabelecer a confiança mútua.

Quatro anos não foram suficientes nem mesmo para reconhecer os equívocos praticados ao longo de 40.

Dessa forma, a Extensão Rural caminhou para o final da década resistindo à exacerbação da crise, que vinha de fora e de dentro de si mesma, com suas atividades praticamente paralisadas, abandonada, ou melhor, vilipendiada pelos grupos econômicos e políticos a que havia apoiado e servido. Enquanto isso, a agricultura comemorava recordes de super-safras a cada ano e o Estado desenvolvimentista, em crise e pressionado pelas forças políticas internacionais favoráveis à liberalização econômica e a redução

do tamanho do Estado, agendava a sua "operação desmonte". Operação que terminou por liquidar com a EMBRATER e com os recursos federais para a Extensão Rural no Brasil.

5- CONCLUSÕES

A Extensão Rural no Brasil, conforme ressaltado ao longo desse estudo, tem uma história permeada de contradições. Efetivamente, os germes dessas contradições começaram a ser inoculados desde o ato de instalação do primeiro núcleo que lhe deu origem. Já estavam presentes nas concepções de Rockefeller e nas artimanhas por ele articuladas, assim como no programa de assistência ao meio rural formulado pelo governo mineiro. Eram inerentes a cada projeto que formalizou a receptividade e deu substância às propostas para a reprodução do modelo ACAR. Foram forjadas na transposição de uma experiência desenvolvida e adaptada à realidade de um país de capitalismo avançado para este, de condição periférica e realidade agroindustrial completamente diversa daquele.

Como aditivo da experiência, transplantou-se uma doutrina de cunho positivista-colonialista, carregada da ideologia fomentada no embate da Guerra Fria, que dicotomizava os seres humanos, os povos, em amantes da liberdade ou da servidão, e associava os primeiros com a perspectiva desenvolvimentista. Por esse prisma ideológico, as sociedades são constituídas por um todo harmônico, isenta de subdivisões e lutas de classes. O desenvolvimento é simplesmente uma questão de opção e de força de vontade, imune a qualquer interferência de ordem política, bastando para alcançá-lo fazer o uso devido dos conhecimentos proporcionados pela ciência e tecnologia, que são, conforme FIGUEIREDO (1984) identificou na crença extensionista, neutras e necessariamente boas.

A Extensão Rural foi implantada e permaneceu por muitos anos reafirmando sua absoluta prioridade aos pequenos agricultores. No entanto, seus projetos não levavam em consideração suas reais necessidades ou não contemplavam suas reivindicações para formulá-las; não eram frutos da interlocução com essas

categorias e não lhes reconhecia a oportunidade de proceder como atores.

De acordo com a doutrina extensionista, as vicissitudes do campo se resumiam a uma simples questão de natureza técnica. O subdesenvolvimento decorre da carência de investimentos de capital. Não constitui o seu resultado imediato. A função da Extensão Rural é, pois, romper com esse estado natural de atraso, através da difusão de tecnologias agropecuárias, isto é, promover o incremento na densidade de capital aplicado na agricultura para elevar a produção, a produtividade e, conseqüentemente, a renda. A ação extensionista, nesse sentido, implica na substituição de conhecimentos e modificação de hábitos, costumes, habilidades, valores e atitudes. Trata-se da "educação tecnológica", que supostamente é eficaz para qualquer estrato, e nas mais variadas circunstâncias. Daí o descaso com a opinião dos agricultores, pois operações técnicas é tarefa para profissionais especializados. Dentro dessa perspectiva, o projeto extensionista tornou-se útil para distorcer o encaminhamento dos debates em torno dos problemas agrários, uma vez que fora vislumbrado como capaz de dar conta de todas as suas pendências.

