

CONCEITO DE SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

*Cyro Mascarenhas Rodrigues*¹

RESUMO

Neste artigo, discute-se conceito de seletividade de políticas públicas no Estado capitalista, trabalhado por Claus Offe, e apresentam-se evidências empíricas desse procedimento seletivo, tomando-se como objeto análise a política de extensão rural no Brasil. Os resultados dão suporte à construção de um modelo teórico interpretativo capaz de explicar a seletividade classista de políticas públicas fundada na antinomia funcional da acumulação capitalista e sua legitimação, que o Estado busca incessantemente conciliar. O modelo aplica-se apenas à análise de políticas estatais cujas agências executivas desempenham, ao mesmo tempo, ações orientadas para a acumulação de capital e sua legitimação social.

THE SELECTIVITY OF PUBLIC POLICIES AND ITS APPLICATION IN THE CONTEXT OF RURAL EXTENSION IN BRAZIL

ABSTRACT

This article discusses the concept of selectivity of public policies of the capitalist State, developed by Claus Offe, and presents empirical evidence of this selective procedure, taking as its object the policy of rural extension in Brazil. The results support the construction of an interpretative theoretical model able to explain the selectivity by class of public policies founded on the antinomic function of capitalist accumulation and its legitimation, which the State consistently attempts to conciliate. The model is applied only to the analysis of State policies, whose executive agencies carry out, at the same time, actions oriented towards the accumulation of capital and its social legitimation.

INTRODUÇÃO

A maioria das concepções teóricas recentes sobre o Estado, tendo como foco de análise a perspectiva de classes sociais, ainda que guardem as suas raízes marxianas têm um potencial crítico muito forte que as isenta do instrumentalismo que vê no Estado um mero epifenômeno da base produtiva da sociedade.

¹ Pesquisador da Embrapa-SSE. C. Postal 040315. CEP 70770-901. E-mail: cyro@sede.embrapa.br

Entretanto, tais concepções não conseguem explicar satisfatoriamente, com base em referencial empírico, a seguinte questão básica: de que modo o Estado capitalista, atuando como um Estado classista que é, pode desempenhar as suas funções sem se tornar um instrumento direto das classes e frações de classes dominantes da sociedade?

O conceito de seletividade classista trabalhado principalmente por Offe (1984), a partir de estudos de Bachrach & Baratz (1962, 1963 e 1970), revela-se promissor para responder essa questão, apesar das reconhecidas dificuldades metodológicas para a sua operacionalização.

Este artigo é parte de uma tese de doutorado que se insere entre as tentativas de busca de uma resposta para a questão em apreço.² O trabalho introduz a discussão teórica da qual deriva o problema de pesquisa, partindo da definição conceitual de Estado, suas determinações funcionais e formas de intervenção, passando pelo conceito de seletividade e pelas dificuldades metodológicas de sua operacionalização. Em seguida, ocupa-se da explicação dos efeitos da seletividade classista, tendo como referencial empírico a política de extensão rural no Brasil. Propõe, finalmente, um modelo de análise interpretativa que, a despeito das limitações, ajuda à demonstração factual do conceito de seletividade classista das políticas públicas, nas condições de um Estado capitalista de industrialização tardia como é o caso do Brasil.³ Este modelo foi testado como uma descrição hipotética das entidades de fato existentes e suas relações, como prescrevem Keat & Urry (1976).

Trabalha-se com a hipótese de que os deslocamentos de ênfase nas definições estratégicas da política de extensão rural no Brasil, decorrem de um procedimento de seletividade do Estado brasileiro, buscando conciliar os requisitos funcionais da acumulação capitalista e sua legitimação.

ESTADO E SELETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O quadro geral em que se insere a questão da seletividade é a própria estrutura do Estado capitalista, definido aqui como uma forma

² Ver Rodrigues (1994).

³ O modelo interpretativo é “modelo para uma teoria”, distinguindo-se do modelo formal que é “modelo de uma teoria”. Dito de outra forma, “o modelo semântico (formal) corresponde a um objeto, a um sistema de fenômenos, enquanto que um modelo interpretativo corresponde a um conjunto de postulados” (Kaplan 1969:274).

institucionalizada de poder público, emanada de relações sociais, guardada por anteparos jurídicos legais e relacionada com a produção material, cujo conteúdo é a acumulação privada. As políticas públicas são estratégias por meio das quais se viabilizam as intervenções reguladoras do Estado, estabelecendo uma complementaridade funcional entre o sistema de instituições políticas e o sistema econômico (Offe 1984).

Não se pode falar de uma forma única de Estado capitalista. Ele adquire formas históricas diferenciadas, guardando as suas especificidades, mas sempre caracterizadas por quatro elementos definidores: a privatização da produção, a dependência de impostos, a acumulação e a legitimação.⁴

Em princípio, a produção material é um espaço da iniciativa privada, devendo as ações do Estado limitarem-se às esferas da reprodução e da circulação. Ou seja, a apropriação pública dos meios de produção não deve visar à acumulação em si, mas colocar à disposição do processo produtivo, a preços mais baixos, bens e serviços infra-estruturais indispensáveis ao processo de valorização do capital privado. Embora se possa dizer que em países em desenvolvimento, como o Brasil, a participação do Estado em atividades produtivas tem sido muito expressiva, a tendência atual é diminuir o seu tamanho, restringindo-se às ações indispensáveis (Bresser Pereira, 1996).

A dependência de impostos é outro elemento marcante. O Estado depende de recursos materiais advindos do processo de acumulação, sujeitos portanto à variação das taxas de lucros do capital. Ele depende da arrecadação tributária não apenas para exercer o seu poder de intervenção e regulação (através de ações alocativas e produtivas), como também para a reprodução de sua máquina burocrática enquanto categoria social. Como não é possível ao Estado aumentar progressiva e indefinidamente as alíquotas, ou criar novos impostos a ponto de comprometer o processo de acumulação, o volume de arrecadação na composição das finanças públicas será tanto maior quanto mais expressiva for a taxa de valorização do capital. Logo, o desequilíbrio entre o volume de receitas e o volume de gastos conduz fatalmente a crises fiscais (O'Connor, 1977) ou às crises de governabilidade tão em moda no léxico político atual.

O pressuposto da acumulação refere-se ao dispositivo constitucional que confere ao Estado autoridade e mandato para criar e manter as condições da

⁴ Elementos estruturais fundamentais nos estudos de O'Connor (1977), Hirsch (1977), Wright (1981) e Offe & Ronge (1984).

acumulação privada, como também para afastar ameaças potenciais e reais que possam causar distúrbios ao processo de acumulação. Ameaças que tanto podem partir de setores anticapitalistas, quanto da competição desenfreada das próprias unidades individuais de acumulação, podendo desestabilizar a ordem econômica vigente. E quais seriam as formas de exercício dessa prerrogativa? 1) As políticas públicas, nas quais se incluem: macropolíticas econômicas (monetária, fiscal, cambial e salarial) e políticas setoriais (industrial, agrícola, energética e outras); 2) as despesas de capital social indiretamente produtivas (investimento e consumo); e 3) o aparato jurídico legal que garante a propriedade privada, mantém a ordem pública e regula as relações entre capital e trabalho.

A legitimação é uma determinação funcional referente à necessidade que tem o ordenamento político de ser reconhecido como justo e equânime, e assim, aceito pela sociedade. Mecanismos institucionais diversos, a exemplo de eleições, são acionados para que o Estado passe a idéia de representação e realização dos interesses coletivos. Somente assegurando esta base de apoio e lealdade pode o Estado atender aos requisitos da acumulação privada, ou seja a apropriação do excedente econômico por classes, frações de classes e unidades individuais de acumulação.

Como os recursos materiais postos à disposição do Estado provêm da acumulação, percebe-se quão contraditórias são as funções de acumulação e legitimação que dão forma institucional e conteúdo ao poder político. Daí a afirmação de Offe (1975: p.127) segundo a qual “a existência do Estado capitalista pressupõe a negação sistemática de sua natureza como Estado capitalista”. Uma negação que não se realiza tão somente em termos ideológicos, mas, e principalmente, na forma de intervenções concretas, através políticas compensatórias de cunho social que tornem menos gravosos para as massas os efeitos perversos da acumulação.

As demandas por serviços e assistência social, na medida em que não podem ser atendidas, constituem ameaças concretas de perda de legitimidade. Chega-se a um limite que o Estado não consegue equilibrar as despesas públicas sempre crescentes, em face à insuficiência do volume de arrecadação, advindo a crise de legitimidade. O Estado fica no dilema entre atender as exigências da reprodução da força de trabalho e garantir a reprodução do capital (Wright, 1981).

Resumindo, na base conceitual aqui discutida estão contidas as duas principais funções do Estado capitalista: (1) criar e sustentar as condições da acumulação privada de capital e, ao mesmo tempo, (2) negar a sua natureza

de classe, através dos mecanismos de legitimação de modo a apresentar-se como guardião dos interesses comuns e gerais da sociedade. Contudo, “os interesses da classe capitalista servem como limites e não como objetivos” da ação do Estado, como lembra Elster (1989:62).

Conceito de seletividade

Entende-se por seletividade o desempenho das instituições políticas no processo decisório de políticas públicas, agindo como um sistema de filtros, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressiva (Offe, 1984).

Ainda de acordo com o mesmo autor, trata-se de um sistema de regulamentação seletiva que implica escolhas e exclusões, cujos critérios fundamentam-se em duas premissas básicas:

1. O Estado precisa apresentar uma seletividade de modo a favorecer a articulação global dos interesses capitalistas, passando ao largo dos interesses individuais e de grupos. Diante de uma multiplicidade de interesses imediatos e contraditórios de uma sociedade pluralista, o Estado decanta um interesse apenas compatível com o processo global de acumulação.

Neste caso, configura-se uma seletividade no interesse positivo de classe que por mais paradoxal que possa parecer, defende e protege o capital de si mesmo. Recorde-se que a falsa consciência de classe é um fenômeno também inerente à burguesia, cuja competição exacerbada, sem a mediação do Estado levaria o sistema ao caos.

2. Além dessa pluralidade de interesses que precisam ser depurados num interesse global do capital, o Estado precisa defender um interesse de classe que ele constrói racionalmente dentro do seu núcleo contra as ameaças e investidas anticapitalistas que ponham em risco o processo de valorização do capital. É o que se chama de seletividade negativa revelada no afastamento da agenda decisória de políticas governamentais de tudo que possa ameaçar e prejudicar a estabilidade do sistema.

Nestas condições, a seletividade negativa não resulta de uma restrição aleatória dentro de um espaço de possibilidades. Existem regras de fato institucionalizadas que rejeitam sistematicamente (e não acidentalmente) certos eventos que pelo fato de não se concretizarem são tidos como “não acontecimentos”.

