

NOVAS DIRETRIZES PARA A AGRICULTURA E PARA A POLÍTICA AGRÍCOLA

D. Gale Johnson⁽¹⁾

Introdução

Nos anos recentes esforços substanciais foram feitos para reformar as políticas agrícolas por intermédio da redução da intervenção do Governo nos mercados e no comércio pelos países latino-americanos, incluindo o Brasil. Isso tem significado uma redução gradual nas altas taxas de proteção e taxaçaõ agrícola, especialmente por meio de impostos de exportações. Subsídios a insumos que, por algum tempo, eram elevados foram reduzidos significativamente. Esse processo de reforma do mercado e liberalização do comércio, começou bem antes da Rodada Uruguai e foi primariamente o resultado de esforços unilaterais ante mudanças políticas importantes (Valdez, 1996). A maioria das restrições quantitativas foram eliminadas especialmente na Argentina, Brasil e Chile (Valdez, 1996).

A última década testemunhou mudanças radicais no grau de intervenção governamental nos mercados agrícolas. As mudanças mais radicais naturalmente ocorreram nas antigas economias socialistas dos países do Leste Europeu. Enquanto a transição de uma economia centralmente planejada para uma economia de mercado mal começou em Belarus e na Ucrânia, um grande progresso, com resultados positivos, está ocorrendo na República Checa e na Polônia, por exemplo. Na China, está ocorrendo um movimento considerável na direção de um sistema de mercado para orientar o processo de decisão na agricultura, ainda que a trajetória seguida não tenha sido livre de percalços, isto é, com avanços e recuos em alguns casos

críticos. Naquele país, poucos mercados agrícolas ainda não estão livres de intervenção do governo, e as diferenças entre a situação atual e a de 15 anos atrás é enorme, tanto em termos de produção como de renda agrícola.

Enquanto meu objetivo principal é olhar de forma prospectiva, e indicar o que os governos podem fazer para tornar sua agricultura mais produtiva e a vida dos produtores rurais mais agradável e recompensadora eu tomarei alguns minutos para indicar o quão pouco os agricultores têm se beneficiado das intervenções no mercado, particularmente no grande prejuízo que elas têm causado na maioria das vezes. É importante aprendermos com as lições que o passado nos oferece. Ainda que a maioria das nações esteja encaminhando reformas para reduzir o nível de intervenção no comércio e para aumentar o papel do mercado na alocação dos recursos e na determinação da renda, a experiência indica que não existe certeza de que as nações estejam em uma trajetória tranquila e direta, e que tudo que foi conquistado nos anos recentes não possa ser destruído por mudanças nos rumos ou nas circunstâncias da política.

Os Poucos Benefícios das Intervenções no Mercado

Os últimos 25 anos testemunharam intervenções maciças nos mercados agrícolas, indo da eliminação quase total do mercado nas economias socialistas planejadas até um amplo e complexo sistema de subsídios, controle de preços e manipulação de mercados tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvi-

mento. O que uma família comum de agricultores ganhou com essas custosas intervenções?

Eu posso indicar vários pontos, mas gostaria de começar com esse: a maioria substancial dos agricultores no mundo foi muito atingida de forma negativa pelas intervenções que eles enfrentaram (Schiff e Valdes, 1992; Bautista e Valdes, 1993). E os demais ganharam muito pouco, a menos que fossem proprietários da terra.

O fator básico é que a maioria dos agricultores no mundo estão nos países, em desenvolvimento. Historicamente, enquanto os agricultores foram pesadamente subsidiados nos países desenvolvidos, nos demais eles foram pesadamente taxados. E, existem muito mais agricultores nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos; conseqüentemente, o número de vítimas entre os produtores agrícolas é maior do que de possíveis beneficiários.

- ◆ A evidência que para a maioria dos agricultores nos países em desenvolvimento foram afetados de forma adversa é contundente. Deixe-me citar dois tipos de evidência. A primeira é que existem vários estudos de economia política tratando das intervenções do governo no mercado e esses estudos revisam as várias características de um país e sua agricultura que influencia a quantidade de proteção nominal fornecida a um produto agrícola particular (Binswanger, 1983; Miller, 1986; Schiff e Valdes, 1991). Um número de ocorrências regulares determinam se essa proteção é negativa ou positiva e quais as magnitudes. Ficou evidenciado que os coeficientes de proteção (incluindo os negativos) são:
 - ◆ positivamente correlacionados com o nível de renda per capita do país.
 - ◆ negativamente correlacionados com a percentagem da força de trabalho engajada na agricultura.
 - ◆ negativamente correlacionados

(1) Professor da Universidade de Chicago (EUA).

com a quantidade de terra agrícola disponível per capita.

