

A Revisão Constitucional e o Papel do Governo na Agricultura (1)

Eliseu Alves, Clóvis de Faro e
Elísio Contini(2)

1. INTRODUÇÃO

O tema será introduzido com uma discussão sucinta do papel do governo na economia. Na tradição de Adam Smith, considera-se a intervenção do governo prejudicial ao desenvolvimento econômico: ela provoca distorções e, por isto, o resultado obtido não é ótimo, segundo Pareto(3). Mesmo quando o equilíbrio alcançado não é ótimo segundo Pareto, o governo, quando procura induzir a economia a caminhar para uma posição Pareto superior, obtém resultados opostos aos objetivos iniciais.

O governo nem sempre contribui para a estabilização, para a melhoria da alocação de recursos e favorece uma distribuição de renda mais justa. Concessões são feitas aos bens públicos incluindo-se entre eles a educação, defesa, pesquisa, legislação, ordem pública e a administração da política macroeconômica. As ações do governo, contudo, devem ser conduzidas de acordo com regras bem definidas, as quais limitam o poder discricionário das autoridades fiscais e monetárias. Posição similar é defendida em relação às políticas estratégicas do comércio internacional. O livre comércio não deve ser restringido, porque tem-se, como consequência perdas de bem-estar, em escala mundial e nacional. Todas estas questões são ainda objeto de intenso debate, mesmo entre os

liberais e conservadores.

Uma outra corrente de pensamento, que também favorece a economia de mercado, discorde da posição liberal de que a economia caminhará para o ótimo de Pareto se o governo não distorcê-la. Essa corrente reconhece que as ações do governo podem contribuir para que se alcance um equilíbrio Pareto superior. A base da argumentação está nas falhas do mercado. Ao contrabalançá-las o governo contribuirá para que se obtenha uma posição que é Pareto superior em relação à anterior, embora possa não ser Pareto ótima.

A literatura sobre falhas de mercado trata dessas questões sob os conceitos de: mercados imperfeitos e incompletos, incluindo-se o de informações, externalidades, bens públicos e retornos crescentes à escala. As proposições são deduzidas de acordo com os padrões de rigor da tradição de Arrow e Debreu. Como no mundo real, as imperfeições citadas são a regra, as proposições obtidas indicam que é possível obter um equilíbrio Pareto superior, por intermédio de uma política econômica corretamente formulada (Stiglitz, 1989).

No comércio internacional, os temas-imperfeições de mercado e economias de escala recebem grande atenção. Na análise de conflitos de interesse, a teoria dos jogos é um instrumento cada vez mais usa-

do (Brander, 1986; Helpman e Krugman, 1986). Discutem-se, também, políticas estratégicas que permitem melhoria ou, então, a manutenção da renda de um país, sem causar represálias por parte dos competidores. E também procura-se estudar as estratégias de retaliação de menor custo para o país que deseja aplicá-la.

Outro ponto importante é de como estabelecer preços para os bens públicos. Os mecanismos existentes para este fim só em condições muito especiais conduzem a um equilíbrio que é Pareto ótimo (Hurwicz and Walter, 1990).

Um argumento que favorece as ações do governo, dentro de certas circunstâncias, é a existência de importantes externalidades nos países em desenvolvimento que não têm sido internalizadas pelo setor privado. Isto inclui processamento de informações, pesquisa e desenvolvimento e educação. Há também relevantes questões relacionadas ao viés contra a agricultura e o comércio, em que o governo teria um papel a desempenhar, eliminando as restrições.

Ninguém questiona mais a existência de falhas do mercado que impedia de que se alcance um equilíbrio Pareto ótimo. E as falhas do governo? Toda uma escola de pensadores se dedica ao estudo das mesmas. Esses estudos ganharam notoriedade com o fracasso das economias de planejamento central.

As atividades de governo têm custos, tornam-se mais dispendiosas à medida em que crescem em tamanho e escopo. Esta é uma das implicações das teorias do tipo "rent seeking", das teorias de grupos de interesse e das que procuram estudar o comportamento das burocracias (Krueger, 1990; Olson, 1971; Tullock, 1965). Estes autores, que esposam teorias diferentes, afirmam que intervenções do governo que pretendem buscar um

(1) Texto baseado no artigo "Government and Agricultural Development", dos mesmos autores, publicado nos Anais do Congresso Internacional de Economia Agrícola, realizado no Japão, em agosto de 1991.

(2) Eliseu Alves e Elísio Contini são pesquisadores da EMBRAPA. Clóvis de Faro é professor da Fundação Getúlio Vargas.

