

A AGRICULTURA NO BRASIL: POLÍTICA, MODERNIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO⁽¹⁾

G. Edward Schuh⁽²⁾

1. Introdução

É importante dirigir a atenção para a agricultura que, em todo o mundo, tem sido cada vez mais negligenciada dentro da política de desenvolvimento. A tarefa que estabeleci para mim neste trabalho é abrangente, em parte porque acredito ser importante compreender esse setor no seu contexto histórico, além de analisar amplamente as políticas que o influenciam. Minhas observações serão divididas em quatro partes. Na primeira, vou recapitular, resumidamente, de que modo a agricultura pode contribuir para o desenvolvimento da economia como um todo, até mesmo nos estágios mais avançados do desenvolvimento. A segunda parte será uma revisão das políticas antigas que influenciaram o setor, e um resumo de seus principais efeitos. A terceira descreve alguns dos componentes dessas políticas, introduzidas após a implementação da nova moeda (Real), e analisa alguns dos seus aspectos. Finalmente, a quarta parte descreve o que acredito que deva ser a política, se a agricultura for reconhecida como fator de contribuição, eficiente e eqüitativo, para o desenvolvimento da economia como um todo.

É importante observar o que o meu "paper" deixou de abordar. De saída, ele fala muito pouco sobre o que é comumente chamado de política agrícola doméstica, ou política de "commodity". Minha

ênfase é sobre a política macroeconômica, e sobre a política de investimentos públicos, sobretudo porque estas são as que, historicamente, mais influenciaram o setor; além disso, existem muito poucos dados empíricos disponíveis, relativos aos problemas discutidos. Portanto, a ênfase é sobre a descrição das políticas e seus efeitos, deixando de lado os detalhes, para não resultar num "paper" maior do que o limite de tempo de que dispomos.

2. De que modo a agricultura pode contribuir para o desenvolvimento da economia como um todo

A triste realidade do mundo em que vivemos é que os encarregados da política doméstica e as agências internacionais de desenvolvimento, multilaterais e bilaterais, estão negligenciando a agricultura. Se alguém questionar essa negligência, ouvirá várias explicações. A primeira, e talvez espalhada por todo o mundo, é que a participação da agricultura como componente do PIB, e a participação do emprego, na agricultura, diminuem à medida que o desenvolvimento econômico ocorre. Portanto, o objetivo da política deveria ser, na opinião dos que escolhem ignorar o setor, o de ajudar o resto da economia a se expandir, o que pode ser feito por meio da alocação de recursos para os demais setores. Pretendo demonstrar o engano desse argumento.

A segunda explicação, também freqüente, é a de que o problema mundial de alimentos está resolvido. Até recentemente, o conjunto dos estoques norte-americanos e da União Européia era citado como evidência de "excesso" de produção. O uso de dados relativos a estoques mantidos pelos governos de países que subsidiam e protegem sua agricultura dificilmente pode ser considerado uma evidência que ratifique a idéia de que o problema mundial de alimentos tenha sido resolvido.

A inquietante situação em que nos encontramos é que os especialistas em desenvolvimento e os técnicos encarregados da política parecem ter esquecido como a agricultura contribui para o desenvolvimento econômico - algo que era sobejamente reconhecido nas décadas de 80 e 70. A compreensão de como a agricultura contribui para o desenvolvimento da economia é a chave para os investimentos neste setor e uma adequada política econômica voltada para ele.

A agricultura pode contribuir eficazmente para o desenvolvimento da economia, se ela for modernizada através da adoção de uma nova tecnologia de produção. Podemos considerar dois casos gerais. O primeiro, em que a nova tecnologia de produção é adotada para as principais "commodities" de subsistência e/ou de consumo doméstico. Esse tipo de "commodity", como arroz, feijão ou mandioca, tende a ter uma demanda relativamente inelástica. Assim, à medida que se expande a oferta tecnologicamente dirigida, o preço da "commodity" tenderá a cair, em termos reais ou relativos.

