

**VELHOS E NOVOS MITOS SOBRE
AGRICULTURA**

Hélio Tollini⁽¹⁾

A história da ciência registra casos de idéias importantes que levaram décadas para terem seu valor reconhecido. A teoria heliocêntrica de Copérnico apareceu em 1543 e só foi aceita um século depois. Outras grandes descobertas e avanços científicos seguiram destino semelhante.

Isso torna curioso quando idéias incorretas recebem atenção e divulgação imediatas nos meios científicos e de comunicação e são tomadas como verdade antes mesmo de terem sido cientificamente validadas. Em alguns casos, chegam até a influenciar a política de países.

Nessa linha, é interessante observar o caso da agricultura. Ao longo dos anos, têm sido veiculadas idéias sobre a agricultura que, embora diferentes em sua roupagem exterior, carregam a mesma mensagem, com a mesma implicação de política agrícola. Basicamente, é transmitida a idéia de que não é necessário se preocupar com a agricultura, ou estimulá-la. Ou que fazer isso constituiria erro de política econômica. Suportar a agricultura seria mau manejo dos recursos da sociedade.

A série de argumentos parece começar com um viés de interpretação das idéias de

Prebisch e de Singer. Pode continuar nos dias atuais com uma expectativa errônea do processo de globalização. No meio tempo, várias idéias falsas ou interpretações erradas de idéias corretas foram divulgadas, gerando desinformação em vários países em desenvolvimento. Essa desinformação tem efeitos desiguais nos diferentes países, dependendo do jogo de forças dos diferentes grupos de interesse envolvidos nos negócios agrícolas.

Este artigo revê algumas idéias que, incorretas ou corretas mas interpretadas erradamente, influenciaram negativamente o pensamento sobre desenvolvimento agrícola e que, se não determinaram, pelo menos eram consistentes com as políticas agrícolas implementadas. A vantagem em rever esse velhos mitos sobre agricultura é estar atento aos novos que continuam surgindo. O princípio a seguir é o de se analisar muito cuidadosamente cada idéia antes de recusá-la ou aceitá-la sem pensar.

A Hipótese de Prebisch-Singer

Um dos primeiros casos de má interpretação de idéias. Desenvolvida de forma independente por esses dois economistas, a hipótese apareceu no ano de 1950 em artigos separados de Prebisch⁽²⁾ e de Singer⁽³⁾. Entre outras coisas, os estudos concluíram que os termos de troca entre preços dos produtos primários e preços dos produtos manufaturados estavam caindo e tenderiam a continuar caindo.

À época, a América Latina, região de interesse principal para Prebisch, era basicamente exportadora de produtos primários e importadora de produtos manufaturados. Prebisch defendia a idéia de que somente através da industrialização os países em desenvolvimento poderiam superar a escassez de divisas estrangeiras para pagar pelas importações.

No esquema proposto por Prebisch, a agricultura era importante como geradora de divisas para pagar pela importação de máquinas e equipamentos para o processo de industrialização. Prebisch também reconhecia a vantagem comparativa que a região tinha na produção de bens primários e recomendava esforços para aumentar a produtividade do setor.

Deduzir daí que não valeria a pena promover a agricultura requereria um salto de raciocínio, mas parece que em muitos países o salto foi dado e a política econômica discriminou a agricultura até o ponto de diminuir a capacidade de abastecimento próprio. As estatísticas para a América Latina mostram que muitos dos países tiveram seus índices de auto-suficiência alimentar diminuídos. O estudo de Schiff e Valdes⁽⁴⁾ demonstra o grau de abuso da idéia de que a agricultura não necessita de apoio e mesmo de que possa ser taxada pesadamente e por longo período para financiar outros setores.

O esforço de industrialização dos países em desenvolvimento tinha que ser coincidente com o interesse das indústrias dos países industrializados. Do contrário, elas não iriam para os países em desenvolvimento. Essas buscavam assegurar espaço em mercados de razoável potencial de crescimento e ao mesmo tempo se beneficiar da mão-de-obra barata disponível nesses mercados. Do ponto-de-vista dos países de origem, essa transferência significava exportar mais para os países em desenvolvimento e gerar mais divisas para os industrializados.