- ◆ negativamente correlacionados com o valor das exportações agrícolas per capita (com as importações computadas como exportações negativas).
- ◆ negativamente correlacionados com um produto que seja uma bebida tropical.
- ◆ positivamente correlacionados com commodities produzidos por grandes e especializadas unidades de produção.

Em função da correlação altamente negativa entre o nível de renda per capita e a percentagem de força de trabalho engajada na agricultura, as duas primeiras relações medem o mesmo fator que afeta o nível de proteção. Em qualquer análise, qualquer dessas variáveis pode explicar o nível de proteção existente em cada produto. Com efeito, essas relações indicam que, quando a renda per capita aumenta ou a importância relativa da agricultura declina, a taxa de proteção nominal aumenta. Em outras palavras, nos níveis elevados de renda per capita há proteção positiva; nos níveis mais baixos, há proteção negativa. O que isso significa, é que se você for um produtor em um país de renda per capita elevada e tenha também uma renda individual elevada, alguns dos produtos que você está produzindo são altamente protegidos e subsidiados. Entretanto, se você for produtor em um país de baixa renda per capita e tiver uma renda individual relativamente baixa, comparado tanto com a dos agricultores de países desenvolvidos como da população urbana de seu próprio país, alguns ou todos os produtos que você produz são taxados ou vendidos a preços abaixo dos preços internacionais.

Em um curso de graduação de uma escola pública na qual eu ensinei, os estudantes achavam difícil entender que o mundo é organizado de forma que o pobre é mais sujeito a

vários tipos de tributos e outras intervenções desenhadas para torná-lo mais pobre ainda. E quanto mais rico você for, mais provável é que o governo forneça subsídios para torná-lo mais rico ainda. No mínimo esse é o modelo em vigor se você é um produtor rural. Tudo isso é muito estranho, e eu admito que muitas vezes eu divido o mesmo sentimento de dúvida com os estudantes.

A relação negativa entre o nível de produção e o valor per capita das exportações agrícolas está relacionada com dois fatores. Nas nações em desenvolvimento, as exportações agrícolas normalmente contribuem com a grande parte das exportações totais, e quando um produto cruza suas fronteiras os governos encontram sempre várias formas de taxá-los. Nas nações em desenvolvimento não existe mais alocação orçamentária para fornecer proteção a produtores de commodities que são sujeitos a competição de importados. Por meio da imposição de tarifas, os governos até aumentam a arrecadação as custas dos consumidores, mas os ministros das finanças obviamente estão mais preocupados do que com o orçamento dos consumidores.

Produtores de bebidas tropicais são taxados em quase todo o mundo, aparentemente em virtude da crença de que a elasticidade da oferta é muito baixa devido à longa vida das plantas. No longo prazo, não há razão para assumir que a elasticidade da oferta é baixa, e é falso se presumir que os preços possam ser realizados sem uma queda significativa no nível de produção. Mas a maioria dos governos está mais preocupada com o curto prazo do que com o longo prazo, porque a maioria das administrações tem vida curta. O longo prazo é sempre problema dos outros. O resultado final é que os maiores níveis de proteção são dados para os commodities que são produzidos em grandes propriedades especializadas. É difícil organizar

milhões de pequenos produtores para pressionar os governos em defesa de suas reivindicações. Um exemplo do problema do "individualismo". Mas, se existem relativamente poucos produtores, grandes e especializados esses produtores podem unir-se para pressionar e influenciar as decisões do governo. As maiores taxas de proteção nos Estados Unidos são direcionadas para commodities que são produzidos por menos de 10.000 produtores - açúcar e arroz - enquanto o milho, que é produzido por algumas centenas de milhares de agricultores, recebe taxas de proteção relativamente pequenas.

