

# ***Política agrícola numa economia internacional bem integrada: O caso do Brasil<sup>1</sup>***

*G. Edward Schuh<sup>2</sup>*

Fui convidado para falar sobre política agrícola. Estou contente em fazer isto. A política agrícola, obviamente, é uma importante questão no Brasil. É a chave para melhorar a distribuição de renda, já que a maioria dos pobres encontram-se no setor agrícola. É a chave para estabelecer um processo amplo e sustentável de desenvolvimento econômico e também a chave para a geração de recursos no saldo da balança comercial, necessários para gerenciar a dívida externa e financiar o futuro crescimento econômico.

A agricultura é importante no Brasil por todas essas razões. Mas também é importante porque emprega grande número de pessoas, produz uma parcela significativa do produto nacional bruto do país, gera empregos secundários e produz boa parte da energia que o Brasil consome. Talvez, a maior de todas as razões da importância da agricultura para o Brasil, assim como na quase totalidade dos países, deve-se ao fato de que todos preci-

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado como **Aula Magna** no XXVI Congresso Brasileiro de Economia Rural, Fortaleza, Ceará, Brasil, agosto 1-5 de 1988.

<sup>2</sup> Dean, Humphrey Institute of Public Affairs, Universidade de Minnesota, Minneapolis, USA.

sam de alimentos e, para a maioria das pessoas no Brasil, a maior parte do orçamento familiar ou renda se gasta em comida. Numa análise final, isto pode ser a característica mais importante da agricultura.

Gostaria de apresentar uma ampla abordagem de política agrícola. Quero discuti-la no seu contexto internacional, já que agricultura é um setor comerciável. Quero discutir a agricultura no contexto da economia como um todo e quero discutir o leque todo de políticas pertinentes à agricultura desde as políticas de insumos e bens de consumo, políticas de investimentos e as macroeconômicas necessárias ao incremento de uma agricultura produtiva e crescente.

## **INVESTIMENTOS NA POLÍTICA AGRÍCOLA**

Meu mentor, Dr. Gale Johnson, observa que a agricultura é prejudicada, freqüentemente, pelas políticas agrícolas, de três formas, na maioria dos países: os governos investem menos do que deveriam na pesquisa agrícola, na educação da população rural e na infra-estrutura rural. Naturalmente, o Brasil não é nenhuma exceção a estas afirmações. Vamos desenvolver o nosso trabalho discutindo a importância de cada um destes itens.

## **PESQUISA AGRÍCOLA**

A pesquisa agrícola é importante porque produz novas tecnologias necessárias à modernização da agricultura, aumentando, desse modo, a produtividade dos recursos usados nesse setor. O que nós sabemos da tecnologia agrícola é que ela tende a ser específica para cada local, especialmente aquela parte que lida com inovações biológicas. Esta tecnologia deve ser adaptada às condições ecológicas e sócio-econômicas locais. Isto significa que são necessárias estações agrícolas de pesquisa para cada zona ecológica do país.

Inovações mecânicas tendem a ser transferíveis mais facilmente, uma vez que as condições ecológicas interferem menos na sua adaptabilidade. Entretanto, precisam ser adaptadas às condições sócio-econômicas locais. Em alguns casos, essa adaptação é requerida mas, regra geral, a questão principal é assegurar que intervenções governamentais não criem distorções nos preços que influenciam a adoção das inovações mecânicas, induzindo-as prematuramente, provocando, assim, desemprego e problemas sociais.

Por que afirmamos com tanta segurança que quase todos os países investem menos do que deveriam na pesquisa agrícola? A evidência empírica dominante, incluindo o Brasil, é de que há taxas de retorno social muito altas por investir em pesquisa agrícola. Muitos estudos avaliaram esses retornos, concluindo que as taxas sociais de retorno são todas altas, variando de 25% a 35%, no mínimo, a mais de 100%, no máximo (Hayami & Ruttan 1985). No primeiro estudo dessa natureza realizado no Brasil, Ayer & Schuh (1972), encontraram a taxa de retorno para investimentos de algodão na ordem de 80% a 90%. No Brasil, outros estudos demonstraram taxas de retorno igualmente elevadas.

O grau de investimentos realizados na pesquisa agrícola é demonstrado pelos custos do capital adicional de que se dispõe para esses investimentos. O Brasil toma dinheiro emprestado do Banco Mundial a taxas que são significativamente menores que 10%. Daí, com lucro, poderia tomar emprestado muito mais dinheiro para este fim, e, assim, contribuir para o seu crescimento econômico. Outro critério é a taxa de retorno sobre os investimentos alternativos. Aqui há a mesma indicação, já que são poucos os investimentos que rendem taxas de retorno social comparáveis.