O crédito para a agricultura, o instrumento vital para a metodologia de trabalho extensionista, consistiu no fator decisivo para a difusão de tecnologias e, por conseguinte, para a expansão do capitalismo no campo. Ora, através desse instrumento aprofundou-se a escalada do êxodo rural, ou seja, a expropriação dos agricultores familiares e suas migrações em massa para os centros urbanos, onde se multiplicou o número de favelas, a criminalidade e toda sorte de desregramento de condições sociais de vida. E foi a respeito desse fenômeno que a Extensão Rural se pronunciou dizendo tratar-se de fenômeno normal, desde que fosse gradativo e "acompanhado de melhoria de produtividade".

O modelo de Extensão Rural implantado no Brasil só prosperou, a despeito das contradições em que esteve assentado, em função da ideologia desenvolvimentista, hegemônica na política do Estado Nacional, e do padrão de relações entre

Estado e sociedade na alocação de políticas públicas. Recorde-se que na vigência do desenvolvimentismo – intervenção do Estado para impulsionar a industrialização – a intermediação de interesses processava-se segundo os parâmetros do corporativismo estatal ou bifronte e segmentário, em que as classes populares do campo são excluídas e, posteriormente, também submetidas à repressão. Portanto, o Estado, em associação com as classes dominantes e ambos premiados por organismos externos, definem as políticas públicas que lhes atendem os interesses, e cuidam para que elas sejam eficazes. Foi em razão da eficácia da ideologia desenvolvimentista e do autoritarismo do Estado, notadamente em seu formato bifronte e segmentário, que foi possível sustentar o status quo da sociedade brasileira e implementar as políticas de interesse da “nação”, entre as quais, a política da Extensão Rural.

Dessa forma, para compreender a trajetória da Extensão Rural no Brasil, não se pode dissociá-la do contexto e condições nos quais esteve inserida desde a sua fundação até a sua crise. É imperioso pensá-la articulada por um Estado autoritário, permeável às influências e interesses externos, empenhado em conduzir o processo econômico fundamentado na industrialização, e em circunstâncias tardias. Por isso, cristaliza-se como um instrumento de políticas públicas de cunho essencialmente econômico, destinadas a satisfazer as exigências das elites industriais, financeiras e agrárias. E ao priorizar o econômico – crescimento da produção e da produtividade – o fez em detrimento das questões sociais – acesso à terra, condições de trabalho, comercialização e retenção dos resultados do trabalho.

As relações da Extensão Rural com o Estado desenvolvimentista foram sempre mediatizadas pela importância e desempenho da agricultura. Considerando a subdivisão do desenvolvimento recente da agricultura em duas fases – da década de 30 a meados da década de 60 e deste marco em diante (DELGADO, 1985) – pode-se assinalar também duas fases na trajetória da Extensão Rural e duas modalidades distintas de suas relações com o Estado desenvolvimentista. É interessante lembrar que esses dois períodos

correspondem também aos dois regimes políticos – populista e burocrático-autoritário – e às formas de corporativismo – estatal inclusivo (primeiro período) e estatal excludente ou bifronte e segmentário (segundo período).

Na primeira fase, a Extensão está incumbida de assistir à pequena agricultura, de prover soluções para os problemas sociais do campo, através do fomento à produção e à produtividade nas pequenas áreas e de estimular a produção para o mercado interno. Nessa fase, o subsetor capitalista da agricultura, dedicado ao cultivo de produtos de exportação e, por meio dessa atividade, à geração de divisas para o país, completa o atendimento às exigências colocadas para o setor. Este segmento é assistido através de seus institutos, que são relativamente autônomos e não representam um custo elevado de manutenção para o Estado. Recebem apoio governamental, mas, em contrapartida, o setor que orienta é responsável por uma fatia significativa das receitas destinadas ao financiamento do desenvolvimento nacional. Assim, o Estado brasileiro não se sente constrangido em realizar intervenções mais profundas no setor agrícola e, conseqüentemente, não há por que alterar a estrutura e a dinâmica da Extensão Rural.