Mas, embora a teoria da proteção seja importante, os fatos reais são mais impressionantes e mais convincentes. Alguns anos atrás, o Banco Mundial publicou uma série de estudos sob a direção de Anne O. Krueger, dos níveis de proteção de produtos agrícolas em dezoito países em desenvolvimento para o período 1960 a 1984. Em dezesseis países, esses produtos receberam proteção negativa, ou seja, foram taxados. Proteção negativa pode ocorrer mediante efeitos indiretos resultantes de uma moeda sobrevalorizada e/ou proteção positiva de produtos não agrícolas, como tarifas em produtos manufaturados. Efeitos diretos são intervenções específicas no mercado pelos governos, como impostos sobre as exportações, preços de entrega fixados, e controle de preços. Os efeitos indiretos são bem maiores de que os efeitos diretos.

No passado, os agricultores de países em desenvolvimento foram prejudicados por políticas governamentais de forma exagerada, na maioria dos casos. A taxa de proteção negativa da agricultura atingiu em média mais de 50% para as três nações africanas do grupo I. Isso significa que na média dos produtos estudados os agricultores receberam menos da metade do preço médio internacional⁽²⁾ A situação é de alguma forma melhor no grupo II, mas mesmo nesse

(2) Os resultados mostrados na tabela 1 refletem a diferença entre a taxa líquida de retornos realmente recebida por um produtor agrícola comparada com o que ele poderia ter recebido se o valor internacional da moeda nacional estivesse em equilíbrio, se não houvesse proteção para os insumos utilizados (taxação das importações) e se o produto tivesse sido vendido pelos preços internacionais, com total taxa de retorno. Ou seja, a comparação é entre o que o produtor recebeu de fato e o que ele poderia ter recebido sob as condições de livre comércio para ambos, produtos e insumos e com taxa de câmbio em equilíbrio.

grupo os tributos sobre a produção forçaram os agricultores (com base no preço internacional) a aceitar retornos um terço menores. O grupo III, que inclui o Brasil, teve uma proteção negativa equivalente a 15 por cento. Somente dois países, Portugal e Korea do Sul, tiveram taxa de proteção nominal positiva. Coincidentemente, esses são os dois países com as rendas per capita mais elevadas.

Um argumento muito popular na década de cinquenta e sessenta para justificar a taxa da agricultura era que a fonte real de crescimento de uma economia era o setor industrial e que os recursos deveriam ser transferidos da agricultura. Assumia-se que havia excesso de mão-de-obra no setor rural e alguns diagnósticos chegavam a pressupor produto marginal igual a zero para o fator trabalho. As nações que seguiram essa linha de raciocínio cresceram mais rapidamente de que as que puseram um fardo menor na agricultura? A tabela 2 fornece uma resposta clara. As nações que taxaram menos, cresceram 60 por cento mais rápido do que as outras.

É portanto evidente que os produtores agrícolas dos países em desenvolvimento nada ganharam com o efeito combinado das intervenções governamentais nos mercados agrícolas e financeiros.

Os Efeitos da Proteção Negativa e Positiva

Minha análise da ineficácia da proteção positiva e das consequências adversas das taxas de proteção negativa pode deixar a impressão de que estou sendo inconsistente. Se as taxas de proteção positiva são ineficazes no sentido de melhorar os retornos do capital e trabalho, como as taxas negativas podem reduzir os retornos nos recursos aplicados pelos agricultores e adversamente afetar a produção agrícola? Deixem-me dizer que não há implicação de que elevadas taxas de proteção positiva não afetam a produção; de fato, a proteção oferecida para a agricultura dos Estados Unidos, União Européia e Japão aumentam a produção e a fim de limitar os custos

orçamentários várias medidas são tomadas para reduzir a produção. Aumentos na produção são considerados efeitos colaterais indesejáveis da proteção. Mas, nos países em desenvolvimento, a resposta negativa da produção em resposta a preços baixos é um resultado indesejável e tem sérias implicações tanto para os produtores como para os consumidores.