(3) Admite-se que a economia tenha alcançado um equilíbrio. Ele é ótimo segundo Pareto, quando a economia mover-se fora dele, algum agente econômico perde alguma coisa e ninguém melhora de situação. Dados os pontos de equilíbrio A e B, A é Pareto superior, quando a economia move-se de B para A, nenhum agente econômico piora de situação e pelo menos um fica melhor.

equilíbrio Pareto superior acabam tendo efeitos perversos. E esta é a regra e não a exceção. Segundo esta corrente, o governo é mais suscetível a problemas de informações imperfeitas e mercados incompletos do que o setor privado; quando o governo procura interferir na alocação de recursos e distribuir riquezas, aumentam-se as injustiças e reduz-se o crescimento da economia. Como subproduto, a corrupção engendrada pelas atividades de "rent seeking" custam caro à sociedade, além de reduzir a confiança do povo na democracia; e o desperdício de recursos é acrescido pela descontinuidade de ações entre os governos que se sucedem e pela sua morosidade em se ajustar a um mundo em transformação: a tendência é manter velhos programas que são apoiados por poderosos grupos de interesse. Finalmente, incentivos não produzem resultados no governo porque não há competição entre seus departamentos e organizações (Stiglitz, 1989a).

Os serviços providos pelo governo devem ser oferecidos à maioria, senão para todos. Grupos de interesse muito heterogêneos disputam as vantagens que o estado oferece e estão representados dentro da burocracia, incluindo-se o Congresso como parte da mesma (Krueger 1990). As pressões de dentro do governo, baseadas nas várias correntes que compõem a burocracia, juntam-se às do setor privado, e o resultado é o aumento das despesas sem o correspondente aumento da carga fiscal. Por isso, as despesas adicionais são, usualmente, financiadas por meios inflacionários (Fishlow, 1990). Taxas elevadas de inflação são o fim triste de um plano bem intencionado. Os perdedores maiores são os mais pobres e a estagnação é o seu resultado final.

O debate sobre a intervenção do governo tem sido focalizado em pontos polares: intervenção ou livre competição. Mas a intervenção tem história. Em geral, uma grande crise gera condições favoráveis à ação dos grupos de interesse. A crise pode ser causada por um longo

período de estagnação ou uma distribuição viesada de renda; ou produzida por uma grande recessão, uma guerra, ou por medidas compensatórias em retaliação às políticas de outros países. Exemplos têm sido documentados, mas a literatura é falha sobre as condições que favorecem a eliminação ou a redução da intervenção governamental.

Os recentes acontecimentos no Leste Europeu, os resultados da literatura teórica e empírica, e a experiência do pós-guerra têm levantado fortes pressões em favor do modelo de livre mercado. Os países em desenvolvimento estão concluindo reformas de suas políticas macroeconômicas e, particularmente, das políticas agrícolas. Essas reformas não serão bem sucedidas sem que os países avançados também reformulem suas políticas que são prejudiciais aos interesses dos países em desenvolvimento, por causa da grande e crescente interdependência da economia mundial. Sem nos determos mais sobre este tema, queremos deixar claro que a política agrícola tem sido usada pelos países desenvolvidos como arma de seu arsenal de políticas estratégicas. Esta é uma dificuldade conhecida que tem retardado as negociações para o livre mercado (Alston et al., 1990). Os países em desenvolvimento, já mais industrializados, têm sacrificado a agricultura, na mesa de negociações, para favorecerem o aumento das exportações de produtos industrializados.

Pode-se, então, concluir que não existe espaço para a intervenção do governo, especificamente, no contexto da agricultura? A resposta é negativa. A política econômica tem ainda papel importante para estimular setores estratégicos, embora seja importante estabelecer, com cuidado, seus limites.

Existem áreas nas quais há concordância sobre a participação do Estado. Entre elas encontram-se a pesquisa, políticas que criam um ambiente fértil para a inovação e mudança de atitudes, políticas macroeconômicas saudáveis, educação e saúde e os investimentos em infra-estrutura. Há espaço também

para algumas políticas estratégicas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da agricultura (incluem-se, entre elas, as políticas de preços, de exportação e de crédito), mas estas devem identificar os beneficiários, ser baseadas em recursos não inflacionários, indicar, claramente, o custo/retorno para a sociedade e ter vigência temporal bem definida. Em resumo, estas políticas devem ser transparentes em todos os aspectos.

2. OS CICLOS DAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

Para se entender os ciclos das políticas estratégicas da agricultura deve-se distinguir entre agricultura moderna e tradicional. A agricultura tradicional produz ela própria a maioria dos insumos que consome e o processo de decisão ocorre dentro da fazenda. A agricultura moderna compra a maioria dos insumos da indústria e o processo decisório é urbano. A agricultura tradicional é baseada em terra e mão-de-obra. A agricultura moderna fundamenta-se na ciência e na indústria. Os dois tipos dividem o mesmo nome – agricultura – mas têm características fundamentalmente diferentes.

Na época da revogação das leis que regiam a importação de cereais na Inglaterra, "Corn Laws", a indústria estava lutando contra uma agricultura senil, protegida da competição do comércio exterior. Tanto os consumidores como a indústria tinham interesses comuns no livre mercado para importação de produtos agrícolas. Juntaram forças e aquelas leis foram revogadas. A agricultura perdeu esta batalha porque seu poder lobista tornou-se menor do que o da indústria. E, ainda, os produtores e proprietários de terras eram menos organizados.