Na segunda fase, há uma alteração de perspectivas, com a valorização dos produtos agrícolas no mercado internacional: os déficits do balanço de pagamento; aumento da demanda interna por gêneros agropecuários, em conseqüência da urbanização e do crescimento do emprego não-agrícola; o recrudescimento da Questão Agrária e o compromisso de resolvê-la, com base no acordo de Punta del Este. Esses fatores em conjunto motivaram o Estado a promover uma transformação ampla na agricultura brasileira e, por conseguinte, na estrutura e dinâmica da Extensão Rural. Para os requisitos desenvolvimentistas o setor agropecuário ressurgia como espaço privilegiado para a acumulação capitalista e de solução dos problemas agrários. Mas esse setor não responderia autonomamente a tais requerimentos, por isso, o Estado esforça-se em moldá-lo à sua imagem e semelhança, como faz também com a Extensão Rural. Desse modo,

nessa segunda fase, a Extensão é institucionalizada, tem seus recursos financeiros dilatados e normatizados; seus recursos humanos, sua esfera de ação e de poder ampliados; estende seu atendimento aos médios e grandes produtores ou o concentra neles, preterindo o público anterior. Assume a identidade desenvolvimentista fundamentada no projeto da industrialização e com ela se representa até a crise em que ambos se projetam, tanto o Estado desenvolvimentista quanto a própria Extensão Rural.

A crise que se abate sobre a Extensão Rural e Estado desenvolvimentista deixa ileso a agricultura, que continua sua marcha, com crescimento cada vez mais significativo. O setor conserva sua importância, todavia, agora, independente da Extensão Rural, uma vez integrado aos setores industriais. Essa independência da agricultura, tornando-se relativamente autônoma, faz solapar ainda mais a legitimidade abalada da Extensão Rural. O Estado (governo federal), em crise, e diante da ineficácia e obsolescência da Extensão Rural (para o Estado desenvolvimentista falido) retira aos poucos, até extinguir por completo, seu apoio político e os recursos financeiros destinados ao Sistema EMBRATER.

A crise da Extensão Rural inicia-se com a falência das bases monetárias supridoras do crédito rural subsidiado, progride com a ineficácia da metodologia de trabalho extensionista, revelada pela escassez do crédito rural, e aprofunda-se com a relativa autonomização do crescimento agropecuário e, simultaneamente, com a debilitação do Estado desenvolvimentista.

A crise do Estado desenvolvimentista, por sua vez, decorre do contexto de crise do capitalismo em dimensões mundiais. E não se trata, em sua origem, de uma crise do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que esse tinha pequena expressão no instante de desenvolvimento da crise, havendo inclusive asserções categóricas (ARAÚJO, 1995 e SALLUM JR., 2000) de que ele praticamente inexistia. A associação da crise com a situação de bem-estar só poderá ser

postulada para momentos ulteriores, após a constituição de 1988.

A crise brasileira inicia-se na esfera econômica, consubstanciada em crise fiscal (ARAÚJO, 1995; FIORI, 1993 e SALLUM JR., 2000), propaga-se para a esfera política (FIORI, 1993 e SALLUM JR., 2000) e incorpora a dimensão ideológica (crise do desenvolvimentismo), configurando, assim, a "crise estrutural" (POULANTZAS, 1977).

A crise fiscal, diferentemente da crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social, tem origem na "crise da dívida externa" (ARAÚJO, 1995; FIORI, 1993 e SALLUM JR., 2000), provocada pelas resoluções norte-americanas no que concerne às políticas de desvalorização e revalorização do dólar (FIORI, 1998 e SALLUM JR., 2000).

A crise e suas conseqüências trouxeram experiências amargas para os extensionistas. Marcou muitas vidas e selou um fim penoso na carreira de muitos profissionais. Mas será que essa não foi a oportunidade impar para sacudir as convicções extensionistas e colocar sob suspeita sua prática histórica? Não foi essa a chance singular para forçar os extensionistas a refletir sobre sua própria ação e avaliar e redefinir o papel e os objetivos da Extensão Rural? Será que aquela Extensão Rural cheia de contradições e erros merecia permanecer intacta e continuar desfrutando do status de empresa pública?