Uma das razões para a aparente inconsistência nos resultados é que a elasticidade da oferta de trabalho e capital é muito maior nos países desenvolvidos, onde as taxas de proteção são positivas. Numa colocação mais direta, os retornos ao trabalho e ao capital na agricultura nos países desenvolvidos são determinados pelos retornos aos recursos de qualidade similar no resto da economia, e não pelo nível de preços recebido pelos produtores (Johnson, 1991, capítulo 9, e 1995 pp 29-34). Os países membros da União Européia praticam essencialmente os mesmos preços em quase todos os produtos que eles produzem em comum - grãos, oleaginosas, leite, carne bovina, carne suína, frango e açúcar. Todavia são enormes as diferenças entre as nações, em termos de retornos ao trabalho e na renda média familiar. Mesmo uma verificação rápida das estimativas de retornos ao trabalho na agricultura e da renda per capita dos países membros, mostra claramente que existe uma correlação entre os dois. Contrariamente, não há correlação entre os preços dos produtos e os retornos ao fator trabalho dentro da União Européia ou entre a UE e os Estados Unidos e o Canadá.

A proteção positiva realmente aumenta os retornos ao fator terra, tendo assim um efeito sobre o seu preço ou sobre o valor do aluguel, fazendo com que todos os benefícios líquidos da proteção positiva que vão para a agricultura sejam apropriados pelos proprietários da terra. Isso ocorre porque a elasticidade da oferta de terra é muito baixa, bem mais baixa que a do trabalho ou capital.

As taxas negativas de proteção têm efeitos adversos nos retornos aos recursos agrícolas, na produtividade, e na quantidade produzida. Nas nações

desenvolvidas o trabalho conta com menos de 10% do total da força de trabalho, mas em várias nações em desenvolvimento esse percentual chega a 50%. Esse não é o caso da América Latina, mas ainda na década de setenta, 45% da mão-de-obra do continente estava engajada na agricultura. Quando esse setor contribui com uma parcela grande da mão-de-obra nacional surgem grandes diferenças entre a renda dos trabalhadores rurais e trabalhadores urbanos com nível de educação e idade semelhantes. Uma diferença significativa na renda ou no salário é necessária para induzir o grande número de pessoas que deixam anualmente as áreas rurais pelas cidades. Nesse contexto, preços baixos dos produtos agrícolas, não somente baixam os preços da terra, mas também reduzem os retornos ao capital e ao trabalho.

Taxas negativas de proteção têm efeitos adversos no longo prazo na produtividade da agricultura. É óbvio que, quando os preços são baixos, os estímulos para melhorar a produtividade da terra ou melhorar o capital humano são afetados adversamente. A adoção de novas sementes ou novos métodos de produção que exigem novos investimentos e desembolsos pode ser inibida. A disparidade da produtividade dos recursos agrícolas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento aumenta. A produção agrícola é afetada adversamente não somente pelo efeito dos preços baixos na produtividade, mas também pelo baixo rendimento dos fertilizantes e dos outros insumos correntes. E, não há dúvida que as exportações foram reduzidas pela taxa da produção agrícola. Os argumentos pela continuação do processo de liberalização dos mercados agrícolas são realmente muito fortes.

A Experiência Latino-Americana com Liberalização

Os estudos do Banco Mundial, mencionados anteriormente, claramente dão suporte à conclusão de que os países pagam um preço elevado quando penalizam a agricultura. Tal-

vez isso se dê porque durante a última década têm ocorrido movimentos significativos na direção da liberalização do comércio em muitas nações em desenvolvimento, incluindo Brasil, Argentina e Chile. Vale a pena dar uma pausa para rever as experiências dos anos recentes.

Valdez (1966, p. iii) escreve: "desde aproximadamente 1990, a maior parte dos países da América Latina e Caribe embarcou num processo de tarifação com tarifas aduaneiras, eliminando limites quantitativos (quotas) e removendo impostos nas exportações". Infelizmente, o ambiente na maioria dos países em que as reformas ocorreram, especialmente no Brasil não poderia ser menos amigável. Tudo que poderia dar errado, deu! De 1990 até 1993 o preço internacional de muitos produtos agrícolas declinaram. Para os produtos brasileiros de exportação (excluindo o café) o preço internacional em termos reais caiu 10% em termos reais. Mas do ponto de vista do agricultor o grande choque foi a grande apreciação da taxa de câmbio. Devido principalmente às reformas econômicas e comerciais postas em prática em 1990 e mais tarde, a taxa real de câmbio aumentou em mais de 50% em 1993 (Valdez, 1996, p. 13). O que a comunidade mundial tomou como uma boa notícia revelou-se o grande desastre para os agricultores pelo menos no curto prazo. Levando em conta todos os fatores, o preço doméstico em termos reais caiu mais de 57%. A despeito desse declínio radical nos preços, revertidos de certa forma a partir de 1994, as intervenções governamentais teriam sido inócuas para modificar a situação.