Uma das principais razões pelas quais os governos investem pouco na pesquisa agrícola é que eles têm dificuldade de compreender a sua contribuição para o crescimento econômico e, desta maneira, por que a taxa de retorno social dos investimentos na pesquisa é tão alta. A tendência geral é considerar o efeito da nova tecnologia da produção nos seus efeitos diretos para aumentar a produtividade dos recursos da agricultura e, por sua vez, as rendas dos produtores. O aumento da produtividade é importante, especialmente quando o país precisa ser competitivo nos mercados internacionais para ganhar saldos na balança comercial.

Contudo, a maneira mais criativa para entender a importância da nova tecnologia de produção é interpretá-la como fonte de novas entradas de renda. Foi assim que Schultz (1964) a conceituou, originalmente, no seu famoso livro "Transforming Traditional Agriculture", que contribuiu muito para o recebimento do Prêmio Nobel em Economia. O importante ponto de partida para esta perspectiva é que muitos benefícios da nova tecnologia de produção voltam ao consumidor em forma de preços mais baixos de alimentos, significando rendas maiores em termos reais. O importante, aqui, é que uma parcela grande do orçamento do consumidor nos países de baixa renda é gasta com a alimentação. Desta maneira, os benefícios da nova tecnologia de produção são difundidos amplamente pela economia, e são relativamente grandes. É por isso que a taxa de retorno é tão alta.

Dois outros aspectos desta perspectiva sobre os benefícios da nova tecnologia agrícola são importantes. Primeiro, consumidores de baixa renda gastam uma parcela muito maior do seu orçamento em comida. Assim, os consumidores de baixa renda se beneficiam relativamente mais do que o fazem os consumidores de alta renda. Investir na pesquisa agrícola pode melhorar significativamente a distribuição de renda de um país. Infelizmente, esse aspecto de desenvolver a agricultura investindo na pesquisa agrícola é negligenciado com muita freqüência, enfatizando os efeitos distributivos da própria agricultura.

O segundo aspecto importante na observação dos benefícios da nova tecnologia de produção é lembrar que o alimento é um bem salarial. Se os preços dos alimentos baixarem como conseqüência de um investimento em nova tecnologia de produção, os trabalhadores receberão aumentos salariais reais, ainda que os salários nominais continuem sem nenhuma alteração. Isto torna possível ao setor privado permanecer competitivo no cenário internacional sem arrochar os salários dos trabalhadores. Esse aspecto de usar nova tecnologia de produção como força motora do desenvolvimento econômico é muito negligenciado.

Concluindo, observemos que investimentos na pesquisa agrícola exercem efeito permeável na economia, aumentando substancialmente a produtividade dos recursos na agricultura. É uma fonte permeável dos novos fluxos de renda a favor dos pobres e torna possível para a agricultura ser não apenas mais competitiva no cenário internacional, como também tornar competitivos os outros setores da economia. De fato, o aumento de divisas, dessa forma, é mais uma poderosa fonte de novas entradas de renda, uma vez que são usadas para financiar as importações dos insumos necessários ao estabelecimento das taxas mais altas do crescimento econômico.

## **EDUCAÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL**

Quem determina a política educacional no Brasil discrimina seriamente a população rural, investindo significativamente menos na sua educação. A disparidade educacional entre os setores rurais e urbanos é enorme. Documentar esta questão não é necessário, uma vez que o fato é bem conhecido de todos.

Gostaria de discutir, com maiores detalhes, o porquê da educação ou do grau de escolaridade ser tão importante como investimento social para a agricultura. Primeiro, porque é o ponto crítico para aumentar a renda ou sa-

lário da força de trabalho na agricultura. No Brasil, essa disparidade na renda per capita entre setores rurais e urbanos é bastante grande.

Investimentos na educação da população rural exercem dois efeitos significativos para estreitar a diferença setorial de renda. Primeiro, a educação eleva a produtividade da mão-de-obra na agricultura que, por sua vez, aumenta a demanda por mão-de-obra. Segundo, torna-a mais qualificada para se empregar no setor não agrícola, aumentando sua mobilidade. Esse fator aumenta a taxa de migração para fora do setor, sem colocar os migrantes em favelas urbanas, impossibilitando-os de conseguir empregos.

Observamos, assim, que a educação exerce efeitos positivos tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta da mão-de-obra rural, positivos no sentido de que tanto as forças de oferta e procura forçam o aumento dos salários agrícolas, compatibilizando-os com o setor não agrícola (Gisser 1965). Toma-se uma força poderosa para estreitar a diferença setorial de renda, melhorando, desta maneira, a distribuição de renda do país.

Investimentos na educação formal da população rural também complementam, enormemente, a nova tecnologia da produção agrícola. Educação formal aumenta as habilidades cognitivas da mão-de-obra, necessárias à decodificação da informação demandada para a utilização da nova tecnologia da produção (Welch 1970). Desta maneira, a complementaridade ocorre entre a interação da tecnologia com a educação. Educação causa adoção mais rápida de tecnologia e o seu uso mais racional. Contudo, a nova tecnologia, por sua vez, provoca um retorno mais alto da educação porque exerce um efeito direto sobre a produção.