Talvez a crise tenha sido esse instrumento severo, mas inevitável, para colocar um fim em um modelo alienígena e alienante e para que de suas experiências pudesse renascer uma nova assistência técnica, pautada nas necessidades e fundamentada na realidade do setor agrário brasileiro, como, aliás, já se encontra em processo em alguns estados, conforme ressaltado no início do trabalho.

6- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. R.; LOBO, T. Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias. Rio de Janeiro: Rev. Planej. Pol. Púb., N. 14, p. 3-32, 1996.
- ALMEIDA, M.H.T. O corporativismo em declínio. In: DAGNINO, E. (org). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 51-57.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. Rev. Bras. Ciên. Soc., n. 28, p. 88-108, 1995.
- ANDERSON, P. Balanço de neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1996. p. 9-23.
- ANTUNIASSI, M. H. R.; NETO, O. J. O.; PEREIRA, S. M. P. Curso de Sociologia e Extensão Rural. 1. ed. Botucatu: USP, 1976. 49 p.
- ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. Corporativismo e neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. Rio de Janeiro: BIB. n. 32, p. 3-27, 1991.
- ARAÚJO, T. B. Brasil: o modelo de desenvolvimento. In: ARAÚJO, T. B., BENJAMIM, C. Reinventar o futuro. Rio de Janeiro: Sindicato dos Engenheiros no Estado do Rio de Janeiro, 1995. p.13-34.
- ARRETICHE, M. T. S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State : Teorias explicativas. Rio de Janeiro: BIB, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ARRETICHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Rev. Bras. Ciên. Soc., n. 31, p. 44-64, 1996.
- BANDEIRA, M. Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História). 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973. 497 p.
- BARBOSA, C. V. A Extensão como modificadora da estrutura rural. Recife: EMATER/PE, 1982. 20 p.
- BIELSCHOWSKY, R. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. 480 p.
- BLACK, L.D. A estratégia da ajuda externa. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968. 222 p.
- BORDENAVE, J. E. D. Comunicação rural. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988. 104 p.
- CAMARGO, A. A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964) In: História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: Difel, 1975. p. 121-224.
- CANO, W. América Latina: do desenvolvimentismo ao neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (org.) Estados e moedas no desenvolvimento das nações. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 287-326.
- CARMO, P. S. O trabalho na economia global. 2.ed. São Paulo: Moderna, 1998. 72 p.
- CAVALCANTE, M. C. S.; SILVA, A. F. Atuação da Extensão Rural em Alagoas. Macció: EMATER-AL, 1983. 21 p.
- CHAUÍ, M. S. O que é ideologia. 37. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. 125 p.
- CHAUÍ, M. Brasil: mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000. 103 p.
- CLARKE, S. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? Rev. Cult. Pol., n. 24, p. 117-150, 1991.
- COLBY, G.; DENNETT, C. Seja feita a vossa vontade: a conquista da Amazônia; Nelson