A importância da “não-decisão” como elemento de análise do poder político, defendida por Schattschneider (1960), conferiu maior consistência à análise da seletividade classista de políticas públicas. Desde então já não é suficiente analisar a dinâmica do processo decisório, os atores envolvidos e a ação governamental como produto deste processo. É igualmente necessário investigar a mobilização de atores (indivíduos e grupos) responsáveis pela não tematização de certos problemas nas agendas decisórias.⁵

Na Figura 1 tem-se um diagrama interpretativo que ajuda a entender conceitos e elementos estruturais que articulam a concepção teórica da seletividade classista de políticas públicas. As pressões e demandas da sociedade marcadas pelo conflito de interesses de classes, grupos e unidades individuais de acumulação rebatem no interior do Estado enquanto agente diferenciado, relativamente autônomo, complexo e contraditório nas suas relações com a sociedade civil. Nem todas as demandas chegam a constituir uma questão a ser decidida na agenda governamental. Nem todas as questões completam o seu ciclo vital que vai desde a problematização até a resolução, no sentido do desaparecimento da agenda, embora isso não signifique necessariamente a resolução substantiva do problema, como sugere O'Donnell (1976). A seletividade das instituições públicas nos níveis estrutural, ideológico, processual e repressivo vai definir o que de fato se transformará em intervenções estatais na forma de políticas públicas na forma de políticas alocativas e produtivas.

Tais intervenções, consoantes com as determinações funcionais do Estado capitalista, devem estar voltadas para a manutenção das condições de acumulação do capital e, ao mesmo tempo, para a ocultação dessa determinação, mediante as ações de legitimação contidas nos projetos assistenciais que se voltam para a preservação da harmonia social.

⁵ Ver o estudo pioneiro de Crenson (1971) sobre a não-decisão na esfera governamental americana de uma política antipoluição.

Conceito de seletividade de políticas públicas...

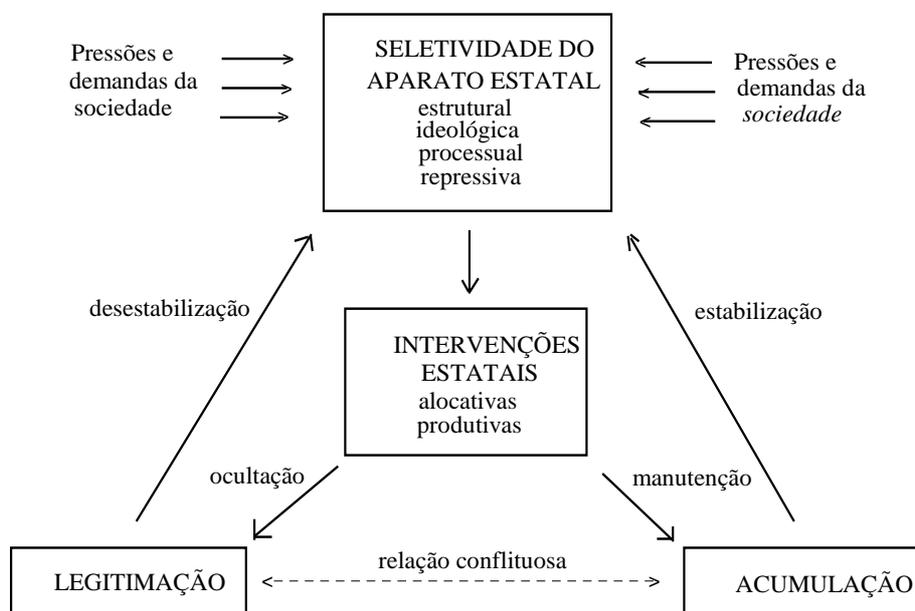


Figura 1. Diagrama interpretativo da seletividade das instituições políticas, tomando como base, principalmente, a concepção teórica de Offe (1984).

Mas existe uma relação conflituosa entre as funções de acumulação e legitimação, simbolizada pela linha pontuada na Figura 1. Como o Estado depende da capacidade de produção de excedentes econômicos, base de sua arrecadação tributária, a acumulação corresponde a uma maior estabilidade de poder do Estado. Porém, para não perder a base de suas lealdades e apoios o Estado precisa também canalizar recursos para as ações assistenciais que o legitimam perante a nação. Para custear estes gastos improdutivo, o orçamento do Estado precisa crescer no nível das exigências sociais cada vez maiores, mas este crescimento tem um limite: o aumento de impostos e taxaões não pode ameaçar o curso da acumulação privada, sob pena de esgotar a sua fonte de arrecadação. Daí dizer-se que o aumento sempre crescente das despesas sociais para atendimento das demandas de legitimação conduz à desestabilização do Estado, como uma consequência da crise fiscal de que fala O'Connor (1977), por outros chamada de crise de governabilidade.

Embora no plano teórico a seletividade classista de políticas públicas seja explicada com pressupostos de razoável consistência, as demonstrações

factuais ainda não são de fácil alcance, quando se busca algo mais que analogias dedutivas ou análises parciais.

Para tanto é preciso comprovar o desenvolvimento simultâneo de funções estatais que se orientam tanto para criar e sistematizar as condições da acumulação, quanto as categorias de operações seletivas que escamoteiam o caráter classista das ações estatais. Ou seja, é preciso mostrar como são conjugadas medidas estruturais de alcance econômico para consolidar o processo de valorização do capital, com estratégias colaterais para a produção do consenso e para neutralizar ou minorar, nos segmentos excluídos, os efeitos perversos da acumulação (Offe, 1984).

Aqui surgem dois tipos de problema: o primeiro, de ordem metodológica, quando se trata de demonstrar a seletividade negativa, ou seja, de estabelecer a evidência sociológica do “excluído” da agenda de políticas públicas, como uma operação seletiva negativa e sistemática do aparelho de dominação política, por contrariar os interesses da acumulação. O segundo obstáculo, devido à própria natureza do objeto (Estado) que insiste em negar o seu caráter classista através dos mecanismos de legitimação.

A SELETIVIDADE NA POLÍTICA DE EXTENSÃO RURAL NO BRASIL

Por política de extensão rural entende-se uma das modalidades e política agrícola acionadas pelo poder público para intervir no meio rural, visando ao atingimento de objetivos cuja ênfase tem variado historicamente, mas sempre estão voltados para aspectos econômicos, visando ao aumento da produção e produtividade agropecuárias e para o bem-estar social das famílias e comunidades rurais, expresso, este último, em metas associadas à melhoria das condições de saúde, alimentação, educação e organização da população rural.

A trajetória do serviço de extensão rural no Brasil supõe três momentos distintos quanto à orientação filosófica e modelo operacional predominantes em cada um deles, que são consentâneos com as formas de intervenção do Estado e as macrodefinições políticas dos seus planos de desenvolvimento.⁶ Para efeito meramente ilustrativo, sem qualquer pretensão de rigor diferencial, a Tabela 1 resume esses três momentos do processo evolutivo da extensão rural no Brasil: 1) Humanismo assistencialista, 2) Difusionismo

⁶ Para o aprofundamento da análise desta trajetória, ver Rodrigues (1994:162-231).

produtivista e 3) Humanismo crítico. Não se trata de categorias excludentes e exaustivas que tiveram um desenvolvimento processual linear e homogêneo em todas as regiões do País. Pelo contrário, não se desconhece a heterogeneidade que sempre caracterizou as linhas de ação a níveis regional e estadual, a ponto de distinguir três “escolas” mais ou menos diferenciadas: a mineira, a nordestina e a sulista. Entretanto, as especificidades de cada uma delas não impedem uma análise global do SIBRATER pelos traços característicos dominantes e comuns que marcaram os diversos períodos da sua história. Este é o sentido da diferenciação aqui proposta.

O humanismo assistencialista prevaleceu desde a origem da extensão rural no Brasil, em 1948, até a primeira metade da década de 60, num período em que o Estado brasileiro ainda não despertara para o potencial produtivo da agricultura em termos de capitalização e pelo uso intensivo de tecnologia. Não que a agricultura deixasse de exercer papel fundamental na dinâmica da economia. Muito pelo contrário, ela arcou com os custos do processo de industrialização, garantindo a produção de divisas que lhe eram subtraídas, via confisco cambial, para viabilizar a montagem do parque industrial brasileiro. Só que isso foi obtido mediante um crescimento horizontal das fronteiras agrícolas, numa época em que, ainda assim, a agricultura brasileira apresentava uma competitividade razoável no mercado internacional, em relação a alguns produtos como o café, por exemplo. Nestas condições, o governo deixava o serviço de extensão rural à vontade para desempenhar as suas atividades no meio rural de acordo com os princípios que lhe deram origem, à imagem e semelhança da experiência norte-americana. Estas atividades conformavam um conjunto de práticas que certamente convinham à legitimação do Estado no meio rural, onde a sua presença direta não se fazia muito regular.

Tabela 1. Caracterização sumária dos três períodos que marcam o processo evolutivo da extensão rural no Brasil.

Especificação	Humanismo assistencialista	Difusionismo produtivista	Humanismo crítico
Prevalência	1948-1962	1963-1984	1985-1989
Público preferencial	Pequenos agricultores	Grandes e médios agricultores	Pequenos e médios agricultores
Unidade de trabalho	Família Rural	Produtor rural	Família Rural
Orientação pedagógica	“Ensinar a fazer fazendo”	Difusionista	Dialógica, problematizadora
Papel do agente de extensão	Indutor de mudanças de comportamento	Elaborador de projetos de crédito rural	Catalisador de processos sociais
Tipo de planejamento	Vertical ascendente	Vertical descendente	Circular
Papel da tecnologia	Apenas subjacente; instrumento para melhorar as condições de vida da família rural	Finalístico: modernizar o processo produtivo aumentando a produtividade da terra e do trabalho	Essencial, mas dentro de padrões de equilíbrio ecológico, energético e social
Tipo e uso do crédito rural	Supervisionado; cobre investimentos no lar e na propriedade (produtivos ou não)	Orientado; voltado para produtos com o fim de viabilizar tecnologias de uso intensivo de capital	Orientado; voltado preferencialmente para viabilizar tecnologias “apropriadas”
Organização da população	Cria grupos de agricultores, donas de casa e jovens rurais	Não se preocupa com este tipo de ação	Estimula a organização e o associativismo rural autônomos

Sendo assim, este período caracterizou-se pela idéia da extensão como uma modalidade informal e integral de educação, destinada a agricultores, donas de casa e jovens rurais, objetivando a auto-realização desses atores, mediante a aceitação de novas idéias e conhecimentos, a renovação de hábitos e atitudes, no interesse da melhoria das condições da propriedade e do lar e da elevação do nível de vida das populações rurais. A sua característica mais marcante é a presença de uma equipe local de trabalho, paritária, formada de um extensionista agrícola e uma extensionista doméstica, e o uso do crédito rural supervisionado para dar suporte à administração da propriedade e do lar. O planejamento das atividades era vertical ascendente, partindo da situação em que se encontravam as famílias assistidas, os problemas partes desta situação, objetivos das famílias em relação a estes problemas e definição de soluções alternativas a serem perseguidas, geralmente propostas pelos extensionistas. A consolidação dessas atividades a níveis municipal, estadual e nacional conformavam os planos anuais da extensão rural para o País.

Na medida em que o Estado encara com mais realismo a necessidade de intervir mais diretamente para modernizar a base técnica produtiva do setor agrícola, através de instrumentos de planejamento mais sistematizados, como acontece com o Plano Trienal de 1963-65, a extensão rural é instada a se pautar nos limites das prioridades dos planos governamentais. Suas orientações filosófica e operacional se tornam mais flexíveis e a difusão de tecnologia, atrelada ao crédito rural orientado, vai ocupando espaços cada vez maiores, abrindo caminho para o segundo momento desta trajetória evolutiva, aqui chamado difusionismo produtivista. O seu começo pode ser identificado claramente no exato momento em que o número de contratos de crédito rural orientado supera pela primeira vez, em 1963, as operações com o crédito rural supervisionado, realizadas pelo Sistema Brasileiro de Extensão Rural. Este momento é detectado na Figura 2, no ponto assinalado pela seta. Dai por diante o crédito rural supervisionado iria decrescer drasticamente até o seu desaparecimento em meados da década de 70, quando surge a EMBRATER que consolida de uma vez por todas a orientação produtivista na extensão rural.