No período do pós-guerra, a agricultura moderna tornou-se próspera no mundo desenvolvido e, mais recentemente, em alguns países em desenvolvimento. Possui laços fortes com o complexo agroindustrial. Proteção ao complexo agroindustrial e à moderna agricultura significa a mesma coisa. A agricultura moderna, em si mesma,

é uma atividade que põe poucas barreiras à entrada de novos produtores, porque cada fazendeiro é livre para se modernizar e os investimentos exigidos não são de grande vulto. A proteção encoraja a entrada de novos agricultores, e em larga escala. A competição acirra-se e leva à dispersão da renda, no sentido de que ela acaba toda sendo usada no pagamento dos fatores de produção. Aliás isto é uma característica dos mercados que são competitivos. O complexo agroindustrial, contudo, tem fortes barreiras à entrada e, em consequência, usufrui do poder de manter barreiras ao comércio, por longo período. Sua organização oligopsônica facilita a "arrecadação" de recursos dos produtores para financiar atividades de "lobby" e, assim, fortalecer seu poder político, quando necessário.

Quando o mercado é imperfeito, a renda não se dissipa no pagamento dos fatores de produção. Por isso, quando "agribusiness" financia o "lobby" que defende seus interesses, não necessita subtrair o desembolso feito do pagamento de qualquer fator de produção, o que não ocorre com os produtores que têm suas atividades realizadas conforme o paradigma da livre concorrência.

Nos anos 30, muitos países desenvolvidos eram grandes importadores de produtos agrícolas. A agricultura moderna, ainda que menos desenvolvida do que é atualmente, era quem tinha a capacidade de organizar um poderoso "lobby" e, assim, obter proteção contra a importação de produtos competidores. Isto também ocorreu nos Estados Unidos. Foi dentro daquele espírito protecionista que foram formuladas e executadas políticas estratégicas com o objetivo de promover a moderna tecnologia. O argumento da indústria nascente também pode explicar porque a agricultura moderna foi protegida, no início dos anos 50. Os países europeus, em particular, protegeram os seus agricultores contra os países ricos em recursos naturais.

Naquele tempo, principalmente, os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Brasil e Argentina. Com certeza, algumas medidas protecionistas foram introduzidas para compensar vantagens que outros países concediam a seus agricultores.

Não é difícil explicar porque a agricultura tradicional permanece tão característica do mundo subdesenvolvido. Todas as atividades passam pelo ciclo do desenvolvimento: do tradicional para o moderno. No caso da agricultura do Terceiro Mundo, isto está ocorrendo com dificuldade. No passado, culturas de exportação recebiam algum tipo de assistência, mas com o advento das políticas de industrialização, passou a ser mais freqüente a discriminação contra a agricultura, inclusive contra seu setor de exportação. O objetivo daquelas políticas consistia em transferir recursos para os setores urbanos. A moderna agricultura podia desenvolver-se, mas dentro do ambiente econômico criado pelas políticas discriminatórias. Aquilo não significava que a intenção de desenvolvê-la estivesse ausente; houve numerosos programas dirigidos à disseminação de novas técnicas. O problema residia no grande número de agricultores com pouco potencial de modernização. Além disso, é muito difícil conceber políticas seletivas que excluam agricultores e regiões atrasadas. Os agricultores de maior potencial para a modernização quase sempre se encontram entre os maiores e é politicamente inaceitável criar benefícios que os favoreçam diretamente, mesmo que se demonstre que a sociedade, como um todo, será beneficiada. Caso se consiga este intento, os benefícios acabam sendo estendidos a todos e o programa fenece por falta de recursos financeiros. Assim é que políticas estratégicas que procurem incentivar diretamente os mais aptos têm muito poucas chances de serem aprovadas e, se o forem, de serem mantidas. Mecanismos indiretos têm sido usados, como ainda veremos(4).

Freqüentemente, a ênfase da

política agrícola tem sido a eliminação da pobreza que, embora recomendável, não promove o desenvolvimento.

No passado, a aristocracia rural estabeleceu algumas formas de protecionismo para a agricultura dos países subdesenvolvidos, principalmente no setor exportador. Esta foi a primeira fase. A segunda fase aconteceu quando as políticas de industrialização tornaram-se dominantes, coincidindo aquela fase com o período de mais forte discriminação contra a agricultura. Era preciso aumentar, inicialmente, a oferta de produtos agrícolas. O setor moderno recebeu estímulos, por vezes contrabalançados por políticas menos favoráveis. A fase final, ainda a ser alcançada, caracterizar-se-á pela eliminação da discriminação, ou mesmo será direcionada para algum tipo de protecionismo.

