

O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA, A POLÍTICA E A BASE DE CONHECIMENTOS

D. WOODS THOMAS (*)

O tema da Quinta Reunião da Sociedade Brasileira de Economistas Rurais indica claramente a preocupação da Sociedade com problemas brasileiros da maior significação e relêvo. O tema "Base de uma Política Agrícola Favorável ao Desenvolvimento Econômico do Brasil", reconhece implicitamente que:

- uma crescente taxa de desenvolvimento da economia brasileira como um todo, é um problema público relevante;
- o setor agrícola tem importantes contribuições a fazer para êstes objetivos globais da sociedade brasileira, e
- a política agrícola a ser seguida irá afetar as contribuições do setor rural para o desenvolvimento da economia, como um todo.

Êstes três pontos têm uma importância crítica. Êles não têm sido sempre reconhecidos claramente pelas nações que lutam para atingir taxas de desenvolvimento crescente. Ê motivo de grande satisfação ver tal reconhecimento por parte da SOBER e de seus membros.

Durante os três últimos dias, muitos trabalhos substanciais foram aqui apresentados. Travaram-se debates de profundidade. Um número de importantes aspectos da política agrícola foram explorados. Contribuições importantes foram feitas. Dado êste fato e o tema da reunião, eu irei restringir meu pronunciamento a três proposições. Elas são as seguintes:

(*) Professor de Economia Agrícola, Universidade de Purdue.

- uma política agrícola efetiva em nações em desenvolvimento precisa tratar de maneira inclusiva uma larga faixa de forças econômicas, tecnológicas e institucionais das quais o crescimento e desenvolvimento da agricultura são dependentes;
- o profissional de economia rural tem um papel específico a desempenhar no processo de desenvolver uma política agrícola nacional;
- os recursos profissionais disponíveis no Brasil para serem empregados na formação de um conjunto compreensivo de políticas, são limitados; existem recursos no exterior que podem ser utilizados para este fim; precisam ser encontradas formas de conseguir o uso mais eficiente de ambas as fontes de recursos profissionais.

Em anos recentes, duas mudanças de importância, têm ocorrido neste contexto. Uma delas tem sido o crescente reconhecimento pela autoridade pública e pelo profissional da economia, da importância da agricultura para a sustentação do crescimento e desenvolvimento da economia. Este não tem sido sempre o caso. Felizmente, as autoridades governamentais responsáveis em muitas nações em desenvolvimento reconhecem agora que: a) a agricultura é uma parte importante da economia global e b) a taxa de progresso em outros setores da economia não é independente da taxa de desenvolvimento da agricultura. As contribuições em potencial da agricultura para a obtenção de divisas, para a expansão da demanda por bens produzidos pelo setor industrial, para a oferta de capital de investimento e rendas públicas, para a redução secular relativa do orçamento nacional para alimentação, para a força de trabalho não-agrícola e para outros fins, tem recebido um reconhecimento apropriado.

Paralelamente com este reconhecimento e com a crescente ênfase nacional e internacional no desenvolvimento da agricultura, tem aparecido a segunda grande mudança. Esta é a consciência de que o desenvolvimento agrícola é um fenômeno altamente complexo. Ele requer uma participação ativa e integral por parte do setor privado. Ele requer uma política inteligente, inclusiva e positiva. É para esta última questão que eu, agora, irei dirigir minha atenção.