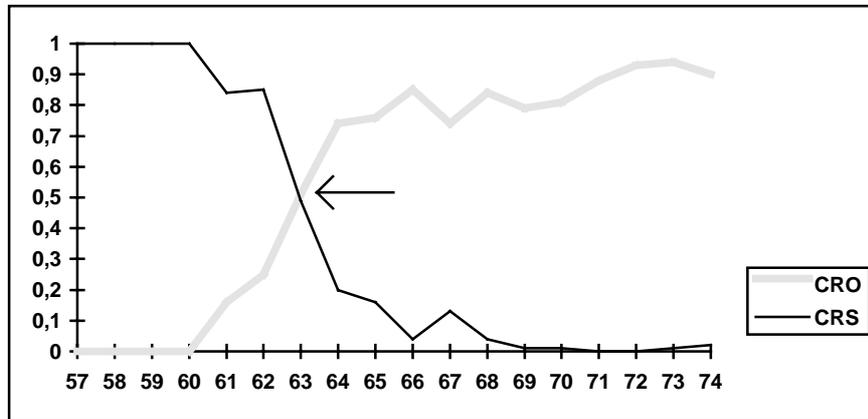


Figura 2. Evolução da relação contratos de crédito rural orientado (CRO) e supervisionado (CRS) sobre o total de operações realizadas pelo SIBER entre 1957-73.

Fonte: ABCAR (1974). Síntese estatística.

Outro indicador desta mudança pode ser observado na Fig. 3 que mostra a evolução da relação extensionista agrícola/extensionista doméstica, atuando nas unidades locais do SIBER entre os anos 1956-75. Esta relação que era de 1:1 no começo da extensão rural, já sobe para quase 1,5:1,0 em 1963, crescendo progressivamente até atingir mais de 5:1, em 1975, quando se registravam 4.665 profissionais da área agropecuária contra 887 da área de bem-estar social.

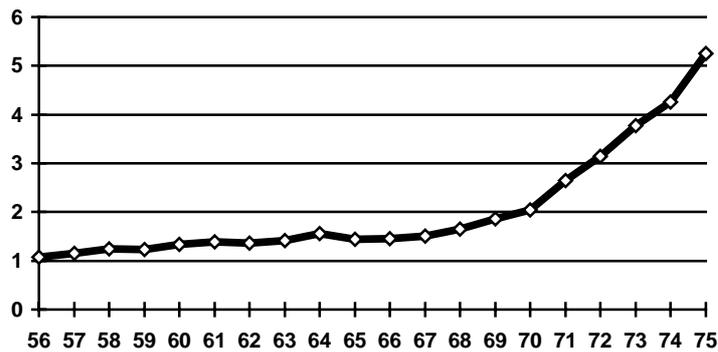


Figura 3. Relação extensionista agrícola/extensionista doméstica nos quadros do SIBER entre 1956-75. Fonte: ABCAR (1974) e EMBRATER (1976).

O difusionismo produtivista marca o período em que os objetivos nacionais expressos nos planos governamentais de desenvolvimento prevalecem sobre o localismo e o “missionarismo” da ação extensionista concebida nos termos originais. Proliferam-se as unidades locais especializadas, formadas por equipes de agrônomos, veterinários e técnicos agrícolas que substituem as equipes “casadas” de um profissional da agropecuária para uma economista doméstica, sinalizando a prioridade para atividades econômicas. Procede-se a uma revisão nas atividades referentes à economia doméstica, excluindo-se os projetos de administração do lar e outras ações assistenciais voltadas para a dona de casa. Com a redução do quadro de economistas domésticas, os trabalhos na área de bem-estar concentram-se nos aspectos de nutrição, saúde e educação, utilizando a estrutura dos órgãos especializados já existentes e atuantes nestas áreas. Por outro lado, firma-se o convênio entre a ABCAR, UNICEF, FAO e OMS para dar suporte técnico e financeiro a estas atividades.

A verticalização do planejamento assume direção contrária à que vinha sendo exercida até então, passando a prevalecer diretrizes normativas para execução descentralizada em níveis estadual e municipal. Registra-se o afastamento das agências norte-americanas da Junta Governativa da ABCAR, apagando os resquícios de influência na filosofia e ação do Sistema que passa a atuar como um braço do governo no campo. Para tanto, assume todos os chamados programas de impacto lançados sucessivamente pelo governo, já comentados no capítulo anterior e vincula-se ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído em 1965, que vai respaldar a modernização da base técnica da agricultura a juros reais negativos, principalmente na década de 70. Como contrapartida, passa a receber, a partir de 1969, uma taxa de assistência técnica incidente sobre cada projeto de crédito rural elaborado e assistido pelas EMATERs e, em 1971, 10% do Fundo de participação dos Estados.

O fato mais significativo ocorrido neste período é a dissolução da ABCAR, substituída pela EMBRATER, caracterizando uma intervenção mais aguda do Estado nas ações de extensão rural, que a partir de então, sob o seu estrito controle, se torna um instrumento mais eficaz da política de acumulação capitalista no campo. A EMBRATER elege como sua clientela preferencial os grandes e médios empresários rurais, beneficiários da política de crédito rural subsidiado e potenciais adotadores dos pacotes tecnológicos de maior avanço tecnológico elaborados por iniciativa da Embrapa.

Sem dúvida, é nesta fase de predomínio da orientação difusionista produtivista que se verifica a maior expansão da estrutura operacional do sistema de extensão rural. Enquanto em 1960 a relação entre o número de extensionistas locais e o número total de estabelecimentos agropecuários existentes era de 1:6.965, em 1970 esta relação melhorava, passando para 1:2.203, caindo ainda mais em 1980, quando se situa em 1:618. Por outro lado, o percentual de municípios assistidos que era de 10% do total da federação em 1960, salta para 40,2% em 1970 e 77,7% em 1980, conforme se verifica na Fig. 4

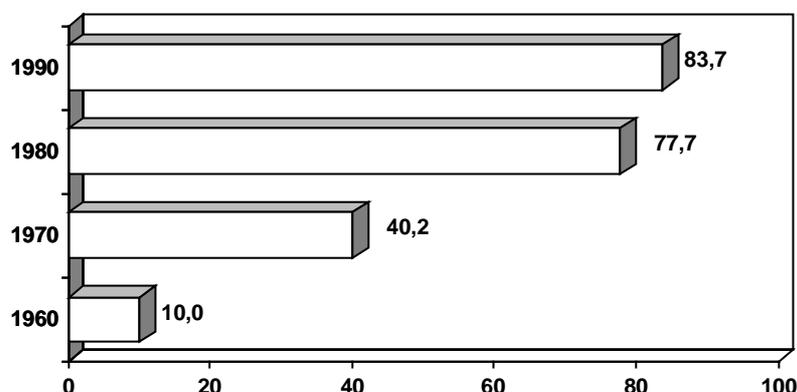


Figura 4. Evolução percentual dos municípios assistidos pela extensão rural entre as décadas de 1960 e 90.

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico, 1992; EMBRATER (1986b); Embrapa (1993).

A grande crise econômica que se inicia na década de 80 e que levaria ao malogro o projeto de tecnificação acelerada da agricultura, tendo como principal vetor o crédito subsidiado, decretaria também o esgotamento da orientação produtivista da EMBRATER. Cogita-se então do retorno à orientação humanista assistencialista, como de fato aconteceria entre 1980-84, mas no seio da Empresa já grassava uma nova postura crítica, alimentada pelas mobilizações que prenunciavam o surgimento da Nova República, no seu ímpeto inicial mudancista.

Surge então o terceiro período caracterizado pelo humanismo crítico que deveria prevalecer na Nova República. De fato, esta nova orientação fora apenas esboçada, já que a nítida virada na estratégia da política agrícola

governamental, com a reforma ministerial, voltou-se para a obtenção das “supersafras”, pondo em cheque os antigos “compromissos sociais” que o SIBRATER insistia em abraçar. A principal característica do humanismo crítico é a promoção humana integral das maiorias demográficas do campo, mas sem paternalismo, dentro de uma perspectiva libertadora em que o pequeno agricultor, proprietário ou não das terras onde labuta, é sujeito de suas ações como cidadão, problematiza a sua realidade e decide. O extensionista, não mais um “agente de mudança” manipulador, é o interlocutor tecnicamente competente de um relacionamento dialógico horizontal, democrático, portanto. O progresso tecnológico é também um dos seus objetivos, mas não se cogita da intervenção impositiva para a adoção de pacotes tecnológicos. Tenta-se viabilizar o progresso técnico e o aperfeiçoamento gerencial das minorias que historicamente tinham sido marginalizadas desse processo.

Mas não foram apenas as mudanças de rumo da Nova República que atentaram contra a implantação do humanismo crítico enquanto orientação filosófica e operacional do SIBRATER. Há que se considerar a resistência interna de setores fortalecidos com a própria virada nas prioridades da Nova República e, principalmente, as ameaças e consumação da extinção da EMBRATER. A partir de 1988, o instinto de sobrevivência da Empresa passou a exigir a canalização dos seus maiores esforços no sentido da autopreservação, de modo que nada mais poderia ser feito para sustentar as orientações mudancistas. É o que se depreende das palavras do então presidente da empresa:

A rigor terminaria aí o tempo que tive para reorientar o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural em favor dos segmentos majoritários de nossa população rural. Em favor de uma tecnologia brasileira voltada ao nosso desenvolvimento soberano e ao respeito à nossa ecologia. A partir de maio de 1988, passo a sustentar uma terrível guerra contra os que queriam destruir o sistema (Figueiredo, 1991:109).

O modelo

Como se recorda, a análise da trajetória do serviço de extensão rural o Brasil demonstra sucessivos deslocamentos de ênfase na sua orientação filosófica e operacional, ora na direção humanista, nas suas versões assistencialista ou crítica, ora produtivista. Isto sugere a existência de um procedimento de seletividade estrutural do Estado na definição de suas políticas que busca conciliar os requisitos funcionais da acumulação e de sua legitimação. O que

se evidencia no fato de que tais deslocamentos sempre aconteceram *pari passu* com os fluxos e refluxos da intervenção estatal, no sentido de potencializar a ação dos seus instrumentos de política com vistas ao processo de acumulação. Tanto é assim que, somente quando a incorporação maciça de alta tecnologia, a custo de crédito subsidiado, não constitui um elemento chave das políticas de desenvolvimento, pôde a extensão rural cumprir com mais desenvoltura as suas funções no sentido menos produtivista e mais social. Ela se volta para os pequenos agricultores e para tarefas que se não visam prioritariamente a acumulação de capital, legitimam o Estado junto aos segmentos rurais menos privilegiados na divisão do excedente econômico.