Uma Economia de Mercado Requer um Governo que Responda às Necessidades⁽³⁾

Um dos maiores custos das

intervenções extensivas nos mercados dos países em desenvolvimento das décadas passadas é que essas intervenções utilizaram recursos que poderiam ter sido utilizados na provisão de bens públicos e outras atividades que poderiam ter melhorado a qualidade de vida nas áreas rurais. Não foram somente efeitos adversos que as intervenções tiveram na economia e na agricultura, mas igualmente importante é o fato de que essas intervenções exigiram uma fração significativa da capacidade analítica, administrativa e profissional de muitas pessoas, na formulação e suporte operacional das atividades paraestatais e nas demais formas de intervenções e controles de 1960 até a década de 1980. Esses recursos poderiam ter sido utilizados para executar funções governamentais no suporte às atividades de mercado e não para substituí-lo.

Eu quero enfatizar que liberalizando os mercados agrícolas - mesmo que uma nação aceite o livre comércio - não invalida a necessidade de um ativo esforço governamental em programas relacionados com a agricultura e com a vida rural. Infelizmente o entusiasmo pelo mercado pode ter gerado efeitos indesejáveis. Se os governos mudam suas políticas e programas para liberalizar os mercados, e nada mais, surgirão oportunidades significativas no sentido de melhorar a produtividade da agricultura e para aumentar a renda agrícola e ao mesmo tempo reduzir o custo dos alimentos aos consumidores. Eu não sei se esse é o caso da América Latina, mas na Europa Central e Oriental, o rápido entusiasmo pelo mercado fez com que alguns governos achassem que os mercados por si só cuidassem de tudo, e que nada seria deixado para os governos na agricultura e na área rural. Obviamente esse não é o caso, pois o mercado não opera e não pode operar no vácuo.

O Fornecimento de Bens Públicos

O uso eficiente dos recursos de uma nação exige que um número de atividades e serviços importantes sejam desempenhados e fornecidos pelo setor público. Existem alguns bens e serviços que um mercado competitivo não pode fornecer de maneira alguma, ou pode fornecer aquém do nível ótimo. Nesses bens públicos, cujo consumo não é exclusivo, estão incluídos a manutenção da lei e da ordem, proteção dos direitos civis, defesa nacional, parques públicos e pesquisa agrícola⁽⁴⁾.

A prática tem sido tratar outros bens que não sejam de consumo, como estradas, como bens públicos. Igualmente tem sido uma decisão quase universal que o custo de se confiar em pedágios para todas as estradas poderia diminuir significativamente a contribuição líquida das estradas para o bem-estar nacional, de maneira que as estradas com pedágio são a exceção e não a regra. Existem outros meios alternativos para que os usuários das estradas paguem pela maioria de seus custos, tais como taxas de licenciamento e impostos sobre combustíveis.

Os Mercados Competitivos Podem não ser o Ideal

Existem outros bens e serviços para os quais os governos têm aceitado um papel mais amplo, como regulador, como fornecedor ou na concessão de subsídios. Esses são bens e serviços que a sociedade acredita que não podem ser fornecidos em quantidades adequadas por mercados competitivos devido a economias de escala (energia elétrica e água), externalidades, ou por não poderem ser utilizadas em quantidades ideais por certos segmentos da população. Esse último ponto é a base para o fornecimento de

(3) Baseia-se em grande parte em meu trabalho "O Papel Limitado mas Essencial do Governo na Agricultura e na Vida Rural" apresentado na Vigésima Segunda Conferência Internacional de Economistas Agrícolas, realizada em Zimbawe em 1994 (Johnson 1995).