Esse declínio no preço é equivalente a um aumento na renda real do consumidor dessa

(1) Apresentado na Conferência Internacional sobre Agricultura nas Américas, em São Paulo, Brasil, 28 e 29 de agosto, sob o título "Agriculture in Brazil: Policy, Modernization and Economic Development".

(2) Reitor e Professor do "Humphrey Institute of Public Affairs", Universidade de Minnesota, Minneapolis, EUA.

"commodity". Se a "commodity" é amplamente consumida, a distribuição desse aumento na renda real pode ser difundida na economia. Embora o aumento na renda possa ser relativamente pequeno, para um consumidor individual, a soma sobre a economia geral pode ser significativa. Essa é uma das razões pela qual o retorno social dos investimentos em pesquisas que criem uma nova tecnologia tende a ser tão significativo.

Há um outro importante benefício para essas "commodities" oriundo do investimento em nova tecnologia. A população de baixa renda tende a gastar a maior parte do seu salário em alimentos, o que a diferencia dos grupos superiores de renda. Assim, aquela população tenderá a ter um benefício maior em decorrência da mudança.

Algumas coisas ficam evidentes, a partir dessa caracterização do processo de modernização. A importância da modernização, ou do desenvolvimento da agricultura, deve-se, fundamentalmente, ao fato de que todas as pessoas se alimentam, tendo pouco a ver com o significado da agricultura para o PIB, ou com a relativa importância do emprego agrícola. É muito difícil encontrar outro setor na economia em que o produto seja tão amplamente consumido, e em que o desenvolvimento do setor possa beneficiar, de certo modo, as camadas sociais pobres (a título de comparação, consideremos o setor automobilístico).

No entanto, os benefícios não param por aí: a abrangente distribuição do aumento na renda leva a aumento na demanda por bens e serviços de outros setores, o que pode resultar num impulso para o desenvolvimento da economia a partir de uma base ampla.

Consideremos, agora, o segundo caso. Vamos supor que a nova tecnologia seja voltada para

as "commodities" exportáveis. Neste caso, o preço dessas "commodities" não tenderá a cair, mas ainda poderá haver ampla contribuição para o desenvolvimento econômico, porque a nova tecnologia tomará o setor de exportação mais competitivo no mercado internacional. Por exemplo, o país obterá capital externo adicional, caso a "commodity" seja exportável; se ela for do tipo que compete com as importações, o capital externo pode ser economizado. Em ambos os casos, a maior disponibilidade de capital externo pode ser utilizada para financiar o crescimento econômico, possibilitando importar os recursos necessários ao desenvolvimento. Os benefícios de maior desenvolvimento econômico também tenderão a ser amplamente distribuídos na economia.

Se o aumento na competitividade internacional for abrangente, ou significativo, a taxa cambial poderá aumentar e, portanto, permitir igual aumento na renda real. Da mesma forma, embora esse aumento na renda real possa ser pouco expressivo para uma só pessoa, o total poderá ser bem grande, quando considerada a soma de toda a população.

Existe ainda um outro benefício oriundo da modernização e do desenvolvimento da agricultura, já que alimento é um "bem salário". Se o preço real dos alimentos cai em consequência da introdução da nova tecnologia de produção no setor agrícola, os salários reais podem crescer, enquanto os salários nominais permanecem estáveis, ou se elevam mais lentamente. Isso permitirá que o país seja mais competitivo no mercado internacional em outros setores além da agricultura.

Para concluir, o desenvolvimento do setor agrícola, pela introdução da nova tecnologia de produção, pode contribuir para o desenvolvimento da economia

como um todo, de modo eficiente e equitativo. Ademais, quase todos os estudos já feitos mostraram que o retorno social dos investimentos na pesquisa agrícola, que geram a nova tecnologia, é muito alto, atingindo entre 80 e 100% em países como o Brasil. É de se admirar que os encarregados da política desprezem investimentos com esse tipo de retorno, mas eles freqüentemente fazem isso.

3. Revisão das Políticas Anteriores que Influenciaram a Agricultura

Um dos meus mentores, D. Gale Johnson, costuma observar que os governos em todo o mundo tendem a cometer três erros em relação ao setor agrícola: investem pouco na pesquisa agrícola, na educação rural e na infraestrutura rural. Com algumas poucas exceções, os encarregados da política no Brasil cometem esses três erros, e mais alguns.