Parece existir no meio político e dentro da profissão de economista rural alguma tendência para definir política agrícola principalmente em termos de política de preços. Tem havido, por isso, uma tendência em confiar fortemente em programas relacionados a preços da produção e de fatores para alcançar objetivos de produção, renda e desenvolvimento agrícolas. Com respeito a isto, três coisas são claras. Primeiro, um conjunto de relações entre preços do produto e fator tal que provoca incentivos econômicos para investir em atividades eficientemente produtivas, existe de fato, e é uma condição necessária para o crescimento e desenvolvimento sustentados. Isto nós não podemos negar nem deixar de dar ênfase. Em segundo lugar, os produtores, industrializadores e distribuidores são os responsáveis por mudanças de preços na relação fator-produto e outras relações; portanto, os programas visando aos preços agrícolas que sejam criteriosamente concebidos e sãbiamente administrados constituem, de fato, um mecanismo efetivo para estimular mudanças no emprêgo e colocação de recursos de acôrdo com as metas e objetivos da sociedade. Em terceiro lugar, um conjunto de relações de preços economicamente favorável *não* é uma condição *suficiente* para o desenvolvimento da agricultura. Em essência, isto vem do fato de que existem muitas outras forças, geralmente exógenas às unidades individuais de decisão, que limitam suas possibilidades de escolha econômica e a viabilidade de linhas alternativas de ação. É este grupo de forças, não ligadas a preços, que faz com que uma política agrícola de preços seja, isoladamente, inadequada para fins de desenvolvimento da agricultura. Vamos tomar dois ou três exemplos para ilustrar este ponto.

Uma das mais severas restrições ao desenvolvimento do setor agrícola pode residir no baixo *nível de conhecimento técnico* com relação à produção, transformação e distribuição de alimentos, e fibras. As possibilidades de produção ao dispor do agricultor são limitadas pela função de produção determinada pelo nível de conhecimento técnico existente. Inversamente, significativas possibilidades de desenvolvimento podem repousar na remoção das barreiras técnicas que se opõem à crescente produtividade dos recursos.

Neste contexto, três pontos precisam ser reconhecidos. Primeiro, o único meio geralmente viável de melhorar o nível de conhecimentos técnicos na agricultura é através de um sistema nacional de investigação científica. Em segundo

lugar, a criação e manutenção de uma capacidade de pesquisa apropriada para uma agricultura de alta produtividade requer constantes investimentos em grande escala. Em terceiro lugar, dada a forma pela qual o setor agrícola está organizado, uma parte importante do investimento requerido para investigação científica precisa vir do setor público. Assim, as nações que desejam acelerar o seu desenvolvimento agrícola são confrontadas por uma questão de política pública de importante magnitude. Esta é a questão da evolução da política com relação ao investimento em pesquisa agrícola que irá fornecer a base científica para o desenvolvimento da agricultura e que lhe permitirá realizar uma contribuição essencial no progresso de toda a comunidade.

Outra variável que afeta o desenvolvimento da agricultura é a qualidade de seus recursos humanos. A taxa de desenvolvimento deste setor é, de certa forma, uma função dos conhecimentos possuídos pelos trabalhadores, supervisores e administradores de empresas agrícolas; da capacidade dos recursos humanos empregados na infra-estrutura agrícola; e da qualidade dos cientistas agrícolas da sociedade.

A este respeito, diversas coisas são claras. Primeiro, uma agricultura consistentemente mais produtiva e eficiente torna cada vez mais necessária a existência de recursos humanos de alta qualidade, em todos os níveis. Em segundo lugar, a capacidade produtiva dos recursos humanos da agricultura de uma nação pode ser melhorada através do tempo. Em terceiro lugar, tal melhoria requer investimento público de grande magnitude sob um sistema educacional. Uma nação determinada a melhorar o nível de bem-estar material de seu povo, através de um desenvolvimento agrícola apropriado, está diante de uma importante questão de política agrícola. Tal é a questão da taxa e forma mais apropriada de investimento em seus recursos humanos. Esta é uma questão econômica que precisa ser resolvida se se quer alcançar um crescimento constante da agricultura, e é uma faceta importante da política agrícola que visa a contribuir para o desenvolvimento da economia de uma nação.

Aos exemplos dados acima, podem ser adicionadas um número de outras áreas nas quais a formação e ação da política pública são cruciais para o desenvolvimento da agricultura. Entre elas poderiam ser incluídas questões relativas e estrutura institucional rural, utilização dos recursos

de terra, água e minerais, sistemas de tributação e posse da terra. Mas não é meu propósito apresentar uma lista exaustiva de questões de política pública relevantes ao desenvolvimento agrícola. Em vez disso, meu propósito é insistir em dois pontos. Primeiro, que uma política agrícola favorável ao desenvolvimento econômico de uma nação precisa ser concebida em termos amplos e capaz de tratar efetivamente de todo o conjunto de forças que, em grupo, determinam o futuro da agricultura e suas contribuições para o desenvolvimento total. O segundo ponto, é de que tôdas estas questões públicas são em parte, questões *econômicas*. Nossa profissão tem a capacidade de ser útil não somente na mera área tradicional da política agrícola, mas também nesta faixa mais extensa de problemas. A formação de uma política pública mais ampla para a agricultura irá depender, de forma importante, da maneira pela qual nossa profissão tratar esta faixa de problemas.