- Rockefeller e o evangelismo na idade do petróleo. Rio de Janeiro: Record, 1998. 1.059 p.
- COSTA, E. V. Da monarquia à república: momentos decisivos. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1979. 326 p.
- CRUZ, F. E. R. Notas sobre Extensão Rural. Belo Horizonte: doc. mimeografado, 1991. 59 p.
- DALRYMPLE, M. The AIA story: two decades of international cooperation. New York : 1968. 221 p.
- DELGADO, G. C. Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. Campinas: Ícone/UNICAMP, 1985. 240 p.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (orgs). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: UNB/ENAP, 1997. p. 19-50.
- DRAIBE, S. M. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: SOLA, L.; PAULANI, L. M. (orgs). Lições da década de 80. São Paulo: EDUSP, 1995. p. 201-221.
- DRAIBE, S. M.; HENRIQUE, W. "Welfare State", crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Rev. Bras. Ciên. Soc., n. 6, v. 3, p. 53-77, 1988.
- DUFUMIER, M. ; COUTO, V. A. Neoprodutivismo. Salvador: Caderno CRH, n.28, p. 81-111, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. Rev. Cult. Pol., n. 24, p. 85-116, 1991.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. Rev. Cult. Pol., n. 35, p. 73-109, 1995.
- ESTATUTO da terra – Lei n ° 4.504 de 30 de novembro de 1964. Brasília: INCRA, s/d. 42 p.
- EXTENSÃO rural e crédito supervisionado. Rio de Janeiro: ABCAR, 1957. 38 p.
- FIGUEIREDO, R. P. Extensão Rural: novos tempos. Rev. Bras. Tecnol., Brasília, v. 15, n. 4. p. 19-25, 1984.
- FIGUEIREDO, R. P. Extensão Rural, desenvolvimento e democracia. Brasília: EMBRATER, 1986. 69 p.
- FIORI, J.L. Ajuste transição e governabilidade: O enigma brasileiro. In: TAVARES, M.C., FIORI, L.J. (Des)ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1993. p. 127-193.
- FIORI, J.L. Os moedeiros falsos. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. 251 p.
- FONSECA, M. T. L. A extensão rural no Brasil, um projeto educativo para o capital. São Paulo: Loyola, 1985. 190 p.
- FREIRE, P. Educação e mudança. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 79 p.
- FREIRE, P. Extensão ou comunicação. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. 93 p.
- GUIMARÃES, A. P. A crise agrária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 362 p.
- HABERT, N. A década de 70. Apogeu e crise da ditadura militar brasileira. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. 95 p.
- IANNI, O. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970). 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. 316 p.
- KAGEYAMA, A. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. Campinas: UNICAMP, 1987. 153 p.

- KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais do bem-estar em democracias industriais avançadas. Cad. Cebrap, n. 22. p. 53-76, 1988.
- KOKAY, L. F.; FONTELES, A. Z.; COSTA, F. S. et al. Reorientação dos Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Ceará: uma proposta para discussão. Fortaleza: Seara, 1989. 39 p.
- KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. São Paulo: Tempo social, Rev. Soc. V. 11, n. 2, p. 63-81, 2000.
- LAPLANTINE, F. Aprender Antropologia. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. 205 p.
- LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social. Tentativas de explicação sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In: OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-53.
- LINTON, R. O homem: uma introdução à Antropologia. 5. ed. São Paulo: Livraria Martins Editora, 1965. 535 p.
- LOPES, R. S. Evolução conceitual da extensão rural no Brasil. Belo Horizonte: ACAR, 1967. 17 p.
- LUPPI, P. História da Extensão Rural e a Extensão Rural no Brasil. Goiânia: EA/UFG, s/d. 18 p.
- MANTEGA, G. A economia política brasileira. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1985. 288 p.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa. São Paulo: Atlas, 1988. 205 p.
- MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. 220 p.
- MARTINE, G. A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia? Rev. Cult. Pol., n. 23, p. 8-36, 1991.
- MAY, E.R. Os grandes debates da política exterior norte americana. Rio de Janeiro: Record, 1964. 244 p.
- MELLO, L. G. Antropologia cultural: iniciação, teorias e temas. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1987. 526 p.
- MORGAN, L. H. La société archaïque. Paris: Éditions anthrops, 1971. 653 p.
- NAVARRO, V. Welfare e "keynesianismo militarista" na era Reagan. Rev. Cult. Pol., n. 24, p. 189-210, 1991.
- NORDLUND, A. Será o Welfare State responsável pela crise da economia sueca? Rev. Ciên. Soc. n. 2, v. 39, p. 315-335, 1996.
- O'DONNELL, G. Sobre o corporativismo e questão do Estado. Belo Horizonte: Cadernos DCP, n. 3, p. 1-54, 1976.
- OFFE, C. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. 386 p.
- OLIVEIRA, F. A emergência do modo de produção de mercadorias: uma interpretação teórica da economia da República Velha no Brasil. In: História Geral da Civilização Brasileira. São Paulo: DIFEL, 1975. p. 393-420.
- OLIVEIRA, F. A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal, 1977. 159 p.
- OLIVEIRA, F. A economia brasileira: crítica a razão dualista. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1981. 87 p.
- PAES, M. H. S. A década de 60: rebeldia, contestação e repressão política. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995. 95 p.