Por conseguinte, os achados da presente pesquisa suportam a construção de um modelo interpretativo que pressupõe a existência de uma teoria explicitamente anunciada, como sugere a tipificação de Kaplan (1969). Esta teoria é a da seletividade classista das políticas públicas que tem um forte componente estrutural, mas que é reforçada também no nível processual dos conflitos interburocráticos que refletem o seu auto-interesse enquanto categoria e as contradições entre classes e intra-classes que rebatem o interior do Estado. Essa teoria oferece as bases da explicação do problema de pesquisa em dois níveis: primeiro, no nível macro, modelado na Figura 5 que mostra como acontece a intervenção seletiva do Estado através de suas políticas que regulam e mantêm as esferas públicas e privadas da sociedade.

Visualizando o modelo, a estrutura estatal refere-se à complexidade das relações que movem o aparelho burocrático responsável pela formulação e implantação de políticas públicas. Esse processo decisório, embora sob pressão de demandas de segmentos diversos da sociedade e de agências oficiais e privadas internacionais, não é determinado externamente, ou seja, não é instrumentado por interesses individuais e de grupos. Mas dentro do aparato estatal opera-se uma seletividade tal como um sistema de filtros que regulamenta processos políticos decisórios no sentido positivo de criar e preservar as condições da acumulação privada e negativo, aos afastar todo o tipo de interesse e ameaças anticapitalistas.

Conceito de seletividade de políticas públicas...



Figura 5. Modelo teórico interpretativo para a análise da seletividade de políticas públicas no nível macro.

Deste modo surgem as políticas estatais que são estratégias de que se vale o Estado para reproduzir constantemente o acordo e a compatibilidade entre as suas determinações funcionais, notadamente as de acumulação e legitimação. A acumulação, processo através do qual se efetiva a extração do excedente (taxa de lucro) e a reprodução das relações capitalistas de produção, é fundamental para a estabilidade do Estado, dependente que é da arrecadação de impostos para reproduzir a estrutura burocrática e manter os programas de bem-estar público que lhe confere legitimidade. A legitimação, por seu turno, é a forma institucional de onde emana o poder do Estado, baseada no simbolismo da participação democrática das massas e nas ações de cunho distributivista assistencialista, que procuram ocultar o imperativo funcional da acumulação. Existe pois uma relação conflituosa entre as ações de acumulação e de legitimação, expressa na Fig. 18 através de uma linha pontuada.

Importa considerar que a relativa autonomia do aparato burocrático para articular o interesse global da acumulação capitalista, mediante procedimentos de equilíbrio entre o poder social e a autoridade política, não o livra das pressões e dos desdobramentos do conflito de classes. Muito pelo contrário. As operações de seletividade política resultam de relações conflituosas que tem o seu rebatimento, na forma de demandas que

expressam contradições de interesses entre classes, entre segmentos de uma mesma classe, entre unidades individuais de acumulação e, também, no interesse da burocracia estatal conservar a sua prática e sua reprodução material.⁷

Isso implica dizer que a lógica da formulação das políticas agrícolas não está na escolha de alternativas a partir de avaliações objetivas e restritas ao setor primário; ou que se definem simplesmente como respostas a pleitos e pressões dos fazendeiros, os mais capitalizados. O processo é mais complexo. A seletividade de políticas agrícolas é marcada por uma competição que transcende as pressões das forças sociais rurais isoladas, para refletir o caráter competitivo das relações intersetoriais do complexo agroindustrial e financeiro. As políticas agrícolas inserem-se num conjunto de macropolíticas econômicas definidoras de um projeto duradouro de valorização do capital. Elas competem com outros setores por fundos públicos que lhes são destinados na medida exata da sua funcionalidade e importância para o atingimento de metas das macropolíticas.

A seletividade está pois relacionada aos conflitos das forças sociais cujos atores pressionam o Estado para que atenda os seus interesses; como está igualmente relacionada ao conflito interburocrático das agências governamentais que divergem quanto à adequação e estratégias de certas políticas, ou mesmo na disputa de espaço para o controle dos instrumentos de implementação das mesmas.

As transformações verificadas na política de extensão rural ao longo de sua existência, sinalizam efeitos de macropolíticas governamentais que podem ser avaliadas sob a ótica da acumulação, como também da legitimação. É o que se observa na Figura 6 que é um desdobramento do modelo apresentado na Figura 5, particularizando a política de extensão rural, objeto do presente estudo. Chama-se a atenção para o fato de que as linhas cheias do diagrama significam ligações que denotam forte correlação positiva, enquanto as linhas pontuadas, relações de fraca correlação.

⁷ Como ensina Habermas (1983), a legitimação tem muito a ver com os conflitos de classe, estando nestes conflitos a base da explicação para os fenômenos de legitimação.

Conceito de seletividade de políticas públicas...

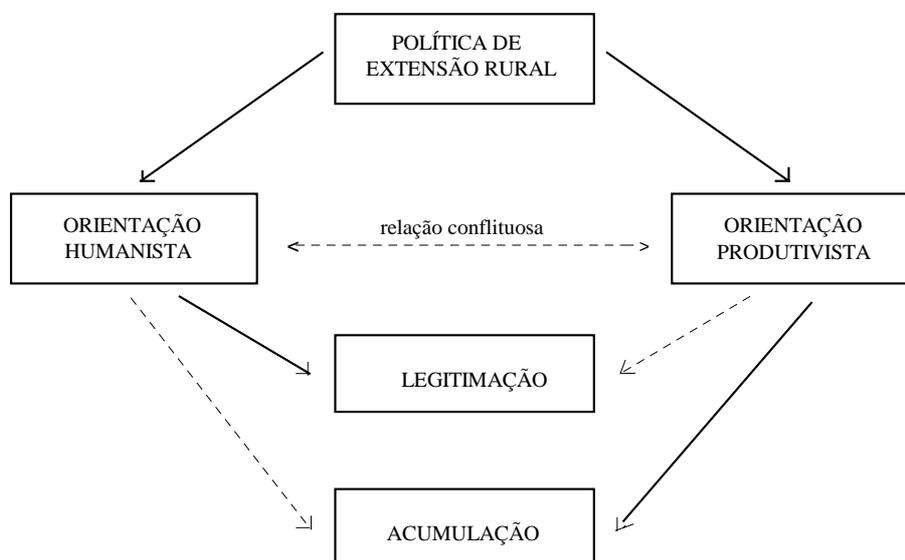


Figura 6. Modelo teórico interpretativo para a microanálise da seletividade, particularizando o caso da política de extensão rural no Brasil.

O que se chama orientação produtivista são as estratégias de política voltadas mais fortemente para efeitos de eficiência e eficácia econômicas, traduzidas em aumento da produção e da produtividade agropecuárias.⁸ Este padrão de eficiência orienta a modernização da base técnica produtiva da agricultura mediante a integração ao complexo agroindustrial em dois sentidos: (1) pela absorção dos chamados insumos modernos (fertilizantes, defensivos e corretivos químicos, sementes selecionadas, produtos veterinários e rações) e pela mecanização, através de tratores e implementos agrícolas, máquinas colheitadeiras e equipamentos de irrigação; (2) pela adequação dos produtos agropecuários aos padrões exigidos pelas indústrias de processamento e conservação, onde se incluem frigoríficos, laticínios, moinhos, indústria têxtil, de bebidas, óleos, álcool combustível e outras. Neste contexto, o papel extensão rural é transferir tecnologia aos beneficiários da política de modernização agrícola, via de regra empresários,

⁸ Recorde-se que as avaliações de políticas públicas podem revelar preponderantemente efeitos de eficiência e eficácia econômicas ou de equidade social, quando o objetivo é a alteração do perfil de distribuição de riqueza. Ver Mueller (1980).

grandes e médios produtores rurais, cooperativas-empresas, e integrá-los às indústrias de processamento, agências financeiras, cadeias de comercialização e indústrias de bens de consumo e bens de capital para uso agrícola.

A orientação humanista refere-se às estratégias de ação que privilegiam a promoção humana mediante um trabalho de caráter educativo, voltado para a “melhoria das condições da população rural”. Neste caso, a difusão de tecnologia agropecuária não constitui um fim, em si, mas compõe um conjunto de propósitos de “mudanças e formação de hábitos, condutas e habilidades que viabilizam a promoção sócio-econômica dos agricultores, seus familiares e suas comunidades”, usando palavras de Figueiredo (1979: p.2). É fato que a orientação humanista, na extensão rural, sempre elegeu como seu público preferencial os pequenos agricultores e os trabalhadores rurais, incluindo as donas de casa e o jovens. Para tanto, organizavam-se, principalmente nas primeiras duas décadas do serviço, grupos de agricultores, clubes de senhoras e moças e clubes de jovens, através dos quais eram divulgadas inovações técnicas para as lavouras e criações e novos conhecimentos sobre economia doméstica. A partir de 1985, até a extinção da EMBRATER, essa orientação vinha ganhando uma dimensão menos assistencialista, para estimular a organização autônoma desses agentes rurais através de sindicatos, associações e outras formas representativas não tuteladas, a fim de se mobilizarem, na luta democrática pela conquista dos seus direitos de cidadania, elevar o seu poder de barganha e sua viabilização econômica e tecnológica, podendo-se falar de um humanismo crítico.⁹

Evidências empíricas

Finalmente, resta apresentar e discutir as evidências empíricas que levam à aceitação do modelo proposto. A identificação da ação produtivista da extensão rural com a função estatal de organizar o processo de acumulação, bem como, a associação da ação humanista com as funções de legitimação do Estado são tarefas que o raciocínio lógico pode explicar, muito embora na prática do fazer, o econômico e o social nem sempre podem ser

⁹ Humanismo crítico e realista, pelo fato de "não questionar o processo geral de acumulação capitalista, mas pretender torná-lo, na agricultura, menos excludente e concentrador" (assim definido por Romeu Padilha de Figueiredo, ex-presidente da EMBRATER, em entrevista com o autor).

repartidos.¹⁰ O complicador maior foi a definição de parâmetros para a demonstração objetiva de que a orientação humanista ou a orientação produtivista tenha prevalecido a rigor, em determinado período histórico. A idéia inicial de hierarquizar as atividades dos programas anuais do SIBRATER pela discriminação dos recursos orçamentários destinados às ações no campo do bem-estar social versus produtividade agropecuária não foi possível, eis que os orçamentos da ABCAR e da EMBRATER jamais discriminaram os gastos por projetos. A única pista encontrada neste sentido, refere-se aos anos de 1968 a 1972. No entanto, são dados estimativos revelados por uma avaliação dos projetos de bem-estar social desenvolvidos à época da ABCAR.¹¹

Tabela 2. Índices de crescimento dos custos estimados dos programas agropecuário e de bem-estar social do SIBER, no quinquênio 1968/72.

Anos	Custo total (índices)	Programa agropecuário		Programa de bem-estar	
		% do total	Índice de cresc.	% do total	Índice de cresc.
1968	100	71,75	100	28,25	100
1969	110	74,00	113	26,00	101
1970	114	76,08	120	23,92	96
1971	143	80,23	159	19,77	100
1972	198	82,15	227	17,85	125

Fonte: UNICEF et al. (1973).

A Tabela 2 e a Figura 7 foram construídas a partir de alguns números apresentados por essa avaliação que reforçam a hipótese trabalhada no presente estudo. Como se pode perceber, existe um acréscimo progressivo do percentual de recursos financeiros destinados às atividades de agropecuária (identificadas com a acumulação de capital), na medida em

¹⁰ Ver Oliveira (1988: p.165).

¹¹ Os interessados devem procurar UNICEF et al. (1973).

que decresce o percentual correspondente aos programas de bem-estar social (identificadas com a legitimação do Estado).