Essas indústrias vinham de países em que a agricultura tem função estratégica, via manutenção permanente de altos estoques de produtos básicos, necessários para quem vive a possibilidade de guerra. Os países em desenvolvimento passaram a desempenhar um papel maior na rotação dos excedentes oriundos da política de manutenção de estoques de produtos agrícolas dos países industrializados.

Muitos trabalhos posteriores puseram em dúvida a observação de que os preços dos produtos primários tenham caído sistematicamente em relação aos produtos industrializados, embora a tendência exista no caso de alguns produtos.

Cuddington⁽⁵⁾ examinou 26 produtos primários e concluiu que 16 deles não apresentavam tendência, isto é, a série histórica não sugeria aumento ou diminuição dos preços relativos ao longo do tempo. Cinco deles mostravam tendência para preços crescentes e outros cinco mostravam tendência de preços decrescentes.

A metodologia para análise de séries temporais avançou muito desde o ano de

1950. Prebisch e Singer não dispunham à época dos recursos analíticos existentes hoje em dia. Os estudos recentes, entretanto, não são conclusivos com relação à existência de tendências nas séries de preços de produtos primários.

Dado o significativo progresso tecnológico na agricultura mundial e principalmente nos principais países exportadores de produtos primários, não seria surpresa se os preços mostrassem tendência à diminuição. Mas nem o progresso tecnológico nem a evolução da demanda se dão uniformemente em todos os produtos. É de se esperar, portanto, diferenças no comportamento dos preços entre os diversos produtos, com a média dos agregados perdendo significado.

A hipótese de Prebisch e Singer gerou um grande número de trabalhos sobre o assunto. Uma idéia derivada desses estudos e que orientou a política econômica foi a de utilizar a renda agrícola (frequentemente a única fonte de renda e de divisas significativa) como fonte de financiamento para o desenvolvimento dos demais setores. Daí a preocupação dos países que dependiam de exportações agrícolas. Às flutuações anuais de preços e seus efeitos nas receitas dos países, agregava-se a preocupante visão de um futuro com preços relativos decrescentes para os produtos agrícolas.

Pena que não se tenha analisado a situação para entender o fenômeno dos preços e melhor avaliar as alternativas de política. Se os preços tendem a decrescer, como explicar isso quando as populações e as rendas crescem com a recuperação econômica do pós-guerra? Teria sido recomendável verificar quais produtos teriam preços com tendência decrescente e quais os teriam com tendência crescente ou estável, e por quê.

Muitos países cresceram pela taxaço da agricultura. A questão é se os que mais cresceram foram os que mais taxaram. A resposta é negativa, de acordo com o estudo mencionado de Schiff e Valdes. Resta saber se os que mais taxaram a agricultura foram os que melhor desenvolveram suas economias, com uma sociedade mais eqüitativa, por exemplo.

Muitos países seguiram a política de diversificar suas economias via industrialização, medida importante para o crescimento e desenvolvimento. O problema é que em muitos países isso foi feito até mesmo às custas de redução na competitividade de suas agriculturas, um mau negócio a médio e longo prazo. Os países industrializados assentaram suas indústrias nos países em desenvolvimento (o que corresponde a nova forma de exportar), e no processo conseguiram duas grandes vantagens: eliminaram qualquer competição potencial que pudesse se desenvolver internamente nesses países e aumentaram a competitividade relativa de suas agriculturas.

Os únicos países a sacrificarem suas agriculturas são os países em desenvolvimento. Os países industrializados sempre protegeram seus setores agrícolas. Hoje em dia, a única discriminação restante é a dos países industriais, que se protegem com barreiras tarifárias e não tarifárias⁽⁶⁾ e ainda subsidiam as exportações dos excedentes derivados de sua política protecionista.

A idéia de que a agricultura não responde a preços

Evidentemente descartada hoje em dia, durante os anos cinquenta e sessenta essa idéia foi muito divulgada e discutida. Muitos artigos argumentavam que a agricultura não respondia a preços. Aparentemente, essa idéia nasceu de observações incompletas sobre a realidade de alguns países em desenvolvimento, sendo impropriamente generalizada para todo o mundo em desenvolvimento. Ou foi o resultado de análises econométricas errôneas.

O trabalho de Schultz⁽⁷⁾ desacreditou a idéia de que os agricultores dos países em desenvolvimento eram suficientemente irracionais para manterem suas tradições à custa de sacrifício de renda esperada. Seria como preferir perdas de renda a fazer ajustamentos em resposta a mudanças nos preços. Como se preferissem continuar produzindo do mesmo jeito que seus antepassados apenas para manter a tradição. Outros trabalhos, inclusive no Brasil, desacreditaram a idéia de que os agricultores dos países em desenvolvimento eram a tal ponto irracionais.