Consideremos a década de 50 e a maior parte dos anos 60. O Brasil se empenhou na adoção de uma política de industrialização que substituisse as importações. Mesmo nos anos mais recentes, quando houve um estímulo à exportação, a substituição das importações ainda era fomentada.

Um dos pontos importantes dessa política era o de ignorar a agricultura em termos de desenvolvimento, e dirigir a maior parte dos investimentos públicos na promoção do desenvolvimento do setor industrial e manufatureiro, ambos muito protegidos. Essa política não só negligenciava a agricultura, como a discriminava de modo muito rigoroso, utilizando a política macroeconômica para indiretamente taxar o setor.

Talvez a mais importante política discriminatória, nesse período, tenha sido a persistente sobrevalorização da moeda brasi-

leira, o que significa imposto sobre as exportações, e o Brasil foi um exportador agrícola durante esse mesmo período. (A moeda sobrevalorizada é também um subsídio para as importações, mas a principal importação brasileira foi a de trigo. Neste caso, a política doméstica tendia a compensar os efeitos da distorção da taxa cambial estabelecendo os preços acima do nível de preço do mercado, pela taxa cambial vigente). Porém, os impostos sobre a agricultura não se limitaram à distorção da taxa cambial. Ocorreram grandes confiscos de café, cacau e, às vezes, de outras "commodities". Além disso, impostos explícitos foram impostos a várias "commodities" para garantir a disponibilidade de oferta na economia doméstica.

Essas medidas alteraram drasticamente os termos domésticos de troca contra a agricultura, transformando-se numa força poderosa para tirar precocemente a mão-de-obra da agricultura, levando-a para o setor não-agrícola e urbano. Adicionalmente, outras medidas criaram sérios problemas para o mercado urbano de trabalho, limitando sua capacidade de absorver os migrantes. Por exemplo, o baixo investimento na educação da população rural deixou os migrantes do campo para a cidade sem condições de conseguir emprego digno no mercado de trabalho urbano. Esse problema piorou por conta da lei do salário mínimo, dos elevados encargos para financiar os programas sociais e do crédito altamente subsidiado para o setor manufatureiro. A combinação dessas medidas alterou a relação de preço de fatores contra a mão-de-obra, causando uma forte tendência antiemprego no processo de desenvolvimento.

Na verdade, a mão-de-obra foi prematuramente afastada da agricultura, e só encontrou oportunidades limitadas de emprego,

quando chegou aos centros urbanos, onde a segregação foi acentuada: a mão-de-obra se acumulou muito e passou a fazer parte, tanto do grande mercado informal, como do problema social.

No período de 1964 a 1973, a política reformista do governo mudou várias dessas medidas, quando os políticos tentaram reintegrar a economia brasileira na internacional. A taxa cambial foi mudada para um nível mais realista, as tarifas e outras proteções do setor manufatureiro foram reduzidas e as condições domésticas de comércio foram alteradas em favor do setor agrícola.

A agricultura e a economia brasileira também se beneficiaram das consequências da primeira crise do petróleo, em 1973. Inicialmente, o Brasil implementou um importante programa para produção de álcool combustível, a partir da cana-de-açúcar. Ao lado do modesto programa de trigo, essa foi a primeira tentativa importante na busca de um programa de substituição das importações, que beneficiou a agricultura. Além disso, duas expressivas desvalorizações do dólar americano foram concomitantes à primeira crise do petróleo e, nesse período, o Brasil manteve o valor real da sua moeda em relação ao dólar, por meio de uma rígida política cambial. Assim, durante a década de 70, o Brasil se beneficiou da queda do dólar americano, atingindo uma das mais elevadas taxas mundiais de crescimento.