Dois outros aspectos são importantes, cada qual aparecendo de forma mais sutil do que explicado anteriormente. Primeiro, pesquisas sobre a função agregada da produção da agricultura nos Estados Unidos mostram que o grau de escolaridade é um perfeito substituto em nível agregado da mão-de-obra como um insumo (Griliches 1963 e 1964). Nesse sentido, aumenta o fornecimento de serviços de mão-de-obra sem aumentar a quantidade de mão-de-obra **per se**. Isto é uma questão importante, uma vez que a mão-de-obra migra do emprego rural para o emprego não agrícola.

Em segundo lugar, Schultz (1975) observou a importância das habilidades cognitivas que a educação desenvolve como meios, através dos quais os desequilíbrios são eliminados da economia. Tomando possível explorar as oportunidades de renda causadas por desequilíbrios, as habilidades cognitivas conduzem à alocação mais racional de recursos. Isso pode tornar uma poderosa fonte de produção e crescimento de renda **per se**.

Investimentos na educação são importantes em mais um nível. Aqui faço referência a programas de pós-graduação que treinam recursos humanos na área das ciências necessárias à agricultura moderna e para projetar políticas econômicas racionais em nível nacional. Recursos humanos altamente qualificados são necessários para equipar os programas de pesquisa agrícola e os serviços de extensão, caso nova tecnologia de produção seja gerada numa base sustentada e difundida para a população agrícola. De modo semelhante, economistas e sociólogos altamente treinados são necessários se forem avaliadas as novas políticas geradas, e novos arranjos institucionais forem projetados.

Durante os anos 60 e 70, o Brasil fez excelente progresso no desenvolvimento da capacidade de treinar sua mão-de-obra técnica e científica. Muitos foram enviados ao exterior para realizar treinamentos avançados; ao mesmo tempo, os seus próprios programas de pós-graduação receberam investimentos. Infelizmente, os programas domésticos não foram desenvolvidos ao ponto de se compararem com os padrões internacionais. Enquanto não chegarem a esse nível, não serão auto-sustentáveis.

De uma maneira mais séria, a crise da dívida internacional e a continuação dos problemas na economia doméstica retiraram o ímpeto para o desenvolvimento destes programas. O número de pessoas enviadas para o exterior tem diminuído. Os salários dos professores dos programas de pós-graduação diminuíram significativamente em termos reais. E o equipamento para um treinamento moderno de pós-graduação não foi mantido. O resultado são programas de pós-graduação que diminuem de qualidade e de escala, em vez de melhorarem. Quando isso se combina com um declínio nos recursos reais para a pesquisa agrícola e para a extensão rural, vê-se a diminuição da capacidade de modernização agrícola, ao contrário de um aumento daquela capacidade. Isso não augura ao Brasil a recuperação do seu crescimento econômico numa base sustentada.

Há dois outros aspectos do capital humano brasileiro que são importantes, embora não pretenda discuti-los em detalhe. Primeiro, é a saúde, onde há disparidade entre os setores rurais e urbanos, que é um problema quase tão sério quanto o da educação. Segundo, o estado nutricional da população. Esses dois problemas são críticos para conseguir uma força de trabalho produtiva e para ter uma população rural que possa absorver educação e desenvolver habilidades cognitivas.

## **INFRA-ESTRUTURA RURAL**

Para ser breve, discorrerei apenas sobre três pontos desta questão. Primeiro, uma infra-estrutura adequada é essencial para ser competitivo em mercados internacionais. Isso inclui a infra-estrutura física, na forma de rodovias, ferrovias e condições portuárias, como também a infra-estrutura social na forma de mercados bem organizados e serviços de informação.

Segundo, a infra-estrutura física é essencial para avaliar os recursos abundantes de terras no Brasil, tomando-as disponíveis à economia como um todo. Isso pode se tornar uma fonte importante de crescimento econômico. Além disso, uma infra-estrutura física adequada é essencial para movimentação de bens de consumo do produtor ao consumidor, removendo insumos modernos dos centros urbanos para os produtores a custos razoáveis.

Terceiro, os benefícios de uma infra-estrutura rural melhorada propiciam lucros não só ao próprio produtor. Numa economia competitiva, uma parcela dos benefícios de tais investimentos são canalizados para os consumidores. Ademais, uma infra-estrutura melhorada ajuda a criar uma economia mais competitiva.

## **POLÍTICAS DE PREÇOS DE PRODUTOS**

Economistas agrícolas tendem a aceitar a abordagem de equilíbrio parcial para as políticas de preços, uma vez que vêem a agricultura como um setor isolado. Uma indicação dessa perspectiva é a tendência geral de considerar a paridade de preços ou proporção dos preços dos produtos e de insumos agrícolas, como uma medida do bem-estar da agricultura. Há muita confusão gerada por esta abordagem. Devemos esquecer que ouvimos falar em tal índice ou tal abordagem.