Em 1972, o Sistema Brasileiro de Extensão Rural dedicou apenas 17,85% do seu orçamento para custeio do programa de bem-estar social, confirmando a tendência de queda dessas atividades que se observava desde a segunda metade da década anterior. Note-se que o decréscimo mais radical ainda estava para acontecer dois a três anos mais tarde, após a criação da EMBRATER. Lamentavelmente não existem outros registros sobre a discriminação orçamentária dos recursos financeiros aplicados aos projetos agropecuários e os aplicados em projetos de bem-estar social. Restaram apenas as estimativas do estudo da UNICEF et al. (1973), para um curto período de cinco anos, mas ainda assim suficientes para mostrar a tendência realçada na Figura 7.

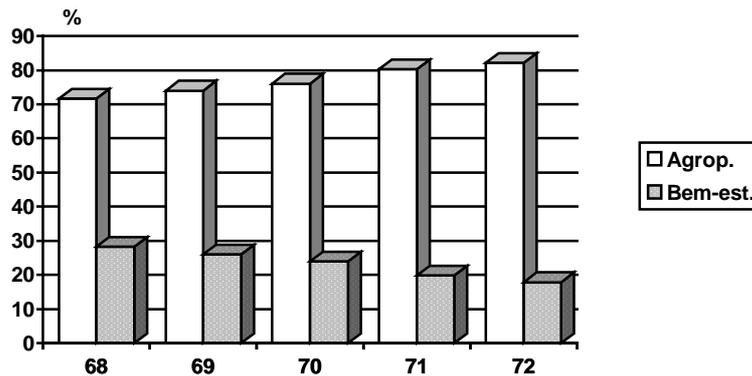


Figura 7. Evolução percentual dos custos dos programas agropecuário e de bem estar social do SIBER, em relação ao orçamento total, no quinquênio de 1968-72.

Fonte: UNICEF et al. (1973).

Não dispondo de uma série histórica mais longa dos recursos orçamentários do Sistema de Extensão Rural, discriminados por programa, optou-se por outros indicadores que pudessem igualmente refletir, de forma objetiva, a diferença de tratamento conferido às atividades agropecuárias e de bem-estar social. A alocação de recursos humanos nos respectivos

programas foi uma das alternativas trabalhadas. Sabe-se que nos primórdios da extensão rural no Brasil a equipe técnica de campo, localizada em cada escritório local, era formada de um extensionista para atuar na área agropecuária (agrônomo, veterinário ou técnico agrícola) e uma extensionista doméstica (assistente social ou professora primária treinada) para dinamizar as ações na área de bem-estar. Esta equipe ideal de 1:1 foi aos poucos modificando a sua composição na medida em que o programa agropecuário, com nítidos objetivos produtivistas, foi crescendo, em detrimento das ações de bem-estar social.

Essa transformação exigiria nova composição das equipes locais que se expandia em número pela incorporação de técnicos especializados por produto agropecuário, de acordo com a sua importância na área de abrangência do escritório local. Enquanto cresciam as atividades agropecuárias, encolhiam as ações do programa de bem-estar social. A Tabela 3 mostra a evolução do quadro de pessoal técnico do SIBER que confirma plenamente esta expectativa.

Observa-se que nos primeiros anos da extensão rural havia um equilíbrio na relação entre profissionais da área agropecuária e de bem-estar social, atuantes nos respectivos programas. Esta relação que é de 1:1, em 1948, ano da instalação do serviço no País, é conservada até o primeiro ano de existência da ABCAR, em 1956. Com o passar do tempo, vai crescendo acentuadamente o número de extensionistas agrícolas sem que se observe o mesmo índice de crescimento do pessoal da área de bem-estar social.

As Figuras 8 e 9 ilustram com mais clareza o crescimento desproporcional do número de técnicos ocupados com as atividades agropecuárias, a partir de 1967, em detrimento do crescimento do pessoal da área de bem-estar social.

C.M. Rodrigues

Tabela 3. Evolução do quadro de pessoal do SIBER entre 1956-75, discriminado por atividade.

Especificação	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Agropec.	138	206	267	287	329	364	413	463	604	735
Bem-estar	127	179	214	233	245	262	304	327	387	509
Outros	-	-	-	-	-	-	-	18	17	22
Total	265	385	481	520	574	626	717	808	1008	1256
Rel. A/S*	1,08	1,15	1,25	1,23	1,34	1,39	1,36	1,41	1,56	1,44
Rel.A/T**	0,52	0,53	0,55	0,55	0,57	0,58	0,57	0,57	0,59	0,58

Continuação da Tabela 3

Especificação	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Agrop.	1026	1297	1394	1578	1703	2128	2747	3351	3485	4665
Bem-estar	709	858	844	848	836	806	872	887	818	887
Outros	21	28	49	43	63	81	130	121	165	179
Total	1756	2183	2287	2469	2602	3015	3749	4359	4468	5731
Rel. A/S ¹	1,45	1,51	1,65	1,86	2,04	2,64	3,15	3,77	4,26	5,25
Rel. A/T ²	0,58	0,59	0,61	0,64	0,65	0,71	0,73	0,77	0,78	0,81

¹ Rel.A/S = relação técnicos da área agropecuária sobre técnicos da área social.

² Rel.A/T = relação técnicos da área agropecuária sobre o total de técnicos.

Fonte: ABCAR (1974) e EMBRATER (1976).

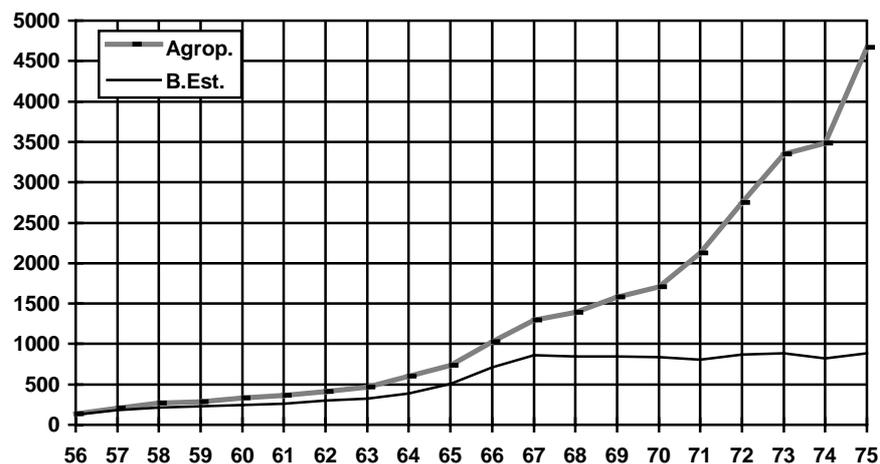


Figura 8. Evolução do quadro de pessoal técnico da extensão rural vinculado a programas de agropecuária e bem-estar social, período de 1956-75.

Fonte: Tabela 3.

O ano de 1967 tem um significado especial para a presente análise, eis que, a partir desta data, amplia-se a oferta e o impacto do crédito rural no desenvolvimento da agricultura brasileira, com a institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). Isto reflete profundamente na política de extensão rural que passa a participar com força total na dinâmica da expansão creditícia, "exercendo sobretudo o papel pioneiro de abertura de novas frentes e do aumento da capilaridade do crédito associado à assistência técnica" (EMBRATER, 19..:6). Em 1969, o sistema de extensão rural começa a receber uma taxa de assistência técnica (TAT) por contrato de crédito rural realizado, a título de remuneração pelos seus serviços na elaboração e acompanhamento dos projetos. É o ponto em que se torna mais perceptível a guinada produtivista que atinge o seu nível máximo com a criação da EMBRATER. A partir de então os documentos não mais registram a discriminação do pessoal técnico dedicado especificamente aos projetos agropecuários e aos de bem-estar. Esta omissão pode ser creditada ao fato de que as ações de bem-estar, sendo reduzidas ao extremo, perderam-se em meio ao volume cada vez maior das atividades produtivas, encolhendo o quadro de profissionais ligados a esta área, de modo a não interessar a sua

explicitação. Ainda mais num momento em que o ufanismo do “milagre econômico brasileiro” falava mais alto e o regime buscava legitimar-se em função de suas conquistas econômicas.

Entretanto, a partir de 1985 quando o SIBRATER retomou a orientação humanista, ao tempo em que priorizava o atendimento aos pequenos agricultores, os documentos oficiais da empresa voltaram a discriminar por programa, o seu pessoal técnico. Com efeito, volta a crescer o contingente de profissionais da área de bem-estar social, pelo menos até 1987, quando as ameaças de extinção da EMBRATER abalaram uma vez mais o programa de bem-estar, provocando nova queda no ano seguinte, enquanto permanecia estável o número de extensionistas da área agropecuária. A Figura 9 mostra claramente esta evolução.

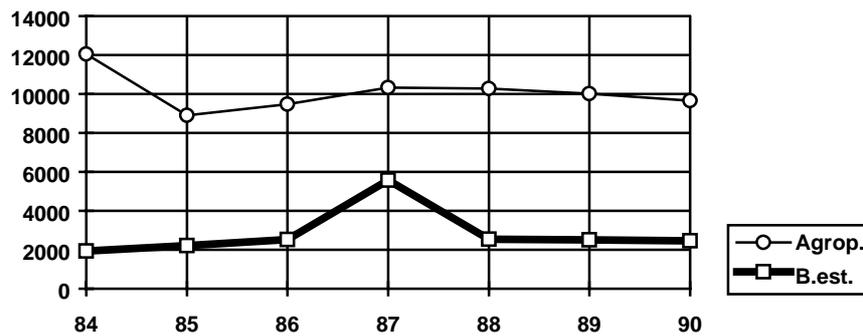


Figura 9. Evolução do quadro de pessoal técnico do SIBRATER vinculado a programas de agropecuária e de bem-estar social, período de 1984-90.

Fonte: PRONATER de 84 a 87 e EMBRAPA (1993).

Outro indicador insofismável da decadência do programa de bem-estar em relação ao programa agropecuário da extensão rural é a composição percentual do tempo, em horas, dedicado às respectivas atividades. Os dados disponíveis (Tabela 4) referem-se ao período crucial em que se tornou mais nítida a queda das atividades de bem-estar social, entre 1969-74, e mais o ano de 1976, não se encontrando registros sobre os demais anos.

Tabela 4. Composição percentual, em horas, do tempo dedicado, por programa, pela força de trabalho do Sistema de Extensão Rural, entre 1969-76.

Atividades	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1976
Agropecuária	24,6	29,6	35,4	48,6	46,8	46,9	86,6
Bem-estar	20,3	22,9	20,5	19,3	16,0	17,5	13,4
Ativid. meio	55,1	47,5	44,1	38,1	37,2	35,6	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ABCAR. Relatórios estatísticos trimestrais e Rodrigues (1977).

O que se pode observar, à primeira vista, é que as atividades meio, entre as quais programação treinamento, administração e viagens, ocupavam, em 1969, mais da metade do tempo das ações empreendidas pelos extensionistas. O restante era ocupado majoritariamente pelas atividades do projeto agropecuário cada vez mais intensas com o passar dos anos. Os dados de 1976 são apresentados sob outro critério que dissocia as atividades meio pelos respectivos programas. Ai então é que se acentua a diferença, de 86,6% para 13,4%, compatível com a importância e a dimensão conferidas pelo SIBRATER aos dois programas. Mais indicadores que embasam os argumentos até aqui desenvolvidos estão nos gráficos (E e D) da Figura 10.

