

Estado e Agricultura

Antônio Salazar P. Brandão(*)

Nas economias modernas, a mão invisível não aloca recursos da maneira preconizada por Adam Smith. Isto porque, na maior parte das vezes, não existem mercados e informações suficientes para que as decisões individuais conduzam ao melhor uso dos recursos. Por exemplo, muitas vezes os bancos comerciais são obrigados a racionar o crédito em vista do elevado custo de obter informações adequadas sobre características dos potenciais tomadores de recursos. Em casos como este a pura e simples elevação da taxa de juros, em lugar da limitação do volume de crédito, levaria à concentração dos empréstimos aos clientes que representam os maiores riscos para os bancos.

Apesar disto, entretanto, a intervenção governamental também não necessariamente levará à otimização no uso dos recursos da sociedade. O governo se defronta com os mesmos problemas de deficiência de informações que os demais agentes da economia. Adicionalmente a intervenção governamental cria incentivos para que os grupos dentro do setor privado se organi-

zem (**lobbies**) para se apropriar dos benefícios daí decorrentes (**rent seeking**). Estas atividades utilizam-se de recursos que poderiam ser empregados de outra forma e não geram benefícios sociais adicionais, apenas repartem o bolo de forma distinta e muitas vezes "perversa". Em outras palavras também causam ineficiência.

Em suma, a formulação de política econômica tem que caminhar sobre o fio de uma navalha, buscando identificar as áreas em que deve haver ação do governo e, ao mesmo tempo, dimensionar, qualitativa e quantitativamente esta ação de maneira a minimizar as atividades de **rent seeking**. No Brasil, a política agrícola pecou não só pela intervenção generalizada nos mercados de bens e serviços como também pela total inadequação de seus instrumentos. O maior nefasto deles foi, sem dúvida nenhuma, o subsídio à taxa de juros do crédito rural, o qual contribuiu para aumentar a concentração de renda e da propriedade rural no Brasil, sem levar a aumentos significativos na produção do setor agrícola. Outras intervenções quase tão nefas-

tas, pelos seus efeitos alocativos e distributivos, que também atuaram diretamente sobre o setor agrícola foram os freqüentes tabelamentos de preços, o subsídio ao trigo, os diversos controles que foram exercidos sobre as exportações agrícolas e a legislação do imposto de renda rural.

Isto posto, caberia perguntar então quais são as principais áreas em que se faz necessária uma atuação mais ativa do governo e em quais áreas seria recomendável o seu afastamento. Com relação ao último ponto, parece-me que todo o envolvimento do setor público com a comercialização de produtos agrícolas deveria ser completamente eliminado, bem como sua atuação na regulamentação de fluxos de comércio internacional e também todo tipo de intervenção no mecanismo de formação dos preços. Com relação ao primeiro ponto, gostaria de discutir, no espaço que me resta, apenas um aspecto, o risco. Este é um fator de grande influência na atividade agropecuária. No Brasil, como em grande parte dos países em desenvolvimento, existem poucas instituições que permitem que os produtores rurais defendam-se do risco. Na ausência delas, a grande maioria dos produtores busca sua proteção através da diversificação de culturas, da escolha de variedades e atividades menos sujeitas a riscos climáticos ou financeiros ou ainda através de outras formas. Na maior parte das vezes, tais alternativas têm custos muito elevados. Ao mesmo tempo que onera o setor privado, a ausência destes mercados impõe também um elevado ônus sobre a política agrícola. Implícita ou explicitamente os formuladores e administradores dos instrumentos da política têm se preocupado em fornecer aos produtores al-

(*)Economista do Instituto Brasileiro de Economia e Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia, ambos da Fundação Getúlio Vargas.

guma proteção contra o risco. A equivalência-produto constitui-se no exemplo mais recente disto. Ao promover uma compatibilização entre a correção do ativo e do passivo, o efeito negativo de uma queda de preço relativo sobre o endividamento dos produtores rurais fica praticamente eliminado. Isto não significa entretanto que os custos tenham deixado de existir, apenas que os produtores não estão pagando por eles. No caso em questão o pagamento fatalmente recairá sobre os ombros do governo.

Ao invés de se comprometer a arcar com custos desta natureza, que além de serem muito elevados criam grupos de pressão que posteriormente tornam difícil qualquer reformulação de rumos, seria mais racional que o governo criasse condições para o desenvolvimento de mercado de risco. A ele caberia disciplinar (ou, melhor ainda, eliminar comple-

tamente) sua participação na comercialização da safra e incentivar a criação do maior número possível de mercados futuros, de maneira regionalmente diversificada, bem como promover sua integração com todas as regiões agrícolas importantes do país. O financiamento dos custos fixos de implantação (principalmente infrações e informática) e do treinamento de mão-de-obra deveriam ser a forma básica de atuação. Note-se, entretanto, que o governo não deve, em hipótese alguma, conceder subsídios neste processo. A recuperação total dos custos fixos deve ser garantida através da cobrança de uma contribuição de melhoria (ou alguma taxa equivalente) ao longo de um período de cinco anos, de tal forma que o valor presente das receitas governamentais seja igual ao valor do investimento realizado. Da mesma forma, o treinamento de mão-de-obra

deveria ser integralmente pago pelos beneficiários ao longo de cinco anos.

Como regra geral, o governo deve utilizar o critério de recuperação de custos e de financiamento apenas dos custos fixos daqueles projetos que tenham elevados retornos sociais e privados. O exemplo acima do mercado futuro é apenas um dentre muitos outros, principalmente projetos de criação de infraestrutura, como é o caso de irrigação, energia elétrica e estradas. Atuando desta maneira, o governo estará talvez facilitando a realização de investimentos que, muitas vezes, são retardados pela existência de imperfeições no mercado de capitais ou pela existência de elevados custos de transação. Adicionalmente estará preservando o valor dos recursos públicos que, de outra forma, seriam transferidos da sociedade como um todo para um pequeno grupo de "eleitos".