(4) Na ausência de regulamentos governamentais seria praticamente impossível haver sistemas de rádio e televisão. Os serviços são não-exclusivos, fazendo com que nenhum membro do público deseje voluntariamente pagar pelas informações ou pelos divertimentos recebidos. Mas o mais importante, é que pode haver somente um número limitado de estações de rádio ou televisão em cada área. Alguma maneira precisa então ser desenvolvida para regular o uso dos sinais. Isso pode ser feito ou pelo monopólio governamental no fornecimento desses serviços, como na Inglaterra por muitos anos, ou como é mais comum, por meio da concessão dos canais para aqueles que podem fornecer esses serviços.

educação primária gratuita. Se for necessário uma família pagar quase ou todos os custos da educação, as famílias pobres em média irão investir menos em educação de que as famílias ricas, contribuindo para aumentar a desigualdade na distribuição da renda e as disparidades políticas e sociais.

Devido ao trabalho pioneiro de T. W. Schultz, a importância do papel dos investimentos em capital humano no processo de crescimento econômico tem recebido crescente consideração ainda que provavelmente não tanto quanto ela merece nas áreas rurais dos países em desenvolvimento. A evidência agora é muito forte que o investimento em capital humano, por meio do acesso à educação primária e secundária, contribui para o crescimento da economia, ao mesmo tempo em que limita ou previne aumentos nas desigualdades quando ocorre o processo de desenvolvimento econômico. Taiwan e Korea do Sul fornecem lições importantes a esse respeito. Cada um desses países deu, desde o início do período pós-guerra, ênfase no objetivo de tornar tanto a educação primária como secundária disponível universalmente. Esses países não somente conseguiram crescimento rápido, partindo de níveis baixos, mas também o conseguiram sem aumentar as desigualdades.

Desenvolvimento da Infra-Estrutura

A qualidade da vida rural depende em grande escala da infraestrutura como rodovias, ferrovias, comunicações, escolas e equipamentos necessários para a operacionalização do mercado. Na grande maioria dos países a infraestrutura das comunidades rurais tem sido negligenciada, com conseqüências adversas para a população rural. Nos países em desenvolvimento a qualidade e a disponibilidade de escolas é menor que nas áreas urbanas. As rodovias rurais têm sido negligenciadas, contribuindo para o isolamento dos agricultores e impondo custos desnecessários à produção.

As rodovias e as escolas são altamente prioritárias no processo de

desenvolvimento rural excedendo de longe, em importância, qualquer intervenção no mercado supostamente para beneficiar os agricultores. A falta de ênfase na infra-estrutura rural contribuiu para ampliar a separação entre a vida rural e urbana nos países em desenvolvimento e tornou mais difícil o ajustamento da agricultura ao desenvolvimento econômico.

Apoio à Pesquisa

O crescimento sem precedentes da produção de alimentos nos países em desenvolvimento deve muito ao fornecimento de um bem público, a pesquisa agrícola. Existe um evidência contundente que as altas taxas de retorno ao investimento em pesquisa agrícola são bem maiores do que aqueles investimentos glamourosos, tipo barragens e sistemas de irrigação. Os fatos registrados nesse países, no tocante ao apoio à pesquisa agrícola, têm sido uma fonte de satisfação. Entretanto, mais ou menos na década passada, o declínio no apoio à pesquisa agrícola tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento é motivo de sérias preocupações.

Extensão e Informação

Na recente ênfase dada ao papel crescente dos mercados alguns países tentaram colocar a extensão rural numa base de auto-sustentação. Na minha opinião, isso representa uma falha no entendimento da divisão de responsabilidades apropriada entre o mercado e o governo. Informação é um bem público: quando eu a utilizo, a utilização por terceiros não é afetada adversamente. Sendo um bem público, ela não pode ser fornecida pelo mercado, a menos que haja meios para limitar o acesso à informação. E, se o acesso é limitado, uma parte grande do valor social potencial da informação é perdida. Por exemplo, que objetivo social poderia ser alcançado limitando-se o acesso ao conhecimento sobre os meios para se prevenir doenças em animais e plantas ou na maneira apropriada de se determinar a

quantidade de fertilizantes a ser aplicada por aqueles que estão desejando e podem pagar por essa informação? Dados os meios modernos de comunicação custa pouco ou nada para tornar essas informações disponíveis para todos que as considerem úteis.