Com o advento das políticas industriais nos países em desenvolvimento, foi basicamente a agricultura tradicional que sofreu o peso maior da discriminação. Analistas, ao não distinguirem entre formas modernas e tradicionais de agricultura, falharam em entender as políticas estratégicas que foram introduzidas para promover tecnologias avançadas. Tais políticas tinham dois objetivos. O primeiro era o de manter a discriminação contra a agricultura, com o intuito de transferir recursos para o setor industrial; o segundo consistia no estímulo à agricultura moderna.

Em um ambiente caracterizado por um grande número de agricultores, e poucos com potencial para modernizarem-se, as políticas estratégicas tinham de ser seletivas. E para alcançarem sucesso teriam de compensar os beneficiários pelos prejuízos causados pela discriminação imposta ao setor. Como o objetivo era a modernização, teriam que ser direcionadas àqueles capazes de mudar os métodos de produção para obterem elevada produtividade da terra e do trabalho. Como consequência, as regras precisavam excluir os incompetentes,

(4) Esta argumentação procura descrever tão-somente o que ocorreu.

quanto à apropriação dos benefícios dos programas do governo. Em outras palavras, as políticas deveriam excluir agricultores atrasados (e talvez regiões), mas fazê-lo de forma tal que os deixados de fora não percebessem a discriminação e, melhor ainda, se auto-exclussem. Como regra, os médios e grandes agricultores colocaram-se entre os maiores beneficiários. Eles tinham mais escolaridade e melhores títulos de terra, do ponto de vista legal, e, ainda, localizavam-se em regiões de melhor infra-estrutura.

Dentro da lógica da modernização, num ambiente de escassez de recursos, os instrumentos de política necessitavam ter mecanismos de auto-seleção que automaticamente excluíssem os menos aptos. O crédito rural se credenciou como o principal deles. Dificilmente os analfabetos e as regiões sem infra-estrutura teriam acesso ao mesmo.

Os principais instrumentos de política agrícola incluíram o crédito rural, investimentos em infra-estrutura em regiões mais dinâmicas, programas de irrigação, pesquisa para alguns grupos de culturas e regiões, promoção de políticas especiais de exportação para produtos agrícolas processados, produzidos, principalmente, em regiões adiantadas ou por agricultores avançados, e vantagens fiscais, como isenções de Imposto de Renda ou redução de impostos que incidiam sobre a terra para aqueles que demonstrassem ter seguido a tecnologia mais moderna. Em alguns países, tais políticas foram bem sucedidas, criando um poderoso setor moderno na agricultura, apesar da transferência de quantidades substanciais de recursos para a indústria. Contudo, estas medidas de política não puderam ser mantidas por um longo período. Alguns países as abandonaram no meio do caminho, antes que um segmento suficientemente grande da agricultura fosse modernizado, tornando-se capaz de suprir a maioria das necessidades de produtos agrícolas. Em outros casos, políticas estratégicas foram estendidas para quase todos os agricultores, a custos mui-

to elevados, e, em algumas vezes, com a exclusão dos grandes proprietários. Os objetivos do programa redirecionaram-se para a eliminação da pobreza e perderam de vista o objetivo inicial.

Muitas distorções foram introduzidas. A maior delas foi o incremento das desigualdades de renda no setor. Contudo, não se pode perder de vista que os programas tiveram como berço as políticas de industrialização, foram consequência delas, e seguiram o mesmo modelo.

3. ALGUMAS PROPOSTAS DE POLÍTICA

A discussão das propostas de política não será exaustiva, centrando-se somente em alguns pontos. Não se pretende conceber um programa completo de reformas. Será dada ênfase às fontes de crescimento de longo prazo. A questão não é saber se o governo deve intervir, mas o que deve empreender e o que deve evitar.

O declínio secular da agricultura, medido pela sua participação no produto bruto, é conhecido há muito tempo. Sua participação na renda nacional e no emprego cai no tempo, e o valor adicionado fora da porteira da fazenda cresce continuamente, em função da urbanização, por causa de atividades, como transportes, processamento, estocagem e produção de insumos modernos. O centro de decisão desloca-se, gradualmente, para as cidades. Tanto a posição dos países ricos que tentam evitar o declínio secular da agricultura como a dos países em desenvolvimento que procuram acelerar o mesmo está profundamente errada (Knudsen et al., 1990).

Educação e Tecnologia

É comum nas sociedades democráticas que o estado formule políticas que sejam compatíveis com os interesses da maioria. Se a maioria da população é analfabeta, argumenta-se que as tecnologias devam ser simples e o melhor caminho é selecionar a agricultura

como o setor que utilizará, predominantemente, a tecnologia tradicional. Aparentemente, parece ser esta uma escolha razoável, já que os agricultores são o grupo de menor escolaridade. No nosso ponto de vista, contudo, esta é a pior solução. Grupos de interesse que advogam tal posição, embora possam ter o apoio da maioria, eles próprios seguem outro caminho e procuram tirar vantagens do atraso dos outros, vantagens de natureza política e econômica.