A maneira mais apropriada de ver a política de preços é de uma perspectiva de equilíbrio geral, isto é, analisa-se o preço dos produtos agrícolas em relação ao preço de todos os outros produtos e de serviços. Essa proporção é conhecida como os termos domésticos de comercialização, embora esta proporção seja muito desprezada fora do campo da economia do desenvolvimento. É a questão-chave na projeção de uma política agrícola e muito mais importante do que os termos externos da comercialização, os quais tendem a receber demasiada atenção nos países em desenvolvimento.

Já consideramos alguns dos aspectos da perspectiva de equilíbrio geral quando discutimos a tendência dos benefícios da tecnologia agrícola em favor dos consumidores e quando consideramos os alimentos um bem salarial. Nesta seção quero ampliar esta perspectiva e abordar a questão da política de preços. Quando abordamos esta perspectiva para analisar a política de preços, tomamos possível considerar a taxa de câmbio e as políticas de comercialização. Estas são geralmente muito mais importantes para influenciar o desempenho da agricultura do que a soma total de todas as outras políticas que afetam os mercados "commodities".

Há duas questões importantes quando se discutem as políticas de preços. A primeira é a questão da eficiência dos preços. A segunda é o problema da estabilidade dos preços ou política de estabilização. Consideremos cada questão isoladamente.

## **EFICIÊNCIA DOS PREÇOS**

Os critérios propostos para a eficiência dos preços são claros e, na sua maioria, bem conhecidos. Contudo, as condições para a eficiência no uso de recursos raramente são colocadas, merecendo ser repetidas.

Se um país quer fazer uso eficiente dos seus recursos, deveria colocar os preços dos seus bens exportáveis em níveis domésticos consistentes com os preços FOB no porto de exportação. Semelhantemente, as importações deveriam sofrer preços domésticos consistentes com os níveis dos preços CIF no porto de entrada. Esses critérios são tão relevantes quanto os preços da produção agrícola o são em relação aos preços dos insumos usados na agricultura. Os preços dos não-comerciáveis devem atingir o seu nível relativo aos preços dos comerciáveis em resposta às forças do mercado.

Para dizer a verdade, praticamente nenhum destes critérios é utilizado no caso do Brasil. Primeiro, o Brasil tem tido uma taxa de câmbio enormemente valorizada. Isto equivale a uma taxa sobre exportações e um subsídio sobre importações. Além desta distorção, as exportações agrícolas têm sofrido, tradicionalmente, um amplo leque de confiscos, taxas explícitas sobre as exportações e barreiras diretas para as exportações. O objetivo das que fazem estas políticas é manter baixo o preço dos alimentos, canalizando a produção agrícola em detrimento do mercado externo para o mercado interno.

Há situações nas quais se verifica, claramente, que as taxas de exportações constituem políticas racionais. Essas circunstâncias envolvem, na

maioria, aqueles casos em que o Brasil, por ser um país de dimensão continental, pode influenciar o preço recebido por suas exportações. Durante determinado tempo, isso ocorreu com o café e, talvez, com o cacau e a soja. Entretanto, os confiscos podem ter sido usados mais para fins de arrecadação do que para explorar a curva da demanda declinante. Além disso, as políticas não foram bem implementadas, parecendo, freqüentemente, terem sido usadas para fins de especulação mais do que para qualquer outra coisa.

Outro conjunto de políticas pertinentes a esta análise é o das políticas do setor manufatureiro. Esse setor já foi tratado de forma oposta da agricultura. Os tomadores de decisão no Brasil têm adotado políticas de substituição de importações, como força motora do crescimento econômico. Desse modo, têm sido estabelecidos níveis de proteção muito altos para o setor manufatureiro, tanto por meio de tarifas muito altas quanto por meio de barreiras não tarifárias. É verdade que parte das tarifas é justificada como um meio de contrabalançar os efeitos do cruzeiro supervalorizado. É também a razão pela qual parte das tarifas se tornou redundante. Mas isto mostra somente quão altas elas realmente têm sido.

A proteção do setor manufatureiro envolve mais do que o uso de tarifas. As importações de determinados bens têm sido totalmente limitadas, enquanto outras têm tido restrições quantitativas.

Para resumir, vemos observar os dois cortes da tesoura trabalhando contra a agricultura. Políticas discriminaram a agricultura por meio de uma variedade de taxas de exportações, entre as quais a crônica supervalorizada do cruzeiro. Assim, os preços dos produtos agrícolas foram mais baixos do que seus custos de oportunidade internacional. O setor manufatureiro e industrial, por outro lado, teve enorme proteção, estabelecendo preços substancialmente acima dos seus custos de oportunidade internacional. O resultado foi colocar os termos do comércio interno contra a agricultura.

Porém a história não termina aqui. A agricultura poderia ter sido beneficiada pela importação de fertilizantes baratos devido ao cruzeiro supervalorizado. Contudo, a indústria doméstica de fertilizantes foi protegida por tarifas e por políticas de contingenciamento nas importações, forçando a compra de certas quantidades do setor doméstico.