O problema com essa idéia era sua implicação para a política de preços agrícolas.

Se os agricultores não respondiam a aumentos de preços aumentando suas produções, também não responderiam a diminuições de preços diminuindo suas produções. A oferta seria preço-inelástica. Nesses casos, as intervenções do Estado nos preços dos produtos agrícolas traria o benefício da satisfação das necessidades de alimentos baratos das classes urbanas sem o custo de futuras reduções da oferta de alimentos e conseqüentes futuros aumentos de preços e/ou gastos de divisas na importação dos produtos.

A idéia da inelasticidade-preço da oferta de alimentos foi intensamente argumentada durante longo tempo, nos anos 50 e 60. Quando a idéia foi finalmente rejeitada em análises sérias, outro mito foi criado, e que também justificava a intervenção discriminatória contra o setor agrícola. É importante notar como argumentos que justificavam discriminação com a agricultura eram encadeados, criando-se novos à medida que os antigos eram rejeitados.

A idéia de que estreitando as margens de retorno os agricultores adotariam tecnologia.

Esta idéia foi um "tour de force" em termos de pensamento sobre o comportamento empresarial. É afirmado que os agricultores, quando pressionados por margens estreitas de comercialização, recorrem a novas tecnologias para baixar a estrutura de custos de produção e assim reconstituir suas margens de ganho. Seria um empresário estranho o que se comportasse dessa maneira. O mais comum é que mudem de atividade quando as margens de comercialização se mostram insuficientes para remunerar adequadamente suas atividades. Uma perspectiva de retornos totais permanentemente decrescentes não estimula ninguém a investir em tecnologia.

Tal idéia, entretanto, foi bastante divulgada. Se fosse verdadeira, ela justificaria a intervenção nos preços dos produtos agrícolas, satisfazendo as necessidades urbanas imediatas de consumo de alimentos baratos e, ao mesmo tempo, induzindo progresso tecnológico, necessário à redução de preços a longo prazo. Seria portanto uma situação de benefícios sem custos já que, intervindo nos mercados, os governos promoveriam simultânea e facilmente o bem-estar da

população e o desenvolvimento tecnológico. É difícil aceitar que algum governo razoavelmente competente tenha acreditado nessa idéia. Mas a idéia era conveniente para quem queria intervir nos mercados de produtos primários por uma razão ou outra.

A idéia de que aumentos de preços dos produtos geravam iniquidade

A base desta idéia era a observação de que aumentos de preços dos produtos tendem a se capitalizar mais naqueles insumos de produção de oferta mais inelástica. Aumentos de preços dos produtos agrícolas tenderiam a se capitalizar mais no preço da terra, fator de produção de oferta mais inelástica no caso da agricultura. Isso beneficiaria os proprietários de terra, percebidos como uma classe rica, de modo que os aumentos de preços de produtos agrícolas aumentariam a iniquidade na sociedade.

Embora com melhor base teórica, o problema com essa análise é que ela é parcial. Não se consideravam as reações do mercado. Não se levavam em conta o fato de que os aumentos de preços dos produtos tenderiam a aumentar também o preço da mão-de-obra assalariada e o de outros insumos, embora menos do que o do fator de oferta mais inelástica. A expansão da produção e, em consequência, expansão da demanda por mão-de-obra, eram esquecidas. Os desdobramentos do efeito dos aumentos de preços não eram incluídos na discussão, apenas o efeito no preço da terra era mencionado. Assim, a análise podia ser parcial em mais de um sentido.

A idéia de que a agricultura perdeu importância econômica

Recentemente, já na década de noventa, vários economistas agrícolas chegaram à conclusão de que o setor primário já não tem a mesma importância de antes. A base para tal afirmação é a queda na participação do setor agrícola no produto nacional, no emprego e nas exportações. O raciocínio é certo do ponto de vista aritmético, mas errado do ponto de vista econômico. O raciocínio aritmético verifica que a parte do PIB, do emprego e das exportações atribuíveis à agricultura está diminuindo. Conclui então que a importância do setor também está diminuindo. Mas não nota que agricultura está crescendo, e que a

contabilidade nacional passa a contabilizar fora da agricultura tarefas que antes eram executadas nas próprias fazendas, como beneficiamento e armazenamento, por exemplo. Além disso, não observa que a redução da participação da agricultura resulta da diversificação econômica, e que nessa situação a importância da agricultura fica ainda maior.