A falta de modernização da agricultura tem perversas implicações para o crescimento da economia. A ausência de modernização aumenta o diferencial de renda entre o setor agrícola e os demais setores da economia, aumenta a pobreza rural e o êxodo rural descontrolado é a pior fatalidade.

Há um argumento mais teórico. A literatura sobre capital humano tem dado ênfase aos efeitos indiretos do investimento em educação, gerando, como consequência, fortes externalidades positivas (Schultz, 1987). Suponha uma função de produção, aplicável à indústria, com dois insumos: trabalho e capital. Investimentos em educação tornam a hipótese de retornos decrescentes em relação ao capital improvável (Lucas, 1988). Dentro de certos limites, e eles são muito amplos, o produto marginal do capital acaba sendo uma função crescente do capital empregado. A implicação é que a taxa de lucro não diminuirá no setor industrial, em função do incremento do capital físico, se os investimentos em capital humano forem elevados nas cidades. Enquanto o setor rural for considerado atrasado e discriminado em relação a investimentos em capital humano, a única avenida que resta aberta para a convergência da renda per capita é o mercado de trabalho, através da migração rural-urbana. Quando a taxa de analfabetismo da mão-de-obra rural é muito elevada, os migrantes são jogados no setor informal da economia, ou naqueles setores de baixos salários. Criam-se, assim, as condições para a formação de fave-

las e a violência urbana prospera. E, finalmente, a distribuição de renda nas cidades torna-se inaceitável.

Assim, a opção pela agricultura tradicional piora a distribuição de renda em geral, favorece a discriminação contra a agricultura (é muito mais fácil discriminar um setor atrasado) e posterga investimentos em educação primária. O setor moderno requer pessoas com um nível educacional mais alto. Por isso, as universidades são, inicialmente, privilegiadas. Somente mais tarde, quando a massa de analfabetos que se acumula nas cidades torna-se um peso para a sociedade, a escola primária passa a ser considerada como prioridade. A falta de investimento em educação, como consequência da pressão de grupos de interesses atrasados sobre o governo, retarda o desenvolvimento da democracia, compromete os programas de controle de natalidade e torna-se o maior impedimento à criação de uma atmosfera favorável à modernização. Programas como extensão rural, reforma agrária e irrigação redundam-se improdutivos. É uma utopia acreditar que agricultores analfabetos possam modernizar seus empreendimentos: o fator escasso na agricultura moderna é o capital humano.

A proposta "tecnologia intermediária" é também uma escusa para não se investir em educação, e uma escusa nefasta. Quem sabe quer-se apenas gerar empregos na cidade, em programas falsamente destinados a beneficiar o meio rural. Um rápido exame do tamanho da burocracia que se acumula nas cidades de porte médio e grande e que trabalha em organizações que dizem ajudar os pequenos agricultores é suficiente para comprovar a falta de seriedade das propostas que pretendem melhorar a sorte dos menos afortunados do meio rural. E, assim, a maior parte dos recursos desses programas são consumidos pelas elites que compõem a bu-

rocracia antes de chegarem às mãos do público meta.

O termo tecnologia "intermediária" implica que, num ambiente em que a terra é escassa relativamente ao trabalho (o preço da terra está crescendo em relação ao do trabalho), a nova função de produção deve ter um nível mais alto do produto marginal da terra quando comparado com aquele do trabalho, sendo isto verdadeiro para todos os pontos do conjunto em que se define a função. Adicionalmente, os insumos poupadores de terra são divididos em dois grupos. O grupo 1 refere-se às tecnologias simples, enquanto o grupo 2 está relacionado às tecnologias complexas, em relação à base cultural da população. Assim é que a mesma relação pretendida para o produto marginal da terra e do trabalho deve, também, vigorar para os dois grupos de insumos, favorecendo-se a tecnologia mais simples.

Estas propriedades globais(5) da nova função de produção (em comparação com a anterior) ou, mais especificamente, o viés em favor de tecnologias que são apropriadas para agricultores analfabetos ou que possuem baixo nível de instrução concedem demais oportunidades de ação aos burocratas e aos políticos. O estabelecimento de prioridades de pesquisa torna-se muito burocratizado e dominado pela ideologia. As chances para a liberdade individual e a criatividade diminuem. O mercado e a intuição dos cientistas são desvalorizados. Cientistas de alto nível tendem a ser discriminados se discordarem das idéias do grupo dominante.

Nada há de errado em a sociedade pressionar os cientistas para que atendam suas prioridades. Mas, os mecanismos devem ser impessoais e voltados para aguçar a percepção dos investigadores. Quando se estabelece uma burocracia, sempre incompetente em matéria de pesquisa, para dizer o que

deve ser feito e o que não pode ser feito, então, estará criado o ambiente para o corporativismo e que, no final, matará a criatividade dos cientistas.