Além das políticas que afetaram os termos do comércio doméstico, houve outras que influenciaram o bem-estar da população rural, especialmente dos trabalhadores e dos produtores como trabalhadores. As políticas de substituição e de importações tiveram forte viés contra a política de empregos, induzindo a um setor industrial de capital intensivo e, ao mesmo

tempo, financiando serviços sociais por meio de taxas sobre salários. O resultado lógico foi a fraca demanda não agrícola pela mão-de-obra, prendendo-a à agricultura, com baixos salários e rendas.

Este problema complicou-se ainda mais pelo uso de crédito desordenadamente barato para o setor agrícola, projetado, em parte, para fornecer um estímulo às indústrias domésticas de tratores e implementos agrícolas. Novamente, o resultado foi criar um viés contra as políticas de empregos, deslocando os trabalhadores da agricultura e deixando-os sem opções de trabalho.

Para resumir, é espantoso que a agricultura brasileira tenha dado tão certo quanto, de fato, ocorreu. A tragédia é que, caso o Brasil tivesse exercido políticas mais racionais para o setor agrícola, sua taxa de crescimento econômico teria sido, indubitavelmente, maior. Estas políticas sacrificaram bastante o crescimento de um grande setor da economia. Da mesma forma, essas políticas contribuem para a distribuição desigual da renda no Brasil.

É difícil estabelecer em que medida as políticas de comércio e as taxas de câmbio foram discriminatórias em relação à agricultura. Por exemplo, as tarifas que protegem as indústrias domésticas são equivalentes àquelas da exportação. Estas vão além da faixa das taxas anteriormente referidas.

De modo semelhante, medidas protecionistas conduzem para uma moeda cada vez mais supervalorizada, uma vez que reduzem o suprimento da moeda doméstica que entra nos mercados do câmbio externo. Na medida em que as políticas de substituição das importações industriais são perseguidas por medidas protecionistas cada vez mais extensivas, o cruzeiro se torna cada vez mais supervalorizado. Como consequência dessa distorção induzida dos mercados de câmbio externo, a supervalorização do cruzeiro se torna muito maior do que a diferença entre a taxa de câmbio oficial e a sugerida pelo mercado paralelo.

Outra questão merece discussão antes de fechar essa seção sobre a eficiência dos preços. São as políticas protecionistas e predatórias agrícolas dos Estados Unidos, da Comunidade Européia e do Japão. A guerra de subsídios à exportação entre os Estados Unidos e a Comunidade Européia, nos anos recentes, é especialmente importante para manter os preços de muitos bens agrícolas mais baixos do que deveriam ser. Mas as políticas protecionistas do Japão não foram menos importantes, mesmo quando pareciam pouco óbvias. O aumento da demanda pelas importações teria fornecido suporte necessário para os mercados internacionais de bens, se o Japão tivesse auferido vantagens do aumento significativo do valor do yen durante

os últimos anos, para permitir uma diminuição dos preços dos alimentos domésticos.

A questão da política de preços é se os preços de fronteira ainda são eficientes, quando outros países estão fazendo uso extensivo de subsídios para exportações. Evidentemente, os consumidores dos outros países se beneficiam com tais políticas, enquanto que os produtores levam prejuízo.

A resposta a tais políticas é dar proteção tarifária para os produtores domésticos dos países afetados por aquelas políticas. As tarifas devem ser projetadas para contrabalançar os subsídios de exportação dos países exportadores. Um importante benefício dessa política, caso diversos países fossem utilizá-la, seria que os custos dos subsídios de exportação logo se tornassem tão altos que, provavelmente, seriam abandonados.

Entretanto, no Brasil, não são os subsídios de exportação dos outros países que estão prejudicando sua agricultura e, sim, sua taxa de câmbio e sua política comercial. A correção dessas distorções domésticas deve anteceder uma retaliação contra as políticas dos outros países, o que, por sua vez, exerceria muita pressão sobre os países exportadores.

## POLÍTICAS ESTABILIZADORAS

O assunto é extenso e mereceria um trabalho próprio. No passado, a estabilização dos preços foi a base fundamental para a intervenção governamental no mercado de produtos agrícolas. Essa perspectiva foi enraizada num modelo agrícola de economia fechada, no qual a demanda de preço inelástico para produtos agrícolas, a natureza sazonal da sua produção e a falta de estabilidade de um ano para o outro, devido a influências climáticas, tendem levar à instabilidade dos preços e muita incerteza sobre os preços futuros. Esta incerteza e a própria falta de estabilidade, que significa que os preços **ex post** coincidem raramente com as expectativas **ex ante**, levam ao uso ineficiente de recursos. Daí a intervenção governamental para estabilizar os preços ou, pelo menos, as expectativas de preços são consideradas justificadas (Johnson 1946).