Veja por exemplo, no gráfico à esquerda, como decaiu o número de famílias assistidas nas áreas de saúde, alimentação e educação nos primeiros quatro anos de existência da EMBRATER. O mesmo pode ser dito em relação às ações desenvolvidas na área de associativismo, que de 1974 a 1977 tiveram uma redução acentuada, expressa no número cooperativas, sindicatos e associações, clubes de jovens (4-S) assistidos, como se percebe no gráfico à direita (D). Contudo, a queda mais acentuada iria acontecer na organização de grupos de vizinhança formados de agricultores e donas de casa, através dos quais a extensão rural procura desenvolver uma ação integral junto à família rural. O número desses grupos despencou de quase 2.500, em 1974, para pouco mais de mil, em 1977, como se observa na Figura 11.

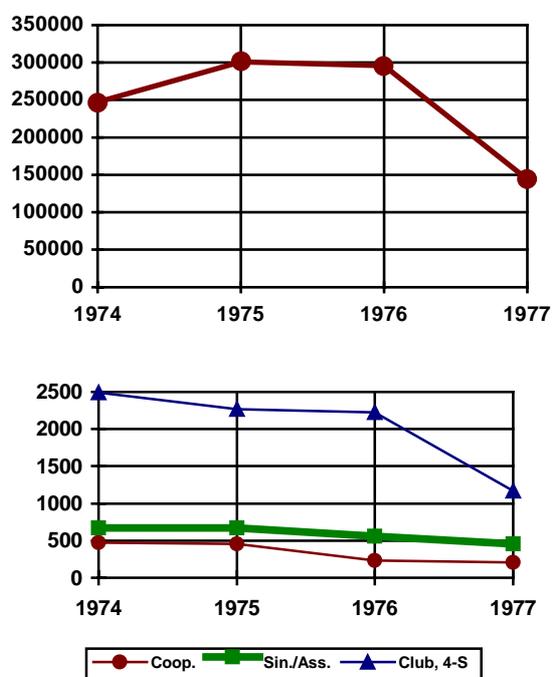


Figura 10. Famílias trabalhadas pelo SIBRATER nas áreas de nutrição, saúde e educação (E) e indicadores do trabalho na área de associativismo (D), no período de 1974-77. Fonte: EMBRATER (19..).

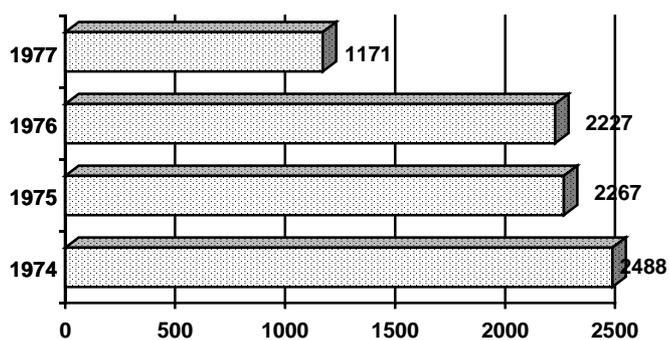


Figura 11. Grupos de vizinhança assistidos pelo SIBRATER no quadriênio de 1974-77. Fonte: EMBRATER (19..).

Outro indicador que reflete com muita precisão a mudança progressiva de ênfase das ações de extensão rural, de uma perspectiva humanista para um produtivismo mais acentuado, consentâneo com a orientação seletiva para a acumulação, que lhe era exigida pelo Estado, refere-se à modalidade de crédito rural trabalhada pelo Sistema, ao longo de sua existência. Aqui é útil recordar que o crédito rural supervisionado (CRS) é uma modalidade que se identifica com as ações de bem-estar social, por conseguinte, de legitimação, pelo fato de destinar-se a pequenos agricultores com o fim de cobrir despesas de investimento e custeio não só de atividades agrícolas como também de economia doméstica, para a melhoria das condições de habitação, nutrição, saúde, educação, vestuário e lazer. O CRS atendia a um número reduzido de famílias mutuárias da área trabalhada, escolhida entre aquelas mais representativas dos problemas sociais e econômicos em comum, proprietárias de suas terras e que apresentassem melhores condições de receptividade e liderança, para efeito demonstrativo do trabalho de extensão rural.

Por outro lado, o crédito rural orientado (CRO) destina-se a objetivos específicos de aumentar a produção e a produtividade de determinada lavoura ou criação de gado, cobrindo despesas de custeio e investimento; tem como beneficiários, preferencialmente, médios e grandes empresários rurais possuidores de um patrimônio que lhes garanta a obtenção do crédito e a necessária capacidade de pagamento. Pequenos produtores também têm acesso ao mesmo, desde que produzam uma renda razoável e apresentem capacidade potencial de pagamento e disposição de aceitar e receber orientação para incremento da produtividade de seu empreendimento agrícola.

Conforme se observa na Tabela 5, até 1960 só se registraram contratos de crédito rural supervisionado no SIBER. Estabelecido desde 1948, com a experiência pioneira da Associação de Crédito e Extensão (ACAR-MG), o CRS foi ampliando a sua faixa de abrangência nas demais associações estaduais, atuando diretamente com pequenos agricultores de baixo nível cultural, escassos recursos econômicos e explorações do tipo familiar e muito pouco ou não integradas ao mercado.

Tabela 5. Evolução do número de contratos de crédito rural supervisionado (CRS), orientado (CRO) e outros assumidos pelo SIBER entre 1956-74.

Tipo	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
CRS	2605	2709	1957	1991	1813	1626	1554	1839	1525	1338
CRO	-	-	-	-	-	301	279	1930	5665	6358
Outros	-	-	-	-	-	-	-	-	442	725
Total	2605	2709	1957	1991	1813	1927	1833	3769	7632	8421
CRS/Tot	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,84	0,85	0,49	0,20	0,16
CRO/Tot	-	-	-	-	-	0,16	0,25	0,51	0,74	0,76

Tabela 5. Continuação.

Tipo	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974 ¹
CRS	285	1665	793	413	213	125	276	543	328
CRO	5544	9306	16028	22423	28935	48902	52107	70050	19514
Outros	705	1682	2251	5690	6558	6658	3351	4028	1765
Total	6534	12653	19072	28526	35706	55685	55734	74621	21607
CRS/Tot	0,04	0,13	0,04	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02
CRO/Tot	0,85	0,74	0,84	0,79	0,81	0,88	0,93	0,94	0,90

¹ Até junho. Fonte: ABCAR (1974).

Uma análise dos primeiros 12 anos de experiência do SIBER com o crédito rural (ABCAR 1960c), revelou que o CRS provocou considerável aumento no volume da produção e lucros individuais dos agricultores beneficiários, mas não logrou aumentos da produtividade agrícola nem teve impacto significativo nas regiões trabalhadas. Na avaliação dos analistas, parecia inacessível o objetivo básico de atender integralmente às necessidades da família, mesmo levando em consideração a conjugação adequada dos planos de administração da empresa rural e do lar. Além disso, apontava-se como problemática a tendência de parte dos extensionistas dar prioridade às atividades de melhoramento do bem-estar social, em prejuízo do aspecto econômico. Essa aparente desconsideração quanto ao aspecto econômico revelava-se, em outros casos, de maneira completamente oposta, quando se privilegiava a introdução de inovações tecnológicas sem atentar para o custo/benefício das mesmas.

Diante disso e da própria cobrança do governo que, a partir de então, passou a exigir incrementos da produtividade agrícola, nos seus planos globais de desenvolvimento, enquadrando nesta exigência, inclusive, as

agências privadas mantidas com recursos públicos, operou-se uma mudança que transformaria profundamente o SIBER. A ABCAR reúne os especialistas em crédito rural de todo o sistema e reformula a sua política de trabalho, introduzindo o CRO, definindo também outras alternativas que poderiam ser utilizadas a partir de então, tais como: crédito cooperativo, crédito habitacional, e o próprio crédito corrente. Observe-se na Tabela 5 que, em 1961, o CRO aparece pela primeira vez nas estatísticas de crédito rural aplicado pelo SIBER, com apenas 301 contratos e vai crescendo vertiginosamente em números que atingem a cifra de 70 mil, em 1973, contra apenas 543 contratos de CRS e 4 mil outros. Ou seja, 94% de CRO contra 0,1% de CRS.

Com o advento da EMBRATER o crédito rural supervisionado desaparece de vez e o crédito rural orientado reinaria sozinho, até atingir mais de 220 mil contratos em 1980, observando-se a partir daí um declínio acentuado. É que a crise do início da década de 80 atinge em cheio o Sistema Nacional de Crédito Rural, observando-se a partir daí um declínio das operações de modo generalizado. Acontece também a nova mudança na orientação filosófica e operacional do SIBRATER, de modo a redefinir os pequenos agricultores como público preferencial, confirmando uma nova tendência, marcada pela “volta às origens”. É quando a curva do número de contratos de crédito rural atinge o seu ponto mais baixo, em 1984, com pouco mais de 66 mil, reagindo logo depois, tendendo a estabilizar-se, conforme é mostrado na Figura 12.

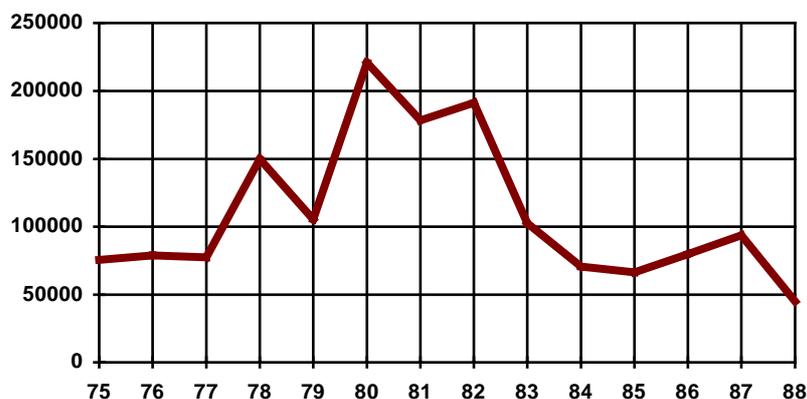


Figura 12. Evolução dos contratos de crédito rural assumidos pelo Sibrater entre 1975 e 1988.

Fonte: EMBRATER. Relatórios anuais de 1975-1988.

Apresentados os dados estatísticos descritivos, que demonstram de forma apenas plausível a hipótese de trabalho do presente estudo, seguem-se evidências estatísticas resultantes de testes paramétricos baseados em análises de correlação linear de Pearson (r).¹² As variáveis submetidas aos testes de correlação foram: (1) as indicadoras da orientação humanista da extensão rural, (força de trabalho atuante no programa de bem-estar social e uso de crédito rural supervisionado) que no modelo de seletividade de políticas públicas corresponderiam às ações de legitimação; e (2) as indicadoras da orientação produtivista da extensão rural (força de trabalho alocada no programa agropecuário e uso do crédito rural orientado) que, no mesmo modelo, identificam-se com as políticas voltadas para a acumulação capitalista.