A ideologia igualitária que defende que os filhos dos ricos devem ir para a mesma escola que os filhos dos pobres, de inquestionáveis nobres sentimentos, tem como resultado final serem os gastos públicos apropriados pelos filhos dos mais abastados e os pobres ficarem sem escola.

O mecanismo perverso de seleção, pelo qual os filhos dos pobres são indiretamente discriminados, e a seleção de local da escola com a consequente seleção dos estudantes é mais comum deles, deve ser eliminado(6). O setor privado também deve ser incentivado a investir em educação primária.

Para concluir, consideramos um erro impedir o acesso à moderna tecnologia para os que trabalham no setor rural, só porque a maioria dos agricultores é de analfabetos. O que deve ser feito é eliminar o analfabetismo. Isto significa que a educação, e muito mais a educação primária, deve ser tratada como a política estratégica número um. Consideramos também errado privar o setor rural da moderna tecnologia, somente porque uma pequena proporção pode adotá-la. Seria melhor selecionar um grupo para a modernização e aumentar os impostos sobre os lucros gerados para investir em educação. Os investimentos em saúde são também muito importantes, mas sua efetividade é baixa, quando a taxa de analfabetismo é alta.

Pesquisa

Ninguém questiona que a pesquisa é uma das mais importantes prioridades da política agrícola. Mas a falta de uma lei de patentes (ou a existência de uma lei inadequada) alijou o setor privado da pesquisa agropecuária. Num am-

(5) Aplicam-se a todos os pontos de definição da função.

(6) Observe-se que a escola pública oferece muito mais vagas por habitante nas cidades e nos bairros mais abastados, além de ser af de muito melhor qualidade.

biente sem competição, a pesquisa pública não tem parâmetros para mensurar sua eficiência. A pesquisa privada poupa recursos públicos para serem investidos em áreas que apresentam elevado risco. A competição melhora a eficiência do sistema público e incentiva a cooperação com a investigação privada e, assim, reforça a produtividade de ambos os lados.

A pesquisa pública está sofrendo pressões ideológicas no sentido de enfatizar o desenvolvimento de tecnologias que utilizem o mínimo de insumos modernos e para abordar as questões sobre o meio ambiente. Isto limita em muito a criatividade dos pesquisadores. Não há nada errado em pressionarem-se os pesquisadores. O problema é criado pelas demandas ideológicas e políticas que são derivadas dessas pressões. Em geral, enfatizam-se problemas de curto prazo que podem não ser relevantes. Mas, se aquelas demandas não se materializarem na agenda de trabalho, os investimentos em pesquisa são reduzidos. Uma solução de compromisso é dividir a pesquisa pública em duas áreas: uma voltada para a tecnologia intermediária e pesquisa ambiental com o objetivo de atender demandas políticas e ajudar a transição para a agricultura moderna; e a outra para dar suporte à agricultura avançada.

Pesquisa é exigente em mão-de-obra talentosa e bem treinada. Existe um mercado internacional muito disputado, no qual é difícil as organizações dos países de baixa renda competirem. O estado está sujeito a regras de equidade que limitam os salários do setor público (Stiglitz, 1989). Mesmo que fosse possível estabelecer uma exceção para a pesquisa, as vantagens salariais seriam apropriadas pelos cientistas politicamente protegidos e seu número cresceria em detrimento dos competentes. Há maneiras de resolver este problema. Poder-se-ia permitir às associações de produtores arrecadarem taxas sobre alguns produtos para realizar pesquisas, e

o setor público poderia contratar as associações para a execução de alguns projetos. Empresas privadas, incluindo-se companhias estrangeiras, podem também obter condições especiais para realizar pesquisas. A comunidade internacional pode ajudar temporariamente, e os centros internacionais têm uma grande contribuição a oferecer.

Infra-estrutura

Outra importante área para a ação governamental é a malha rodoviária que interliga os residentes do campo ao resto da economia. Ela ajuda a eliminar as barreiras que separam os camponeses da cidade, diminui o custo dos alimentos e torna os recursos da propriedade rural mais produtivos. Também são importantes investimentos em meios de comunicação, como rádio, telefone e correio. Baixos custos de transporte e comunicação aumentam as chances de uma vida melhor tanto nas cidades como no campo. O governo deve investir em infraestrutura e em comunicações, mas deve abster-se de ser um produtor de tais serviços.

Crédito

A modernização da agricultura requer investimentos em áreas tais como máquinas agrícolas, irrigação, recuperação e conservação de solos e em pastagens. A maioria dos recursos provém de empréstimos, privados ou governamentais, formais ou informais.