A falha de raciocínio está em não compreender as interações entre os diversos setores econômicos, em esquecer os vínculos entre atividades de diferentes setores, em olhar a questão de ponto de vista parcial, esquecendo os efeitos de equilíbrio geral. À medida que a economia se transforma pela diversificação e urbanização, a natureza da agricultura tem de mudar. Como tem de mudar com a liberação econômica. Mercados abertos requerem uma agricultura mais competitiva, mais intensiva no uso de informações, mais tecnificada. Isso pode ser demasiado desafiante para os agricultores com baixa capacidade de capitalização e tecnificação.

A idéia de que é preciso privatizar a pesquisa

Idéia bem recente, sugere que a privatização do mercado de tecnologia é o melhor caminho para o desenvolvimento tecnológico. Baseada na premissa de que tudo que é executado pelo setor público é menos eficiente e menos eficaz do que o executado pelo setor privado, a recomendação é de privatizar até os programas de pesquisa caracteristicamente de natureza de bens públicos. Nesse caso, naturalmente, é necessário garantir os direitos de propriedade intelectual.

Associada à idéia de privatização, está a idéia da globalização do mercado de tecnologia agropecuária. A globalização significaria que o país pode importar de supridores globais (isto é, empresas de pesquisa que abastecem várias partes do mundo com suas tecnologias) a tecnologia que necessitar a um preço inferior ao de produção interna da tecnologia. Isso já ocorre em maior ou menor grau com certas áreas agropecuárias, como as dos mercados de defensivos, de tratores e de fertilizantes. O processo está a caminho no mercado de sementes híbridas.

A dedução errada que às vezes parece ter sido tirada dessa discussão é que é

possível desistir de pesquisa nacional. Seria mais caro e menos produtivo. Mas a verdade é que há diferentes áreas de pesquisa e em várias delas nenhum supridor global poderia concorrer com um sistema nacional, público e privado e a dos fundos competitivos. Nos casos em que o setor público comprasse do privado os serviços de pesquisa de que necessitasse e que não fossem de interesse privado, está a idéia do financiamento da pesquisa através de fundos competitivos. Neste caso, o setor público anunciaria seu interesse por certas linhas de pesquisa e as diferentes instituições de pesquisa apresentariam projetos e competiriam pelos fundos. Alguns especialistas acreditam que tal sistema de fundos competitivos aumentaria a eficiência e a efetividade dos sistemas nacionais de pesquisa agropecuária. Evidência de onde tal esquema foi tentado não suporta a conclusão de aumento da eficiência e da efetividade da pesquisa.

A idéia de que tecnologia danifica recursos naturais

O último tipo de barreira criada foi a do meio ambiente. Muitos requerimentos de meio ambiente são nada mais que mecanismos para impedir a exportação de produtos dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos⁽⁸⁾.

(1) Helio Tollini é Pesquisador Senior e Representante do Serviço Internacional para a Pesquisa Agrícola Nacional (ISNAR, na sigla em inglês) no Brasil.

(2) Prebisch, R., The economic development of Latin America and its principle problems, United Nations, Lake Success. 1950.

(3) Singer, H., The distribution of gains bvetween investing and borrowing countries, American Economic Review: Papers and Proceedings 40, 473-485, 1950.

(4) Schiff, M., and A. Valdes, A synthesis of the economies in the developing countries, Vol. 4. The political economy of agricultural pricing policy Baltimore, Md, USA, The Johns Hopkins University Press, 1992.

(5) Cuddington, J.T., Long-run trends in 26 primary commodity prices - A disaggregated look at the Prebish-Singer hypothesis, Journal of Development Economics 39, 207-227, 1992.

(6) Laird, S. and A. Yeats, Quantitative Methods for Trade-Barrier Analysis, New York University Press, New York, N.Y., 1990.

(7) Schultz, T. W. Transforming traditional agriculture, New Haven, CT, USA, Yale University

Press, 1964.

(8) Cardoso, F.H., opening speech to the United Nations Organization, New York, USA, 1997.

Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 02 - Abr - Mai - Jun - 1999