Com a segunda crise do petróleo, em 1979, essa situação favorável passou por uma dramática mudança, já que a queda súbita do valor do dólar levou os Estados Unidos a reagirem com uma total reversão em sua política monetária: O "Federal Reserve" interrompeu o financiamento de expressivo volume de dívidas que o Tesouro americano emitira,

como consequência do insucesso do governo federal em equilibrar seu orçamento. O resultado foi uma grande elevação das taxas de juros reais, à medida que o tesouro foi obrigado a recorrer ao mercado de capital privado com vistas a financiar o déficit orçamentário. As taxas passaram do nível negativo para o patamar de 22 a 23% e, com esse elevado crescimento, o valor do dólar também subiu, atingindo, em 1985, nível compatível com as taxas em vigor na época em que o dólar começou a cair, no início da década de 70.

Isso foi um duro golpe para a economia brasileira e a de outros países, sobretudo da América Latina. Esses países vinham fazendo empréstimos no mercado internacional de capitais, a taxas essencialmente negativas de juros reais, e a curtíssimo prazo, com pagamentos variando entre 30 e 90 dias. De uma hora para outra, eles se viram forçados a refinarçar suas dívidas, com taxas elevadíssimas de juros reais, além do serviço da dívida, por intermédio da compra de dólares, o que se tornou muito oneroso com o passar do tempo. Essa foi a origem da crise da economia global, da década de 80.

É verdade que o Brasil e outros países latino-americanos não estavam com sua economia em condições de enfrentar o grande choque externo. Porém, o que não foi inteiramente admitido, nem nos Estados Unidos, nem mesmo na Europa, é o quanto esse choque na economia foi imposto de fora. Foi a desfavorável política econômica da década de 70 que originou a crise de 1979, nos Estados Unidos, e a sua necessária reversão criou condições quase insuportáveis, para o Brasil e os demais países latino-americanos. No final, esses países tiveram que lidar com a crise da década de 80 com limitada ajuda das comunidades norte-americanas e internacionais.

Nesse período, houve vários fatos paralelos que precisam ser mencionados para completar a história. Primeiro, o Brasil começou a investir significativamente na pesquisa agrícola, no início da década de 70, com a criação da EMBRAPA. Com excelente comando e a manutenção dos recursos pelo governo federal, a EMBRAPA logo se tornou um dos mais importantes sistemas de pesquisas do mundo em desenvolvimento, investindo pesadamente no treinamento de seus pesquisadores, por meio de graduação no exterior e, no seu retorno, garantindo-lhes o necessário apoio operacional. Assim, o sistema começou a gerar um fluxo contínuo de nova tecnologia de produção, e o resultante aumento de produtividade foi muito importante durante a crise dos anos 80.

Ainda durante esse período, o governo também investiu bastante no desenvolvimento de programas de graduação em ciências agrárias, desenvolvendo a capacidade de treinar seus próprios pesquisadores, para o seu crescente sistema de pesquisa agrícola.

Infelizmente, os técnicos encarregados da política fizeram aquilo que quase sempre costumam fazer, quando se defrontam com uma crise fiscal: reduziram o apoio aos programas de graduação e à EMBRAPA. Em consequência disso, ambos os sistemas passaram por um sério declínio, provocando a saída do Brasil de técnicos especializados, que foram em busca de emprego, tanto em organismos internacionais, como na iniciativa privada, no país.

O segundo fato paralelo envolve a política brasileira de crédito agrícola. Tradicionalmente, a resposta dos encarregados da política para as crises na agricultura tem sido a de fornecer crédito subsidiado para o setor. Desse modo, o setor agrícola tratou de se

beneficiar dessa política, ao longo dos anos, aumentando a utilização do crédito subsidiado na década de 70, e levando ao extremo essa política, durante a crise dos anos 80. As taxas de juros reais, para o crédito agrícola, chegaram a situar-se entre 40 e 50% negativos. A cada par de anos, o volume de crédito agrícola, carregado para o setor, era tão elevado quanto o valor da produção agrícola, o que contribuiu para a eventual perda de controle da política monetária, por parte do governo.