Empréstimos constituem-se em uma permuta de fundos financeiros entre um tomador e um aplicador, com a promessa de um retorno futuro. Os contratos de empréstimo são heterogêneos, com probabilidades diferentes de serem resgatados no vencimento. As organizações que emprestam dinheiro estão sujeitas a restrições, impostas por um ambiente de mercado de informação incompleto. São obrigadas a cumprir as funções de captação de recursos, de alocação dos mesmos e de monitorar os mutuá-

rios. Assim, incorrem em despesas ao coletar informações, selecionar aplicadores e monitorá-los. Os custos tendem a ser mais baixos para os empréstimos de maior montante, mais altos quando os tomadores estão espalhados em uma extensa área, e quando não se conhecem bem os estados da natureza⁽⁷⁾. Os agricultores, especialmente os pequenos, oferecem maiores riscos ao crédito ou, então, os seus contratos custam mais, por unidade monetária emprestada. Quando há necessidade de reduzir o crédito (e sempre há), eles são os primeiros a serem racionados. No mundo em desenvolvimento, encontramos dois fatores adicionais: a discriminação contra a agricultura aumenta o risco, e a fragilidade legal dos títulos de terra limita a capacidade de os agricultores oferecê-los como garantia, principalmente os menos afortunados. Por isso, justifica-se que o governo atue na legalização dos direitos de propriedade da terra.

Os bancos podem preferir racionar quantitativamente o crédito, ao invés de aumentar as taxas de juros (Stiglitz and Weiss, 1981). Os procedimentos de seleção tomam por base características que se associam a um nível de risco relativamente baixo. Os agricultores trabalham em um ambiente cujos estados da natureza não se conhecem bem ou estão sujeitos a uma grande variação. Assim, podem receber menos crédito do que os demais setores da economia e, proporcionalmente, ainda menos, quando diminui a oferta agregada de fundos.

Para superar tais problemas, foi criado o crédito rural. No mesmo país, podem ser encontradas organizações públicas e privadas a operar o crédito rural, de acordo com as regras do sistema.

Uma das maneiras de reduzir o risco das organizações financiadoras é um seguro sobre o empréstimo, cujos custos seriam pagos pela sociedade, pelo menos, parcialmente. Algumas vezes se requer assistência técnica, a ser paga pelos

(7) Por exemplo, a probabilidade de ocorrerem secas, veranicos, geadas, epidemias etc.

fazendeiros ou pelo governo.

O crédito agrícola pode ser usado para prover subsídios a agricultores com grande potencial para a modernização. Quando grande parte da população é analfabeta, localizada longe das facilidades bancárias, e o título de terra não existe ou tem um status legal fraco, mecanismos de auto-seleção ou seleção adversa tendem a aparecer. Mesmo quando o governo estabelece regras rígidas para ambos os tipos de bancos, eles podem não obedecê-las. Quando aderem ao segmento dos pequenos produtores, procuram beneficiar os agricultores que oferecem riscos. O sistema de bancos privados oferece muito mais resistência para trabalhar com pequenos agricultores, por causa dos custos de coleta de informação, seleção e monitoramento. As leis protegem os pequenos produtores, e a cobrança de um empréstimo que não foi honrado pode tornar-se uma operação legal complicada, criando uma imagem ruim na opinião pública. Induzir os bancos privados a financiarem pequenos produtores é custoso para o Tesouro. Os próprios bancos podem aconselhar os pequenos produtores a realizar operações insensatas, porque sabem que o Tesouro se responsabilizará por qualquer falha. Pode ocorrer, contudo, se a decisão é conceder crédito para os pequenos produtores, que a alternativa menos ruim sejam, ainda, os bancos oficiais.

Se for elevada a probabilidade de os bancos oficiais perderem dinheiro nos empréstimos aos pequenos produtores, com certeza a seleção adversa será a regra, como também o será para os bancos privados. Os salários dos empregados dos bancos, privados e oficiais, dependem da rentabilidade da organização. Por que a organização assumiria o risco de perder dinheiro, quando, ao contrário, poderia lucrar?

Crédito subsidiado constituiu-se em uma grande parte dos gastos dos programas governamen-

tais que objetivaram compensar os agricultores pelas perdas que as políticas econômicas impuseram ao setor. Neste sentido, não foi a melhor solução. Certamente sinalizou para os agricultores ultrapassarem a linha de risco suportável para tirarem vantagens dos subsídios, sabedores de que amanhã os recursos poderiam não mais estar disponíveis. As experiências, tanto de países desenvolvidos quanto de subdesenvolvidos, são repletas de exemplos em que um grande número de produtores não puderam pagar suas dívidas. E o Tesouro, portanto a sociedade, teve que arcar com o ônus da inadimplência. Os bancos que induziram o comportamento insensato não foram penalizados.

Compensar as perdas que as políticas econômicas causam aos agricultores com subsídios ao crédito é péssima solução. A melhor solução é eliminar as distorções da política econômica.

Os subsídios são frequentemente financiados pela emissão de moeda. O crédito rural, então, torna-se uma importante fonte de inflação. Este é um efeito colateral às distorções na alocação de recursos e distribuição de renda. Subir a taxas reais de juros raramente é possível e, menos ainda, aconselhável(8). A solução de compromisso, que é o racionamento do crédito, apesar de difícil implementação, é a mais usada.