A partir de dados de uma série histórica de 1956 a 1974, referente à evolução da força de trabalho do SIBER e das diversas modalidades de crédito rural exercitadas pelo Sistema, procedeu-se a mensuração de cada uma das variáveis. Tomou-se como critério a relação entre o escore observado a cada ano para as respectivas variáveis e o total de escores correspondentes. Por exemplo, o número de técnicos alocados na área de bem-estar dividido pelo total de técnicos atuantes no SIBER a cada ano. Tomados estes escores que estão expostos nas Tabela 3 (referente ao contingente técnico) e Tabela 5 (referente aos contratos de crédito rural), procedeu-se à análise de correlação dos pares de variáveis com os respectivos testes (t) de significância,¹³ cujos resultados estão resumidos na Tabela 6.

$$^{12} r = \frac{\sum x \cdot y - \frac{\sum x \cdot \sum y}{n}}{\sqrt{\left(\sum x^2 - \frac{(\sum x)^2}{n}\right) \cdot \left(\sum y^2 - \frac{(\sum y)^2}{n}\right)}} \quad (\text{Gatti \& Feres, 1975}).$$

$$^{13} t = \frac{r\sqrt{n-2}}{\sqrt{1-r^2}} \quad (\text{Gatti \& Feres, 1975}).$$

Tabela 6. Análises de correlação (r) e respectivos testes de significância (t) entre as variáveis força de trabalho do programa de bem-estar social (BES), força de trabalho do programa agropecuário (AGR), crédito rural supervisionado (CRS) e crédito rural orientado (CRO).

Correlações	(r)	to	tc 0,01
BES ↔ CRS	0,730	4,652**	2,878
BES ↔ CRO	-0,774	5,045**	2,878
AGR ↔ CRS	-0,702	5,874**	2,878
AGR ↔ CRO	0,743	4,712**	2,878
CRS ↔ CRO	-0,991	31,373**	2,878

** Significante a 1% de probabilidade.

Conforme se observa, houve uma correlação positiva e altamente significativa, ao nível de 1% de probabilidades, entre a evolução do quadro de pessoal do programa de bem-estar social (BES) e o desenvolvimento da modalidade de crédito rural supervisionado (CRS). Inversamente, a correlação foi altamente negativa, no mesmo nível de probabilidades, quando a variável BES foi comparada com a evolução do crédito rural orientado (CRO). Do mesmo modo, a correlação entre o crescimento do pessoal técnico da área agropecuária (AGR) foi altamente positiva e significativa, a 1% de probabilidades, com o crescimento das operações de crédito rural orientado (CRO) e significativamente negativa com a variável CRS. Finalmente registre-se a correlação negativa quase perfeita, aproximando-se do índice $r = 1$, entre a evolução das variáveis CRS e CRO.

A despeito das evidências, estas análises precisam ser consideradas com a devida cautela de quem reconhece que os índices de correlação linear expressam uma variação concomitante de dois fenômenos, mas que deles não se infere necessariamente uma relação causal. Assim, a queda relativa e progressiva do número de técnicos alocados no programa de bem-estar social, apesar de estar associada ao aumento do número de técnicos da área agropecuária, não pode ser interpretada como causa do fenômeno, o mesmo se podendo dizer das outras correlações aqui examinadas.

Elas são utilizadas apenas para evidenciar, ao longo da história da extensão rural no Brasil, como de fato aconteceram modificações na sua linha de atuação que refletiram mudanças de desempenho das variáveis analisadas, indicadoras de determinadas posturas (humanista ou produtivista). Estas, por

sua vez, foram motivadas por mudanças de orientação das políticas públicas, cuja seletividade reflete no interior do Estado, o conflito de interesses de forças sociais, classistas ou não, esta, sim, o agente causal da dinâmica de tais transformações.

Isto quer significar que as mudanças históricas na orientação dos trabalhos de extensão rural, que oscilaram entre as perspectivas humanista e produtivista, têm muito a ver com a seletividade de políticas públicas voltadas para a legitimação e acumulação capitalista. Por conseguinte é factível a demonstração empírica da seletividade de política pública e o seu conteúdo classista, a partir de um modelo interpretativo formulado na Figura 5, já discutido e contextualizando na política de extensão rural no Brasil.

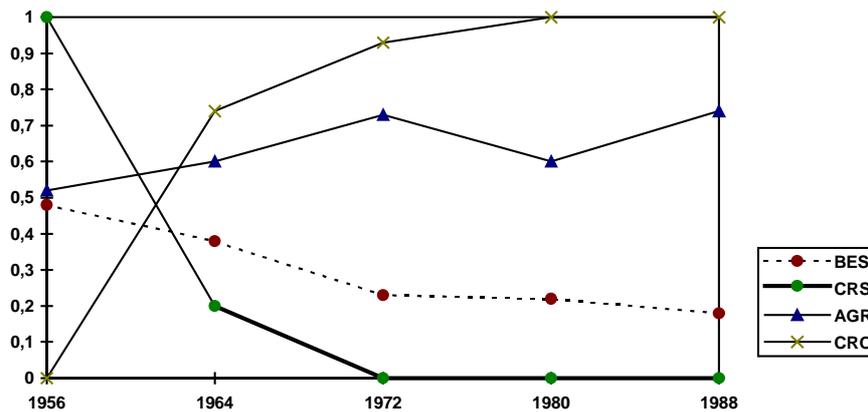


Figura 13. Curvas da evolução da força de trabalho da extensão rural, discriminada por programa, e das principais modalidades de crédito rural trabalhadas entre os anos 1956 a 1988.

Fonte: Tabelas 4 e 5 e PRONATER 80 (EMBRATER, 1981).

Observe-se a Figura 13. Enquanto a modernização da agricultura não foi um componente expressivo das políticas globais de desenvolvimento econômico, ou seja, enquanto apenas o crescimento extensivo da agricultura se bastava para dar suporte ao projeto global de acumulação capitalista, a extensão rural pôde exercer com desenvoltura a sua filosofia original humanista, aqui expressa num equilíbrio parcial entre o número de profissionais dos programas de bem-estar (BES) e agropecuária (AGR), com

predominância do crédito rural supervisionado (CRS) sobre o crédito rural orientado (CRO).

Na medida em que esta situação se modifica, com a introdução dos planos globais de desenvolvimento, na década de 60, o Sistema é cada vez mais exigido no cumprimento de funções mais identificadas com o produtivismo, já que a transformação da base técnica da agricultura se tornara meta indeclinável dos planos nacionais de desenvolvimento. Isso é ilustrado com muita clareza na Figura 13 que mostra a coerência das curvas descendentes das variáveis BES e CRS em contraste com as curvas ascendentes das variáveis AGR e CRO.

A crise de acumulação capitalista que surge na década de 80 iria desaquecer este processo de modernização intensiva que tinha como principal suporte o crédito rural altamente subsidiado, ensejando que a extensão rural voltasse a exercitar sua orientação humanista, embora diferenciada daquele humanismo assistencialista original, desta feita com uma feição crítica.

CONCLUSÃO

As análises apresentadas revelam a possibilidade de se operacionalizar o conceito de seletividade classista do Estado capitalista, tendo em conta a antinomia funcional da acumulação-legitimação. O modelo interpretativo proposto teve um desafio metodológico que foi o demonstrar empiricamente, em termos qualitativos e quantitativos, a identidade dos dois programas desenvolvidos ao longo de 40 anos pelo Sistema executor da política brasileira de extensão rural, ou seja, os programas agropecuário e de bem-estar social, com a seletividade estatal voltada, respectivamente, para a acumulação e a legitimação.

Constatou-se que na primeira década da extensão rural no Brasil prevaleceu a orientação humanista, de cunho assistencialista, muito identificada com as ações de legitimação do Estado, porquanto priorizava a promoção integral do homem. A sua clientela preferencial era o pequeno agricultor e sua família, expostos a intervenções cujo objetivo era a mudança e a formação de hábitos, condutas e habilidades que viabilizassem o seu progresso social e econômico. O crédito rural supervisionado era a modalidade apropriada para respaldar este tipo de atividade já que cobria financeiramente não apenas as operações agropecuárias mas também o plano de administração do lar. Foi um período em que a agricultura, embora

exercendo função importante de suporte financeiro do programa de industrialização do País, mediante a transferência de excedente econômico, via confisco cambial, crescia extensivamente, não sendo cogitadas intervenções governamentais mais agressivas no sentido de transformar a sua base técnica. Uma observação facilmente constatada ao se examinar o Plano SALTE e o Plano de Metas.

Na década de 60, os planos governamentais, a começar pelo Plano Trienal, se preocupariam em fixar diretrizes para transformar a base técnica da agricultura, no sentido de aumentar a produção e a produtividade. Como consequência, as agências governamentais e as entidades privadas, financiadas pelo poder público, passaram a ser exigidas, com rigor, no cumprimento do disposto naquelas diretrizes. É a partir de então que o Sistema de extensão rural sai do isolamento que caracterizava as suas ações para participar de um esforço de planejamento global de desenvolvimento do País, que conferia dinamismo à política agropecuária. Isto significou uma transformação na filosofia e modelo operacional do Sistema que passou a se orientar para o difusionismo produtivista que chega ao paroxismo quando o Estado assume mais diretamente o controle das ações, ao criar uma empresa pública, a EMBRATER, em substituição à ABCAR, uma entidade do direito privado, sem finalidade lucrativa. Esta orientação caracteriza-se pela exacerbação do trabalho de difusão de moderna tecnologia agropecuária, apoiado numa política de crédito rural, a juros altamente subsidiados, em detrimento das ações na área de bem-estar social que quase desaparecem da programação. Os grandes empresários se tornam clientes preferenciais da empresa que assume o fomento à produção como tarefa mais importante do que o trabalho educativo informal que caracterizou os primórdios da extensão rural. A evidência empírica deste procedimento seletivo é aqui demonstrada utilizando-se como principais indicadores a trajetória evolutiva do quadro de pessoal técnico dedicado aos programas agropecuário e de bem-estar social do Sistema e o uso das modalidades de crédito rural supervisionado e crédito rural orientado, este último um instrumento exclusivo de suporte de atividades produtivistas da empresa rural.

A crise econômica que se instala no começo dos anos 80, tornaria inviável o prosseguimento da modernização da base técnica da agricultura, no ritmo experimentado na década anterior, tendo como vetor o crédito rural subsidiado. Isso refletiu nas diretrizes governamentais para a política de extensão rural que recomendava expressamente o retorno à prioridade aos pequenos agricultores, reabrindo espaço para o humanismo assistencial.

Uma orientação consentânea com as definições do III PND, já que este perdera o ufanismo triunfal dos PNDs antecessores, e sinalizava estratégias políticas de legitimação para enfrentamento de questões sociais, cujas soluções eram antes colocadas como mera consequência das conquistas econômicas.

Mas este humanismo assistencialista evoluiria para um modelo tentativo de humanismo crítico, nas asas das expectativas mudancistas, a partir de 1985. Animado com a proposta inicial de política agrícola e agrária da Nova República, sob o signo da democratização e do que ela proclamava como resgate da dignidade e cidadania das massas excluídas do modelo econômico anterior, o Sistema de Extensão Rural redefinia a sua filosofia e ação. Insistiria na prioridade ao pequeno agricultor, mas incluindo também os trabalhadores rurais sem terra e suas famílias, abraçando o Programa Nacional de Reforma Agrária que pretendia assentar mais de 1,5 milhão de famílias. Estimularia o associativismo e o cooperativismo, mas de forma livre e não tutelada, de modo que os agricultores organizados fossem sujeitos da sua própria ação na luta reivindicatória para o exercício democrático de sua cidadania. Reforçaria os métodos e estratégias de abordagem extensionista, mas dentro de uma perspectiva de relacionamento dialógico e horizontal dos extensionistas com os agricultores. Finalmente, a tecnologia seria um componente importante de sua ação para a modernização da agricultura, mas dentro do compromisso de adotar padrões ecologicamente equilibrados, tecnicamente sustentados, e socialmente justos.