De fato, esse crédito subsidiado compensou alguns dos recursos que foram subtraídos do setor, pelas políticas comercial e cambial. Mas a distribuição dos benefícios dessas políticas era bem diferente da política de distribuição dos impostos. Esse crédito subsidiado aumentou o valor da terra, e os grandes proprietários eram os que o recebiam, não os pequenos. Além de exacerbar a distribuição muito distorcida da renda do setor, essa política também deu condições para que os grandes agricultores comprassem as terras de seus "irmãos" menores, relegando-os ao mercado urbano de trabalho.

O terceiro fato paralelo refere-se às consequências da crise econômica da década de 80. A crise teve efeitos salutares sobre a política econômica, já que ela teve que ser mais justa com a agricultura, pois a dívida externa precisava ser respeitada e havia necessidade de atrair mais capital externo para a economia. A proteção teve que ser reduzida, a taxa cambial mais realista, os impostos sobre a exportação eliminados e as exportações estimuladas. A maior parte dessas reformas políticas beneficiou a agricultura.

Vou concluir com alguns comentários adicionais sobre a década de 80 e o início da de 90. Como se sabe, a economia brasileira caracterizou-se por elevadís-

simas taxas de inflação. Com as limitações do mercado de capitais, o resultado foi que os possuidores de ativos passaram a investir em terras e outros ativos fixos, aumentando muito o valor da terra.

Em geral, a política parece ter sido mais favorável à agricultura durante esse período, em razão do seu papel de geradora de moeda estrangeira. Entretanto, não acompanhei de perto essa fase, e algum outro palestrante terá que apresentar maiores detalhes sobre isso.

4. A Política Recente para o Setor Agrícola

Apesar da contribuição positiva para uma economia mais sólida para o País, o Plano Real novamente resultou em grave discriminação contra o setor agrícola. Vou apresentar três aspectos.

O primeiro é a tendência de, mais uma vez, sobrevalorizar a moeda. Com o real de novo atrelado ao dólar, e as taxas domésticas da inflação ficando significativamente mais elevadas do que nos Estados Unidos, o valor real da moeda voltou a subir. Apesar de as taxas domésticas de inflação terem caído substancialmente em relação ao nível anterior ao Plano, elas ainda são positivas e muito mais altas do que as dos Estados Unidos. Sem o ajuste no câmbio real/dólar para compensar essa diferença, o real se tornou cada vez mais sobrevalorizado e, portanto, a taxa implícita sobre o setor agrícola vem crescendo continuamente, outra vez.

A agricultura se beneficiou da tendência anterior de reduzir a proteção que tradicionalmente favoreceu o setor manufatureiro. Entretanto, com a moeda sobrevalorizada, as importações são subsidiadas. Os encarregados da política acharam conveniente permitir que essas importações de

produtos agrícolas e de alimentos entrassem no país, como um meio de combater a inflação. Com a distorção na taxa cambial subsidiando as importações, algum nível de proteção teria sido adequado, considerando que deveria ser mantido um uso eficiente dos recursos.

O segundo aspecto da política econômica que discrimina a agricultura são as altas taxas de juros reais: o crédito só é disponível para o setor a taxas muito elevadas. Em comparação com as taxas altamente negativas de juros reais do passado, isso provocou um colapso no valor das terras para agricultura, e no valor dos ativos fixos do setor como um todo.

A combinação da moeda sobrevalorizada com as elevadas taxas de juros reais trouxe uma grave crise para o setor agrícola. Até que ponto essa crise poderia ter sido evitada é um assunto a ser discutido. Os encarregados da política relutam em ajustar o valor da moeda temendo que isso possa resultar em colapso, como ocorreu no México. Indubitavelmente, o país não poderia continuar com o crédito tão subsidiado para o setor, mas as taxas de juros reais precisam ser tão altas? Neste caso, o problema é o déficit no orçamento federal, e o equilíbrio nesse orçamento é um dos problemas políticos mais desafiantes para o atual governo.

5. Política para que a Agricultura contribua com o Desenvolvimento da Economia

O Brasil dispõe de muitas terras. Ainda que os novos estoques estejam longe dos consumidores e dos portos de exportação, provavelmente o País poderá continuar com as mesmas políticas seguidas no passado e alcançar taxas razoáveis de crescimento econômico. Tais políticas sem-

pre deram um tratamento passivo às questões agrícolas e sugaram o excedente (a la William Nicholls) do setor, através das políticas de comércio e de câmbio.