Hoje, a situação está significativamente mudada em relação à perspectiva anterior sobre agricultura. Em primeiro lugar, o comércio dos produtos agrícolas e dos valores agregados dos produtos aumentou de maneira significativa no período da Segunda Guerra Mundial. Um sistema bem desenvolvido de alimentos e de agricultura evoluiu com o fato de quase todos os países estarem importando ou exportando bens agrícolas. A maioria dos

países tanto importa como exporta. A ampla participação nesse comércio levaria a mercados estáveis de bens agrícolas se todos os países praticassem um comércio livre. A escassez numa parte do mundo seria contrabalançada pelo excesso de produção em outras regiões do mundo. O comércio forneceria o mecanismo de equilíbrio.

Duas colocações são importantes neste contexto. Primeiro, uma produção doméstica instável, na maioria dos casos, pode ser gerenciada de maneira mais eficiente através de importações e exportações do que um sistema caro de estoques. A escassez seria financiada pelas reservas cambiais e o excedente seria exportado para obter mais divisas para custear a próxima escassez. É muito mais barato lidar com reservas de câmbio do que estocar bens agrícolas.

Segundo, o comércio internacional de bens agrícolas tem muitas distorções. Por outro lado, as intervenções no comércio são grandes e extensivas. Choques de sistema são impostos na parte do mercado que está aberta, e os mercados internacionais são mais instáveis do que deveriam ser. Desta forma, a questão importante é se essa instabilidade é suficiente para merecer medidas especiais de estabilização. A minha avaliação é de que não é, em parte pela disposição dos Estados Unidos de desempenhar a função de estocar para os mercados globais. Há outros motivos para essa perspectiva, como explicarei a seguir.

Isto me leva ao próximo assunto, que é a instabilidade que deriva do regime atual global de taxa de câmbio. O regime pode ser descrito como flutuação em blocos. As principais moedas flutuam uma em relação à outra, mas a maioria dos países fixam as suas moedas em relação a uma das moedas principais. Isto dá margem àquilo que eu chamaria de efeitos de um terceiro país sobre as flutuações das taxas de câmbio.

A experiência do Brasil mostra muito bem as dificuldades deste sistema. Embora o Brasil devesse provocar uma grande desvalorização, em 1973, quando o preço do petróleo aumentou como consequência das políticas da OPEP, não foi isso o que aconteceu. Mesmo assim, se saiu bem na década de 70. Em essência, o Brasil manteve o valor real da moeda vinculado ao dólar, e o valor do dólar diminuiu durante os anos 70. Com isso, o Brasil se saiu bem vis-à-vis os países do terceiro mundo.

Quando ocorreu o segundo grande aumento dos preços de óleo, em 1979, o Brasil não foi tão feliz. Nessa ocasião, os Estados Unidos modificaram dramaticamente suas políticas monetárias. O resultado foi um aumento sem precedentes nas taxas de juros. e, com estas, um aumento sem prece-

dentos no valor do dólar. Para todos os fins, com o cruzeiro ainda vinculado, em termos reais, ao valor do dólar, os setores de exportação e da sua economia como um todo sofreram muito. O Brasil teve, não apenas de refinar a sua dívida a taxas mais altas de juros, como também seu setor de exportações perdeu a competitividade.

As oscilações nos valores das principais moedas de reservas, devido aos fluxos financeiros dos mercados internacionais de capitais, constituíram outro conjunto de problemas. Esses fluxos dominaram os mercados de câmbio externo. Em 1984, por exemplo, quando o mercado internacional de capitais alcançou seu pique, o fluxo financeiro internacional total foi da ordem de quarenta e dois trilhões de dólares americanos, enquanto o fluxo total internacional foi de apenas dois trilhões de dólares americanos. Como consequência, as oscilações no valor do dólar e das outras moedas de reserva esconderam as vantagens subjacentes e comparativas durante longos períodos. Por exemplo, a agricultura americana não foi tão competitiva quanto parecia nos anos 70, nem pareceu faltar em competitividade quanto parecia ter sido o caso nos anos 80.

A questão é: que tipos de políticas um país como o Brasil deveria procurar implementar quando procura se engajar no comércio internacional num mundo como o nosso? Obviamente, uma parte importante desses problemas se deve aos problemas do comércio internacional e dos sistemas de taxa de câmbio. Com seu considerável peso político-econômico no cenário internacional, o Brasil deveria participar integralmente nos fóruns internacionais projetados para obter a liberalização do comércio internacional. Para trabalhar efetivamente, entretanto, deverá estar pronto para reduzir suas próprias barreiras a comércio.

De modo semelhante, deverá participar nos fóruns internacionais que procuram reformar o sistema internacional monetário e a taxa de câmbio. O objetivo, nesse caso, deverá ser um sistema de taxas de câmbio geralmente flexíveis. Finalmente, um banco central mundial será necessário também (Schuh s.d.).