A EMBRATER, enquanto coordenadora nacional do Sistema de Extensão Rural, mal pôde implantar as primeiras medidas concretas no sentido desta transformação. Mudara a correlação de forças políticas de sustentação da Nova República e uma reforma ministerial, em 1986, imporia nova motivação de seletividade de política expressa no retorno às exigências do produtivismo, com vistas à obtenção das "supersafras" agrícolas. Todavia, o golpe final contra a possibilidade de se implantar o humanismo crítico como uma unidade de orientação filosófica e operacional do Sistema como um todo, viria com a extinção da EMBRATER.

Os fatos demonstram que à esta postura mais avançada da EMBRATER que contrariava o retrocesso conservador assumido pela Nova República, não podem ser creditados os motivos de sua extinção. Embora a questão não tenha sido abordada em profundidade, é notório que desde o último governo militar já se cogitava essa medida, sob a alegação de reduzir o déficit

público, através de extinção, fusão ou privatização de órgãos estatais da administração direta e indireta. Contudo, parece plausível, também, que esta solução, muito provavelmente, jamais seria pensada na Nova República, não tivesse esta retroagido no seu ideário inicial reformista, inspirado no movimento de rua das “diretas já” que empolgou a nação e lhe deu legitimidade. É que a EMBRATER foi seguramente um dos organismos que mais absorveu e batalhou para a implantação, no setor agrícola e agrário, dos preceitos que deveriam constituir os compromissos da Nova República.

Confirma-se, portanto, a hipótese de trabalho de que os deslocamentos sucessivos de ênfase nas orientações filosófica e operacional do Sistema executor da política de extensão rural, no Brasil, decorrem de um procedimento seletivo do Estado, de caráter classista, na definição de suas macropolíticas que repercutem nas políticas agrícolas, sempre procurando conciliar os requisitos funcionais da acumulação capitalista e sua legitimação. Trata-se de uma conclusão baseada na verificação empírica de um modelo interpretativo construído a partir desses pressupostos de seletividade, aplicado à análise da política de extensão rural no Brasil, ao longo de quatro décadas. Nesse modelo, a orientação produtivista da extensão rural corresponde às exigências de um maior comprometimento com as macropolíticas estatais voltadas para a acumulação capitalista, enquanto a orientação humanista, denota uma intervenção mais identificada com as ações de legitimação. As variáveis indicadoras dessas orientações que denotam o sentido divergente da seletividade foram submetidas a testes estatísticos de correlação cujos resultados se apresentaram altamente significativos na direção esperada.

Assim, o predomínio da orientação humanista da extensão rural, seja versão assistencialista, seja na versão crítica, mostra-se como uma resposta institucional à ação legitimadora do Estado, em situações conjunturais em que os requisitos funcionais da acumulação são atendidos primordialmente por outros tipos de políticas públicas que não a extensão rural. Por outro lado, a predominância da orientação produtivista, na sua versão mais extremada, é identificada como uma resposta institucional ao desenvolvimento do processo de valorização do capital, em situações em que os requisitos formais da acumulação estão privilegiados na política de extensão rural.

A despeito do modelo sugerido ter-se revelado útil à microanálise da política de extensão rural, convém salientar as limitações quanto à sua aplicação que se presta preferencialmente ao exame de políticas estatais

cujas agências executoras, instrumentos de tais políticas, desempenhem ao mesmo tempo ações voltadas para a acumulação e legitimação. É o caso do sistema de extensão rural que historicamente desenvolve dois grandes programas: um direcionado para o aumento da produtividade agropecuária e outro voltado para o bem-estar social.

Nestas condições, é possível acompanhar a trajetória de crescimento ou retração de tais programas indicadores do desempenho funcional voltado para a acumulação e legitimação, contextualizando-os na evolução histórica dos planos nacionais de desenvolvimento e suas macrodefinições que refletem os diversos níveis de política setorial. No caso da extensão rural, observou-se, por exemplo, que nos períodos em que o Estado dispõe de capital em abundância, sem maiores restrições, ele concentra todo o peso de sua máquina em intervenções preferencialmente voltadas para a acumulação, exigindo maior esforço e concentração de recursos humanos e financeiros nos programas agropecuários de aumento da produtividade, em detrimento do programa de bem-estar social. Inversamente, quando há escassez de recursos financeiros à sua disposição, principalmente em períodos de crise ele abre espaços maiores para potenciar as ações de legitimação, ainda que, logicamente, isso não signifique maior alocação de recursos para este tipo de programa nem que a acumulação deixe de ser um objetivo preferencial. Trata-se possivelmente de uma necessidade de ocupar a capacidade ociosa das suas agências durante os anos de recessão, daí privilegiar temporariamente a assistência a uma clientela que não responde ao processo de valorização do capital com o mesmo dinamismo dos médios e grandes empresários.

Finalmente, cumpre salientar que a presente pesquisa, embora com as limitações já apontadas, tenha contribuído para viabilizar a demonstração da seletividade classista de políticas públicas, no seu aspecto factual positivo, não atende a outra exigência metodológica necessária para completar o rigor científico da prova. Trata-se da demonstração factual negativa, ou seja a de estabelecer a evidência sociológica do excluído das agendas de política pública, como consequência de uma operação seletiva negativa e sistemática do aparelho de dominação política. Neste particular, o problema da imprecisão conceitual do que seja o não-acontecimento segue sendo um desafio metodológico sério e ao mesmo tempo um estímulo para animar futuras pesquisas nesta área temática.

REFERÊNCIAS

- ABCAR. Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. **Reformulação da política de aplicação de crédito rural em associação com a extensão rural:** novas diretrizes e medidas propostas. Rio de Janeiro: ABCAR, 1960.
- ABCAR. Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. s.d.. **Síntese do projeto de fomento: programa corredores de exportação;** atuação do SIBER. Rio de Janeiro: ABCAR, [197_]
- ABCAR. Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. **Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural: síntese estatística.** Rio de Janeiro: ABCAR, 1974.
- BACHRACH, P.; BARATZ, N. Decisions and non-decisions: an analitical framework. **The American Political Science Review** v.57, p. 632-642, 1963.
- BACHRACH, P.; BARATZ, N. **Power and poverty.** New York: Auflage, 1970.
- BACHRACH, P.; BARATZ, N. The two faces of power. **The American Political Science Review** v.56, p. 947-952, 1962.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público** v. 120 n. 1, p. 7-40, jan/abr, 1996.
- CRENSON, M. A. **The un-politics of air polution;** a study of non-decision making in cities. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971.
- ELSTER, J. **Marx hoje.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Relatório de atividades em 1975.** Brasília, 1976.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho em 1976.** Brasília, 1977.
- EMBRATER (Brasília, DF).. **Desempenho em 1977.** Brasília, 1978.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho em 1978.** Brasília, 1979.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho em 1979.** Brasília, 1980.
- EMBRATER (Brasília, DF). **SIBRATER: Relatório de atividades 1980.** Brasília, 1981.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1981.** Brasília, 1982.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1982.** Brasília, 1983.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1983.** Brasília, 1984.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho da EMBRATER e suas associadas em 1984.** Brasília, 1985.

- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho do Sistema EMBRATER e suas associadas no ano de 1985**. Brasília, 1986.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Desempenho da EMBRATER e suas associadas no ano de 1986**. Brasília, 1987.
- EMBRATER (Brasília, DF). **Sistema EMBRATER: Relatório do desempenho em 1987**. Brasília, 1988.
- EMBRATER (Brasília, DF). **O I PND da Nova República; agricultura; assistência técnica e extensão rural**. Brasília, [197_].
- EMBRAPA (Brasília, DF). **Estatística do público assistido pelo SIBRATER entre 1988 a 1992**, Brasília, 1993.
- FIGUEIREDO, R. P. de. **Extensão rural: extensão do capitalismo? análise do sistema ABCAR/EMBRATER (1948-1979)**. [S.l.: s.n.], 1979, (Versão preliminar).
- FIGUEIREDO, R. P. de. Do discurso mudancista da Nova República ao Plano Collor, passando pelo Plano Verão: a saga extensionista e a Operação Fênix. In: MING, L. C.; CUNHA, J.; PERES, E. (Orgs.). **Uma história de luta**. Brasília: FAZER, 1991. p. 107-114.
- GATTI, B.; FERES, N. **Estatística básica para ciências humanas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.
- HABERMAS, J. Problemas de legitimação no Estado moderno. In: HABERMAS, J. **Para a reconstrução do materialismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 219-247.
- HIRSCH, J. Observações teóricas sobre o Estado burguês e sua crise. In: Poulantzas, N. (org.). **O Estado em crise**. Rio de Janeiro: Zahar. 1977.
- IBGE. Fundação IBGE. **Anuário Estatístico 1992**. Rio de Janeiro: IBGE, 1992.
- KAPLAN, A. **A conduta na pesquisa; metodologia para as ciências do comportamento**. São Paulo: Herder/EDUSP, 1969.
- KEAT, R.; URRY, J. **Social theory as science**. London: Routledge & Keagan Paul, 1976.
- MUELLER, Charles. Uma abordagem para o estudo de políticas agrícolas no Brasil. In: Encontro Nacional de Economia. Nova Friburgo. **Anais**. Brasília: ANPEC, 1980. p. 463-506.
- O'CONNOR, James. 1977. **A crise fiscal do capitalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'DONNELL, Guillermo. 1976. **Estado y políticas estatales en America Latina; hacia una estrategia de investigación**. Buenos Ayres. Doc. CEDES/GLACSO, n.4.

- OFFE, C. The theory of the state and the problems of policy formation. In: Lindberg, L. (Org.). **Stress and contradictions in modern capitalism**. Lexington: Lexington Books, 1975. p.125-144.
- OFFE, C. Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas. In: OFFE C. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p.140-177.
- OFFE, C.; RONGE, V. Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista. In: OFFE, C.; RONGE, V. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, M. M. A conjugação do crédito rural à assistência técnica e extensão rural. **Cadernos de Difusão de Tecnologia**, Brasília, v.1, n.1, p.71-121, 1984.
- OLIVEIRA, M. M. **A utopia extensionista**. Brasília: EMBRATER, 1988.
- RODRIGUES, C.M. **Estado e seletividade de políticas públicas**: uma abordagem teórica e evidências empíricas ao nível da política de extensão rural no Brasil. Brasília: UnB, 1994. Tese de Doutorado.
- RODRIGUES, L. **Alguns indicadores da evolução da situação e evolução da extensão rural no Brasil**. Brasília: EMBRATER, 1977.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- UNICEF; FAO; OMS; SIBER. **Avaliação dos trabalhos na área de bem-estar**: análises, conclusões e recomendações). Rio de Janeiro: ABCAR, 1973. (Relatório final).
- WRIGHT, E.O. **Classe, crise e Estado**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.