Informações de mercado são essenciais para o funcionamento eficiente dos mercados. Nas economias em desenvolvimento essas informações têm pouca probabilidade de serem fornecidas adequadamente por instituições de mercado. Somente quando alguns mercados se tornam altamente institucionalizados, como os da Bolsa de Chicago, essas instituições podem fornecer informações de mercado confiáveis, livremente disponíveis para os meios de comunicação, como jornais e rádios. Quando os mercados são mais informais ou muito espalhados, os governos têm um papel importante no fornecimento de informações acuradas sobre preços e relacionadas a preços. Aqui, cabe dizer que o custo é o custo da coleta; a divulgação é fácil e barata.

Como eu argumentei, os governos que desejam ajudar os agricultores a maximizar sua renda derivada de seus recursos humanos e físicos devem fornecer bens públicos apropriados para complementar os bens e serviços fornecidos por mercados competitivos. Os governos precisam também agir com eficiência para limitar o papel dos monopólios, ou por meio de políticas positivas para estimular competição (incluindo políticas de liberalização do comércio internacional) ou por meio de regulamentações onde competição não é uma alternativa viável. Uma forte razão para o pobre desempenho do setor agrícola nas economias socialistas da Europa foi que os produtores tinham que confrontar monopólios para todos os lados. A experiência dos países socialistas mostra muito claramente que o monopólio é inimigo da produtividade, seja ele público ou privado.

Uma das grandes desvantagens dos produtores brasileiros e argentinos na competição internacional têm sido os altos custos de transporte e a inefi-

ciência do sistema portuário. Parte dos altos custos são devidos ao estado precário da infra-estrutura, especialmente estradas, mas outros são devidos a práticas monopolistas, que elevam substancialmente os custos.

Ajustamento Agrícola

A capacidade do governo intervir é imensa, exceto em uma área. Raramente, ou nunca, no entanto, os governos têm adotado políticas ou programas designados para reduzir os custos do ajustamento da agricultura quando ocorre o crescimento econômico. A atitude comum tem sido ignorar o problema ou tentar evitar o ajustamento por intermédio de medidas protecionistas. Isso todavia tem apenas adiado o processo.

A agricultura é uma indústria declinante; não há escapatória. É uma indústria declinante, em muitos sentidos, quando ocorre o desenvolvimento econômico. A agricultura é destinada a produzir produtos que são necessidades. Isso significa que, à medida que a renda per capita aumenta, as pessoas gastam uma porção cada vez menor de sua renda na aquisição de produtos que uma fazenda produz, primariamente alimentos e fibras. Nos níveis de renda mais baixos, talvez 90% das pessoas produzem alimentos para toda a população; nos níveis mais altos de renda, menos que 5% das pessoas são necessárias para produzir alimentos e fibras. O Brasil está, no momento, avançando na estrada, com 25% de sua força de trabalho engajada na agricultura (comparado com mais de 50% em 1960), mas ainda tem uma distância grande a percorrer. E, o último quilômetro talvez seja o mais difícil de percorrer. Não somente a fatia da força de trabalho declina, mas também o número

absoluto de trabalhadores. Cada ano, à proporção que o processo evolui, uma percentagem significativa da população rural deixa as áreas rurais e move-se para as cidades, a menos que um grande esforço seja feito para tornar as áreas rurais mais atraentes para se viver e trabalhar. Na medida em que a força de trabalho declina absolutamente e relativamente, a participação da agricultura na renda nacional também declina.

Os governos dos países em desenvolvimento devem aprender com as falhas dos países industrializados enquanto ainda existe algum tempo para compensar. Um dos principais papéis dos governos é dar assistência às populações rurais no processo de transição para uma situação com menores oportunidades de emprego. Isso significa mudar a ênfase, de uma política de intervenção no mercado de produtos, onde o governo parece gostar de intervir, para uma política que faça o mercado de fatores funcionar mais eficientemente, como educação e informação.

Como foi notado anteriormente, a negligência crítica é com a educação rural. A evidência é tão avassaladora, que os custos da migração serão significativamente reduzidos se o padrão de educação for melhorado. No longo prazo, somente através da equalização entre os níveis de educação das populações rural e urbana pode-se eliminar as disparidades entre a renda dos dois setores. Somente quando houver uma transferência relativamente livre e de baixo custo de capital e trabalho entre as áreas rurais e urbanas poderão as populações rurais se beneficiar integralmente dos benefícios do crescimento econômico.