Entretanto, se o Brasil implementasse uma política mais construtiva para a agricultura, esse amplo e relativamente bem-dotado (em termos de terra e clima) setor poderia contribuir, de forma mais intensa, para o desenvolvimento econômico, além de propiciar uma distribuição mais justa da renda.

Como na maioria dos setores agrícolas, uma política eficiente para a agricultura exige uma também eficiente política macroeconômica, sendo imprescindível, como ponto de partida, que as políticas monetária e fiscal sejam neutras, ou seja, o orçamento precisa estar equilibrado, e a inflação precisa ser trazida para perto de zero, tolerando qualquer deficiência que possa haver nos padrões usados para avaliar o nível de preço.

A política fiscal é o componente chave desse grupo de políticas mas, politicamente, sua neutralidade talvez seja muito difícil de ser atingida.

Com a adoção de políticas monetária e fiscal neutras, o valor da moeda teria condições de flutuar com as taxas cambiais do mercado externo. Se essas duas políticas tiverem uma base sólida, o valor da moeda permanecerá relativamente estável, embora não imutável. Mas se essas duas políticas forem relativamente estáveis, as mudanças no valor do dólar irão refletir as mudanças do mercado financeiro internacional. Além disso, uma taxa flutuante de câmbio permitirá que a economia comece a se ajustar imediatamente às variações, e em base ampla, reduzindo os choques em determinados setores.

Outro componente essencial para a criação de um adequado ambiente econômico para a agricultura é uma acertada política de crédito agrícola. Há muito tempo o Brasil desenvolveu um amplo sistema de intermediários financeiros, tanto para o setor agrícola como para os demais setores, cujo objetivo deveria ser não só o de captar e mobilizar a poupança privada, como realizar empréstimos aos investidores rentáveis.

Se esse sistema puder ser mantido relativamente descentralizado, o desenvolvimento da economia será relativamente disseminado, facilitando a transferência da mão-de-obra do setor agrícola para fora dele. O sistema atual tende a centralizar a poupança, canalizando-a para os grandes centros urbanos.

As regras do setor creditício precisam ser reduzidas ao mínimo indispensável, e as taxas de juros devem ser determinadas pelas forças do mercado, e não por decreto governamental. As taxas básicas devem ser determinadas pela política monetária do Banco Central, e pelas taxas de poupança e investimento, tanto em nível doméstico como internacional.

A combinação das políticas comercial, cambial e creditícia deve estabelecer um ambiente econômico saudável para o setor agrícola, inclusive oferecendo incentivo para que a poupança e o investimento atinjam taxas adequadas. Um outro componente importante dessa política para o setor é o proporcionado pelos investimentos públicos, que favorecem o crescimento econômico e o desenvolvimento.

O primeiro desses investimentos públicos é na pesquisa agrícola, pois a capacidade de gerar nova tecnologia de produção é decisiva. Os encarregados da política precisam revitalizar a capacidade brasileira de crescimento que havia na EMBRAPA, onde

ainda existe a maior parte do sistema. O desafio é o de oferecer salários que atraiam o retorno dos pesquisadores que já fizeram parte de seu quadro, garantindo-lhes os recursos operacionais que os tornem permanentes.

Os investimentos relativos à revitalização dos programas de graduação nas ciências agrícolas são igualmente importantes, pois a ciência e a tecnologia são a essência do crescimento econômico no mundo de hoje, e também a chave para a competitividade internacional. Uma adequada política científica e tecnológica para a agricultura é tão importante quanto o é para os demais setores, pelas razões já mencionadas na primeira parte destas minhas observações.

Uma política correta para a propriedade intelectual é também importante: com ela, o setor privado investirá na pesquisa agrícola, complementando os investimentos feitos pelo setor público. Essa política precisa assegurar que o setor privado terá meios de recuperar os investimentos realizados na produção de nova tecnologia.