Os bancos monitoram seus clientes para estarem certos que eles sigam os contratos acordados. Mas se o governo fica responsável pelas perdas, a função de monitoramento se enfraquece ou pode desaparecer. Se existir um seguro para os empréstimos, e o governo é ainda o responsável pelas perdas, enfraquece-se, também, o monitoramento. Qualquer método que seja empregado para reduzir os custos do crédito agrícola em relação aos de outros setores da economia, o resultado final é enfraquecer a função de monitoramento e motivar-se os fazendeiros a tomarem empres-

tado mais do que o desejável.

A Escala da Agricultura

É comum levantar-se a questão se os pequenos agricultores são mais eficientes do que os grandes. Tanto do ponto de vista da teoria quanto da experiência empírica a resposta é ambígua (Binswanger e Elgin, 1989; Stiglitz, 1974). Mas se a distribuição do nível de instrução é bimodal, com um grande número de pequenos agricultores analfabetos, e os médios e grandes produtores de mais elevado grau de instrução, então o último grupo está melhor preparado para a tecnologia moderna. Se ela for mais lucrativa, os agricultores instruídos tomarão a dianteira no processo de modernização. A distribuição de renda piorará nas áreas rurais. Alguns formuladores de políticas acreditam que se deva obstruir o avanço da agricultura moderna, ou pelo menos que sua velocidade seja reduzida, enquanto outros argumentam que o grupo que tem potencial deve ser estimulado, se necessário, com subsídios. Sem especificar as condições do ambiente, é difícil decidir sobre os méritos relativos destas visões opostas. Contudo, torna-se difícil aceitar medidas de política que podem, eventualmente, bloquear a modernização. Há sempre, porém, uma resposta correta: investimento em educação.

É importante aperfeiçoar o mercado de terra e facilitar o acesso à posse da terra. Neste respeito, salientam-se os seguintes aspectos: eliminar o mecanismo de seleção adversa na política econômica; melhorar ou reformar a lei para estimular a meação e o aluguel de terra; impor uma taxa progressiva sobre a terra improdutiva; estabelecer crédito de longo prazo para ajudar os pequenos produtores a adquirir terra, e deixar as associações de agricultores administrarem projetos de reforma agrária. Uma exaustiva discussão desse assunto pode ser encontrada em Binswanger and Elgin (1989).

(8) Numa economia aberta as taxas de juros do crédito rural precisam alinhar-se às do mercado internacional. Elevarem-se as taxas reais de juros pode reduzir drasticamente as exportações de produtos agrícolas.

4. CONCLUSÕES

A visão de que toda a intervenção governamental nos mecanismos de preços tem consequências negativas é bem conhecida. Por exemplo: a literatura teórica e empírica dá ênfase aos altos custos pagos pelos agricultores e pela sociedade em função de políticas, tais como taxa de câmbio sobrevalorizada, tarifas para proteger a indústria, barreiras quantitativas, restrições voluntárias, preço teto para bens de salário, proibições de exportação de produtos, barreiras para restringir ou eliminar as importações de insumos, crédito subsidiado e políticas macroeconômicas errôneas. Também são bem conhecidos os efeitos da proteção que é dada pelos países desenvolvidos a sua agricultura, prejudicando seus consumidores e os produtores do Terceiro Mundo, além de causar sérias distorções ao mercado internacional (Knudsen et al., 1990).

Todavia, os governos dos países subdesenvolvidos não podem recusar a implementar medidas de salvaguarda que visem contrabalançar ações de outros governos que protegem sua agricultura ou, então, para contrabalançar as grandes flutuações na economia mundial. A estratégia tic-tac, ou seja, de retaliação a cada ação dos competidores, embora compreensível, é o maior impedimento ao livre comércio e à reforma das políticas agrícolas, tanto a dos países desenvolvidos como a daqueles em desenvolvimento. Cada país de per si pode não ver nenhuma vantagem em optar pelo livre mercado. Por isto, as estratégias de livre comércio têm de ter um caráter global. Isto demanda boas intenções e cooperação, ao menos, da maioria dos países produtores e importadores de produtos agrícolas.

O ponto mais importante deste trabalho refere-se à necessidade

de as políticas econômicas do Terceiro Mundo removerem o forte viés contra o investimento na população rural, e especialmente na sua educação e saúde. Se não forem feitos investimentos nas pessoas, ou a agricultura não se desenvolverá ou, se tiver sucesso em avançar, uma massa de pessoas pobres será marginalizada, com sérias implicações, como em piorar a distribuição de renda, aumentar os tumultos urbanos e gerar instabilidade política. São altamente recomendáveis investimentos em pesquisa, extensão, infra-estrutura, e em atividades que criem uma atmosfera geral que favoreça as inovações. Devem ser eliminadas as distorções sobre a agricultura e os mecanismos de seleção adversa das políticas econômicas. Se por alguma razão o governo intervir no mecanismo de preços, as políticas devem ser absolutamente transparentes e ter um período de vida curto.