Ainda resta a questão das políticas próprias do Brasil. Agora, acredito que o Brasil não tem outra escolha se não flutuar a sua própria moeda. E isso representa uma mudança do meu modo de pensar. Percebo o que isto faz ao valor real da sua própria dívida em termos do volume de recursos domésticos que leva para pagar o serviço e a própria dívida. Também percebo que a própria liberalização pode ser um grande choque para a economia doméstica. Mas os benefícios serão reais e substanciais também. Em

primeiro lugar, ajudará o Brasil a ganhar o câmbio externo que necessita para pagar o serviço da dívida externa e financiar seu crescimento econômico. Em segundo lugar, ampliará o processo de desenvolvimento, permitindo uma capitalização dos seus consideráveis recursos agrícolas.

Entretanto, e talvez o mais importante fator, reduzirá os desequilíbrios nos setores comerciais, espalhando os efeitos dos choques externos extensivamente pela sua economia. De forma algo paradoxal, os choques aos setores individuais de um sistema flexível de taxa de câmbio serão menores do que aqueles com um sistema fixo de taxa de câmbio. Isto porque os efeitos dos choques externos serão espalhados mais extensivamente por toda a economia.

Com taxas flexíveis de câmbio e um mercado bem integrado de capitais, as políticas monetárias e fiscais tornam-se a chave da estabilidade dos mercados internos de bens agrícolas. Como já se observou, nessas condições, os setores comerciais como a agricultura são responsáveis pelos ajustes das mudanças de políticas monetárias e fiscais. Desse modo, a agricultura não será mais estável do que as políticas monetárias e fiscais.

Permitam-me apresentar mais dois pontos de vista. Primeiro, enfatizar o papel potencial do mercado interno de capitais para estocar bens agrícolas; segundo, enfatizar a importância de desenvolver ajustes institucionais necessários a essa viabilização. Na minha opinião, o Brasil tem um mercado de capitais suficientemente bem desenvolvido e que possibilita ao setor público guardar quaisquer estoques necessários para os fins de estabilização, caso as políticas governamentais devessem ser estabilizadas. Para viabilizar essa política, é necessário um sistema de informações mercadológicas bem desenvolvido, uma capacidade analítica mais forte para entender o que é que está acontecendo nos mercados interno e externo, e prever mercados futuros tanto para bens agrícolas como taxas de câmbio. O modo de tratar a instabilidade dos mercados de bens agrícolas seria desenvolver ajustes institucionais, para não permitir intervenção governamental no mercado a cada hora e a cada minuto. Como observou Mauro Lopes e a experiência dos outros países atesta tão bem, a intervenção do governo tende a desestabilizar em vez de estabilizar.

Para concluir, a natureza do problema de estabilização mudou nos últimos anos dramaticamente. O velho modelo econômico fechado de demanda inelástica e de oferta interna instável está quase totalmente obsoleto para o mundo de hoje. Agora vivemos num mundo de economia aberta, no qual mercados instáveis de câmbio e barreiras à economia são as questões

cruciais. A reforma do sistema internacional deveria ter prioridade na nossa agenda. A reforma do comércio do Brasil e as políticas de taxa de câmbio deveriam receber alta prioridade também.

## **POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**

Muito já se escreveu sobre a má distribuição de renda no Brasil. Entretanto, pouco foi escrito sobre a extensão da má distribuição de renda que está enraizada num setor agrícola tremendamente subdesenvolvido. Nem se analisou até que ponto isto é uma consequência lógica da política de substituição de importações, que o Brasil persegue com tanta voracidade.

Já observamos os vários aspectos das políticas acima mencionadas. Elas incluem: 1. a fraqueza dos investimentos na pesquisa agrícola com o objetivo de gerar novas tecnologias que teriam, por sua vez, gerado novos fluxos de renda a favor dos pobres; 2. investimento pouco adequado à educação rural, o que manteve a população rural distante dos mercados não agrícolas; 3. políticas de comércio e taxas de câmbio que afetaram, seriamente, os termos do comércio doméstico em prejuízo do setor agrícola; 4. políticas industriais de substituição de importações que, pela própria natureza, são contra a oferta de empregos, consequentemente mantendo os trabalhadores no campo.

Lopes & Schuh (1979) demonstraram, de forma persuasiva, que as taxas variadas de exportação impostas sobre a agricultura brasileira incidem sobre o pequeno produtor. Os grandes produtores têm recursos suficientes para poder evitar o pagamento dos impostos, organizando-se para produzir mais extensivamente. Os pequenos produtores não têm essa opção, especialmente quando enfrentam a falta de capital e as imperfeições no mercado da mão-de-obra.

Binswanger (1987) mostrou como o uso extensivo dos incentivos fiscais leva à acumulação de terras nas mãos dos latifundiários. De forma semelhante, as altas e instáveis taxas de inflação causam alocação de recursos em imóveis por parte dos capitalistas. Assim, há maior concentração em latifúndio.

É popular no Brasil, especialmente entre os intelectuais, argumentar a favor da reforma agrária ou redistribuição das terras do latifúndio. Sou cético a respeito do que se pode conseguir com a distribuição de terras, principalmente com experiências baseadas em outros países. A reforma é cara, cria muita instabilidade política e, em última análise, trata do sintoma do problema e não das causas subjacentes.