O segundo conjunto de investimentos públicos necessários é em educação básica nas áreas rurais. O Brasil é um país semi-industrializado, e precisa treinar sua mão-de-obra dando-lhe capacidade suficiente para que ela possa contribuir para a economia. O fracasso no desenvolvimento de um sistema educacional que propicie essa capacidade à população rural é uma causa importante na distribuição irregular da renda no Brasil, além de ser um obstáculo significativo ao futuro crescimento econômico.

Dois outros fatores acrescentam peso a este importante componente do investimento público. O primeiro é que a capacidade cognitiva, oriunda da educação básica, está associada à introdução da nova tecnologia de produ-

ção, no setor. Os trabalhadores e os agricultores necessitam da capacidade cognitiva para decodificar a nova tecnologia, de modo a poder adotá-la.

Além disso, a introdução da nova tecnologia de produção pressionará o mercado de trabalho intersetorial, uma vez que ela reduz os preços relativos das "commodities" agrícolas e, portanto, diminui a demanda por mão-de-obra no setor agrícola. Conseqüentemente, o principal motivo pelo qual são necessários investimentos na educação ampla nas áreas rurais é não só preparar a população rural para trabalhar na agricultura - embora isso seja importante, mas prepará-la melhor para o mercado de trabalho fora da zona rural.

O fracasso brasileiro em investir adequadamente na educação para sua população rural é um significativo obstáculo ao seu desenvolvimento econômico, além de ser um fator que contribui para a desigual distribuição da renda, como observou Albert Fishlow há alguns anos.

Existe ainda um terceiro componente de capital humano, que é importante para o setor agrícola: saúde e nutrição. Esses fatores reapareceram, nos últimos tempos, como um grande obstáculo para o desenvolvimento agrícola em todo o mundo. Como no caso da educação, há uma grave disparidade entre os serviços de saúde disponíveis para os residentes nas cidades e os residentes nas zonas rurais, e isso deve ser corrigido.

O último componente do investimento público é a infraestrutura física. A agricultura é uma atividade econômica geograficamente dispersa, e os insumos modernos têm que ser trazidos dos setores urbano e industrial até os produtores, enquanto a produção precisa ser levada das fazendas, muitas vezes bastante afas-

tadas, até os consumidores, nos centros urbanos.

O melhoramento nesse setor requer maiores investimentos nas vias de acesso e também nas estradas vicinais, das propriedades até os mercados. Além disso, com a grande extensão geográfica do Brasil, é necessário levar em consideração a eficiência de um sistema ferroviário.

Um sistema de transporte eficiente é importante não apenas para o setor agrícola, mas para os demais. Esse sistema contribuirá para o desenvolvimento descentralizado da economia. As atividades manufatureiras e outras, fora da agricultura, irão para as áreas rurais, se houver mão-de-obra capacitada e infra-estrutura física adequada. A descentralização da atividade econômica reduzirá a necessidade da mão-de-obra se concentrar nos centros urbanos, criando emprego nas comunidades rurais, ajudando-as a aumentar sua renda per capita.

Esses são os elementos básicos do que eu considero uma eficiente política de desenvolvimento agrícola para o Brasil. Provavelmente, alguém irá ponderar que foram desconsiderados dois elementos de política: a política comercial agrícola (ou de "commodities") e a política relativa à pobreza. Vou explicar por que não sugeri nada quanto a elas.

No caso da política comercial, a experiência de outros países tem sido quase sempre negativa: ela tende a sucumbir às pressões, e se torna difícil de ser descartada, quando não é mais necessária. Além disso, ela é necessária para lidar, principalmente, com a instabilidade do mercado; mas a política macroeconômica descrita acima deve proporcionar condições de mercado mais estáveis. No passado, a instabilidade na política macroeconômica foi a principal fonte de instabilidade no mercado de "commodities".

Além disso, o crescimento do comércio internacional e a menor proteção em decorrência da rodada Urugual sobre transações comerciais devem resultar num mercado internacional de "commodities" mais estável. Gale Johnson assinalou isso num importante artigo escrito em 1976.