Para aqueles que pensam que o apoio governamental ao setor rural no processo de ajustamento resultará em

hordas de migrantes rurais invadindo as cidades, existem duas respostas apropriadas. A primeira é que grande parte da resistência urbana aos migrantes rurais é devido a problemas do nível educacional; a sorte das cidades e de seus migrantes poderia ter sido muito diferente se eles tivessem o mesmo nível e qualidade educacional da população urbana. Segundo, se o interior for transformado em um lugar atraente para se viver e trabalhar mediante investimentos em infra-estrutura (educação, estradas, comunicação, eletricidade, higiene) o fluxo de pessoas para as cidades não será motivo de preocupação.

Comentários Conclusivos

As intervenções diretas do governo no mercado de produtos e de insumos historicamente foram usadas para explorar e prejudicar os agricultores nos países em desenvolvimento. Essas intervenções frequentemente foram justificadas por teorias de desenvolvimento falaciosas, baseadas no pressuposto de que os retornos da agricultura podem ser reduzidos e transferidos para a economia urbana.

Argumentar que a maioria das intervenções causa mais prejuízo que benefício, não é argumentar que uma economia agrícola próspera é possível sem muitas funções importantes executadas pelo governo. O ponto central deste trabalho é que o governo deve executar aquelas atividades que complementam e apoiam o mercado, no lugar de substituí-lo. A liberalização do comércio retira o governo da intervenção. Mas os governos não devem negligenciar e deixar de enfrentar as muitas deficiências na infra-estrutura rural, uma negligência que tem ocorrido devido ao desvio de atenção e de recursos para intervenções no mercado.

Nota do Editor: este trabalho foi apresentado no Seminário Agro nas Américas, realizado em agosto de 1996, promovido pela Embrapa, ABAG e MA.

Tradução: Carlos Nayro Coelho e Elizabeth Alves.

TABELA 1
Taxação Direta e Indireta da Agricultura em 18 Países
1960-84 (Média do período em percentagem)

País	Período	Indireta (Prot. Neg.)	Taxação devido a Proteção Industrial	Taxação Direta	Taxação Total
Taxação Elevada	1960-84	28.6	25.7	23.0	51.6
Costa do Marfim	1960-82	23.3	23.2	25.7	49.0
Ghana	1958-76	32.6	32.4	26.9	59.5
Zâmbia	1966-84	29.9	21.4	16.4	46.3
Taxação Significativa	1960-86	24.2	32.8	12.0	36.4
Argentina	1960-84	21.3	39.5	17.8	39.1
Colômbia	1960-83	25.2	37.8	4.8	30.0
República Dominicana	1966-85	21.3	20.8	18.6	39.9
Egito	1964-84	19.6	27.5	24.8	44.4
Marrocos	1963-84	17.4	13.4	15.0	32.4
Paquistão	1960-86	33.1	44.9	6.4	39.5
Filipinas	1960-86	23.3	33.0	4.1	27.4
Sri Lanka	1960-85	31.1	40.1	9.0	40.1
Tailândia	1962-84	15.0	13.9	25.1	40.1
Turquia	1961-83	37.1	57.4	-5.3	31.8
Taxação Moderada	1960-83	15.7	22.9	0.2	15.8
Brasil	1969-83	18.4	21.4	-10.1	8.3
Chile	1960-83	20.4	37.4	1.2	21.6
Malásia	1960-83	8.2	9.9	9.4	17.6
Protetores	1960-84	13.6	13.9	-24.0	-10.4
Coreia	1960-84	25.8	26.7	-39.0	-13.2
Portugal	1960-84	1.3	1.0	-9.0	-7.7
Média da Amostra		22.5	27.9	7.9	30.3

Fonte: Schiff and Valdés (1992, p.6).

TABELA 2
Intervenção no mercado e crescimento do PIB por países (1960-1985)

Grupo de Países	Taxa de Proteção Nominal		Taxa Anual de Crescimento PIB
	Indireta	Total	
Taxação Elevada	-28.6	-51.6	3.3
Taxação Significativa	-24.4	-36.4	5.1
Taxação Moderada	-15.7	-15.8	5.3
Protetores	-13.6	10.4	6.5

Fonte: Schiff and Valdés (1992a, p. 11).