O Brasil precisa desesperadamente enfrentar seus problemas de pobreza nos setores urbanos e rurais. Entretanto, não existe nenhum remédio simples. Há necessidade de uma abordagem múltipla para enfrentar esse problema.

Para começar, seria útil eliminar aquelas políticas que levam tão drasticamente os termos do comércio doméstico contra a agricultura. Esta mudança de política, a curto prazo, aumentará o preço dos alimentos para os consumidores urbanos, sem o correspondente aumento da renda. Para tratar desse problema, tornam-se necessários programas alimentares dirigidos aos pobres. De qualquer forma, eles são necessários como parte da política brasileira de longo prazo. Este é o momento para fortalecer os programas existentes.

Segundo, o apoio à pesquisa agrícola deve ser fortalecido de tal modo que os preços dos alimentos, a longo prazo, tendam a baixar. De forma semelhante, o Brasil deve investir muito mais na educação da população rural. Como observado anteriormente, o Brasil investe muito pouco no seu capital humano. Nenhuma outra questão deveria receber maior atenção do que essa.

Terceiro, as políticas anti-emprego que são usadas para fomentar o desenvolvimento do setor industrial devem ser eliminadas. O capital subsidiado deve ser eliminado, como também o uso extensivo de impostos sobre salários. O Tesouro Nacional e não os impostos sobre salários é que deve financiar os programas de bem-estar social.

Finalmente, os incentivos fiscais que promovem a acumulação de grandes latifúndios deveriam ser eliminados. A significação da economia de escala na agricultura já foi superestimada. É evidente que, seja qual for a economia de escala, ela é efetivada em fazendas de tamanho relativamente pequeno. Forças econômicas e não subsídios deveriam determinar o tamanho da propriedade. Não há nenhuma outra justificativa para subsídios que aumentam o tamanho da fazenda do que esta questão de escala.

Os programas de medidas políticas projetados para melhorar a vida dos pobres em setores urbanos e rurais podem levar à melhoria na distribuição de renda em períodos de tempo relativamente curtos. Mais importante, eles não sacrificam o crescimento econômico, em nome da equidade da distribuição. Pelo contrário, promovem o uso mais eficiente dos recursos da nação e, ao mesmo tempo, envolvem investimentos em atividades que têm um alto retorno. Desse modo, promovem o crescimento. E isto é bom para todos.

## COMENTÁRIOS FINAIS

O Brasil já passou por um período difícil na sua história econômica, e ainda não há luz no fim do túnel. É natural, em tais períodos, atribuir a culpa de todos os problemas às causas externas. Também, é natural que as forças nacionalistas se evidenciem e exerçam seu papel.

É importante que essas tendências não tenham permissão de se tornarem contraproducentes. Tanto quanto qualquer outro país, o Brasil tem muitos benefícios significativos, caso se integre à economia internacional. A economia global já mudou dramaticamente nos últimos vinte anos, com descobertas tecnológicas nos setores de transportes e comunicações. São estas descobertas que o Brasil pode usar para se integrar à economia mundial. Através da sua integração na economia mundial, o Brasil será capaz de sustentar uma taxa mais rápida de crescimento econômico e desempenhar seu próprio papel político no cenário internacional. Ambos são do interesse, tanto do Brasil, como do mundo.

## REFERÊNCIAS

- AYER, H.W. & SCHUH, G.E. Social rates of return and other aspects of agricultural research: the case of cotton in São Paulo, Brazil. *Am. J. Agric. Econ.*, 54:557-69, Nov. 1972.
- BINSWANGER, H. **Fiscal and legal incentives with environmental effects on the Brazilian Amazon.** Washington, D.C., The World Bank, 1987. (Discussion Paper, 69).
- GRILICHES, Z. Research expenditures, education, and aggregate agricultural production function. *Am. Econ. Rev.*, 54:961-74, Dec. 1964.
- GRILICHES, Z. The sources of measured productivity growth: United States Agriculture, 1940-1960. *J. Polit. Econ.*, 71:331-46, Aug. 1963.
- GISSER, M. Schooling and the farm problem. *Econometrica*, 33:562-92, July 1965.
- HAYAMI, Y. & RUTTAN, V.W. **Agricultural development: an international perspective.** Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1985. p.63-66.
- JOHNSON, G. **Forward prices for agriculture.** s.l., University Chicago Press, 1946.

- LOPES, M. & SCHUH, E. **A mobilização dos recursos da agricultura: uma análise política para o Brasil.** s.l., CFP, 1979. (Coleção de Análises e Pesquisas, v.15).
- SCHUH, G.E. **The United and the development world: an economic perspective.** Washington, D.C., National Planning Association, s.d.
- SCHULTZ, T.W. **Transforming traditional agriculture.** New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1964.
- SCHULTZ, T.W. The Value of the ability to deal with disequilibria. **J. Econ. Literat.**, 13:827-46, Sep. 1975.
- WELCH, F. Education in production. **J. Polit. Econ.**, 78:35-59, Jan./Feb. 1970.