Certamente, não deveremos ter a perfeita política macroeconômica, no futuro próximo, e o mercado não vai se comportar do melhor modo. Haverá instabilidade, e os produtores e outros segmentos do setor irão se deparar com preços que oscilam de um ano para outro, mesmo com uma política macroeconômica mais estável e um comércio internacional mais livre. A instabilidade precisará ser tratada por meio de programas institucionais que vão além dos programas convencionais de "commodities".

Um importante meio de tratar essa instabilidade é dispor de um eficiente sistema de informação de mercado, que forneça aos produtores e demais segmentos do setor as últimas informações sobre o mercado. Esse sistema deve incluir a capacidade analítica de entender tanto o mercado doméstico quanto o internacional, e essa capacidade será um componente importante na formação da adequada capacidade de pesquisa para o setor.

A existência de um mercado futuro eficiente também é importante para as transações domésticas e internacionais. Ele assegura a chance de realizar operações de "hedging", propiciando meios de transferir os riscos do mercado interno para o mercado internacional.

Um eficiente mercado de crédito também propicia meios de lidar com a flutuação dos preços e outras fontes de instabilidade,

viabilizando o carregamento de estoques e, portanto, permitindo a retirada dos produtos do mercado, quando os preços estiverem baixos. Ele também viabiliza os meios para que os produtores individuais possam atravessar os períodos de dificuldades.

O problema da pobreza na área rural do Brasil, onde se concentra uma participação desigual da renda, e o meio de tratá-lo, é a segunda questão a ser levantada. A política para lidar com a pobreza se insere na maior parte do que foi sugerido anteriormente, sobretudo a ênfase na educação e na saúde na área rural. Ademais, a perspectiva mencionada trata a pobreza numa escala que ultrapassa a pobreza rural, uma vez que os maiores beneficiários da nova tecnologia de produção serão os pobres nas áreas urbanas. Além disso, como se sabe, a introdução da nova tecnologia de produção na agricultura é um meio de promover o desenvolvimento econômico, muito além da própria agricultura. Assim, associada ao investimento em educação no meio rural, ela terá um forte efeito na redução da pobreza, nas áreas urbanas e rurais.

Na medida em que o Brasil mantenha uma eficiente política social na nova configuração de sua política econômica e social, é importante que essas políticas estejam disponíveis para a população do meio rural. Afora isso, existe pouca necessidade de políticas especializadas para o setor, no meu entender.

6. Comentários Finais

A perspectiva histórica descrita anteriormente é a de um setor agrícola que poderia ter contribuído de modo muito mais significativo para o desenvolvi-

mento econômico do Brasil. Entretanto, em vez de investir nesse setor, para torná-lo mais produtivo, os formalizadores da política econômica preferiram tirar os recursos do setor, por meio da taxa-ção implícita do comércio e do câmbio, e investir menos em setores públicos importantes, como pesquisa agrícola, educação rural, saúde e infra-estrutura no meio rural. Essas políticas ofereceram fracos incentivos para o setor, empurrando a produtividade da mão-de-obra para outros setores, e em direção aos centros urbanos, criando novos problemas sociais, e deixando um legado de baixa produtividade e baixo nível de renda.

A política para o futuro, aqui sugerida, propicia meios para que a agricultura contribua, com eficiência e equidade, para o desenvolvimento mais amplo da economia brasileira, e também os meios para sustentar a competitividade da agricultura brasileira na economia internacional. Isso é relevante, porque acredito que o problema mundial de alimentos está longe de ser resolvido. Ao contrário, devido à negligência em relação à agricultura, por parte dos formuladores da política, em todo o mundo, e sobretudo à negligência relativa à adequada política para a ciência e a tecnologia voltadas para o setor, acredito que haverá problemas de suprimento global na próxima década, com uma tendência de elevação do preço das "commodities". Este fato será uma importante oportunidade de mercado para o Brasil, capaz de poder financiar altas taxas de crescimento econômico. Com os recursos agrícolas que o Brasil possui, seria trágico deixar de lado a importante contribuição que este setor pode dar ao futuro do país.

(Tradução de Lúcia Marques)