- PINHEIRO, V. C. Modelos de desenvolvimento e políticas sociais na América Latina em uma perspectiva histórica. Rio de Janeiro: Rev. Planej. Pol. Púb., n. 12, p. 63-88, 1995.
- PINTO, L. C. G. Notas sobre política agrícola e crédito rural. Campinas: Unicamp, 1981. 329 p.
- PLANEJAMENTO em Extensão Rural. Rio de Janeiro: ABCAR, 1968. 27 p.
- PLANO diretor quinquenal – 1961-65. Rio de Janeiro: ABCAR, 1960. 270 p.
- POLÍTICA e diretrizes de formação extensionista. Brasília: EMBRATER, 1987. 49 p.
- POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, N. (Coordenador) O Estado em crise. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1977. p.3-41.
- PRADO, E. Marginalização e privilégios: uma contradição das políticas agrárias no Brasil. Belo Horizonte, Cad. Téc. Vet. Zootec., n. 30, p. 7-28, 1999.
- PRZEWORSKI, A. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. 330 p.
- RIBEIRO, J.P. A saga da Extensão em Minas Gerais. São Paulo: Annablume, 2000. 270 p.
- RIBEIRO, J. P. O desenvolvimento do Sistema de Extensão Rural e a necessidade de se discutir seu futuro. Brasília: EMBRATER, 1985. 13 p.
- RIBEIRO, J. P. Oportunidades para um extensionista rural. Brasília: EMBRATER, 1984. 7 p.
- RIBEIRO, J. P. Objetivos, princípios e conceitos de Extensão Rural. Brasília: EMBRATER, 1984. 17 p.
- RODRIGUES, L. Alguns indicadores da evolução e situação da extensão rural no Brasil. Brasília: EMBRATER-Coordenadoria de planejamento, 1978. 86 p.
- RODRIGUES, M. A década de 50. Populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. 85 p.
- RODRIGUES, M. A década de 80. Brasil: quando a multidão voltou às praças. 2. ed. São Paulo: Ática, 1994. 77 p.
- ROGERS, M. E., SHOEMAKER, F. F. Communication of innovations. New York: Free Press, 1971. 476 p.
- ROMEIRO, A. R. Reforma agrária e distribuição de renda. In: STÉDILE, J. P. (org). A questão agrária hoje. 2. ed. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994. p. 105-136.
- SALLUM JR., B. A condição periférica: o Brasil nos quadros do capitalismo mundial (1945-2000). In: MOTA, C. G. (org). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transição. São Paulo: Senac, 2000. p. 404-437.
- SEGUNDO relatório anual da ACAR – 1950. Belo Horizonte: ACAR, 1950. 12 p.
- SEMINÁRIO DE EXTENSÃO RURAL REGIÃO SUL-SUDESTE. Vitória: EMBRAPA/EMATER-ES, 1993. 20 p.
- SILVA, J. G. A modernização dolorosa. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 192 p.
- SILVA, M. C., LIMA A. L. O serviço de extensão rural em Minas Gerais (retrospectiva). Viçosa: UFV, Conselho de Extensão, 1984. 39 p.
- SINGER, P. A crise do milagre. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1976. 167 p.
- SISTEMA Embrater e o plano de metas. Brasília: EMBRATER, 1986. 57 p.

- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, M.C. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. p. 26-124.
- TAYLOR-GOOBY, P. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. Rev. Cult. Pol., n. 24. p. 165-187, 1991.
- TYLOR, E. B. The origins of culture. London: Harper & Row, 1970. 416 p.
- VIANNA, M.L.T.W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, 1998. 270 p.
- ZAULI, E. M. Democracia, corporativismo e pacto social. Belo Horizonte: Caderno Filosofia e Ciências Humanas, n. 3, p. 13-24, 1994.
- WEFORT, F. C. O populismo na política brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 181 p.