A segunda proposição dêste trabalho é a de que o profissional de economia rural tem um papel específico a desempenhar no processo de desenvolver uma política agrícola nacional adequada. Embora êste papel seja cheio de alternativas, existem duas importantes categorias de atividade para as quais a profissão tem a responsabilidade de contribuir. Uma é a responsabilidade de, sistematicamente, levar ao conhecimento das esferas políticas, a natureza do processo de desenvolvimento agrícola e as áreas nas quais a política pública em execução é inconsistente com uma crescente taxa de desenvolvimento. A outra grande área de responsabilidade é a de fornecer o meio político com análises empíricas objetivas sôbre as conseqüências econômicas de diferentes linhas de política pública e ação.

Deve se notar que a natureza do processo de desenvolvimento não é completamente entendida dentro da nossa profissão. É, ainda, menos bem entendida pelos organizadores de políticas. Na medida em que um conhecimento melhorado do processo de desenvolvimento puder ser fornecido a êstes, a política agrícola pode ser melhorada. São claramente, de interêsse público, a realização de crescentes esforços para entender o processo e divulgar informações empíricas sôbre o desenvolvimento da agricultura.

A maioria das decisões de política pública são tomadas sob condições de conhecimento menos que perfeito. É provável que poucas destas decisões políticas sejam feitas com

base exclusiva em critérios econômicos. Esta é a natureza do processo de decisões públicas em toda a sociedade. A despeito disso, quanto mais se aproximar da perfeição a informação econômica à disposição do político, melhores serão suas decisões políticas. Da mesma forma, análises empíricas reais sobre as conseqüências econômicas de linhas de ação alternativas, fornecerão tanto ao meio político como ao administrativo uma base informativa para decisões e ação. Um conjunto de medidas efetivas de política agrícola precisa repousar e numa base firme de conhecimento empírico verificado. É de responsabilidade da profissão fornecer esta base essencial de conhecimentos.

A terceira proposição dêste trabalho é de interesse imediato para a SOBER, para as instituições representadas pelos seus associados e para cada um de nós como economistas rurais interessados no desenvolvimento do Brasil. Esta proposição consiste de três partes relacionadas. *Primeiro*, a demanda por conhecimento de economia como base para uma política agrícola adequada, é grande. Em *segundo* lugar, o acêrvo de conhecimentos econômicos existentes, embora esteja crescendo, é ainda inadequado. Em *terceiro* lugar, a oferta de recursos humanos e outras em condições de produzir uma base apropriada de conhecimentos é bastante limitada. Disto se conclui que todo esforço precisa ser feito para a utilização eficiente dos recursos de trabalho existentes nesta área e para empregar os meios possíveis para expandir a oferta de tais recursos. Neste contexto, eu gostaria de sugerir três coisas.

Cada um de nós, individualmente, precisa rever continuamente sua atividade profissional, dada nossa vocação particular com o objetivo de realizar uma contribuição máxima de conhecimentos para a solução de questões políticas de importância.

Cada instituição na qual trabalhos em economia rural são conduzidos, precisa rever e examinar continuamente seu programa de trabalho com o propósito de avaliar a conveniência do emprêgo de seus recursos em atividades que envolvem problemas de formulação de políticas e em outras atividades importantes que precisam ser levadas a cabo.

A SOBER, como a sociedade profissional dos economistas rurais brasileiros, tem contribuições importantes a fazer objetivando o fornecimento de uma base adequada de conhecimentos para a formação de uma política agrícola efetiva. As principais possibilidades para isto, são:

- esforços contínuos e, talvez, crescentes para expandir a capacitação do profissional em economia rural no Brasil;
- a manutenção contínua de um forum de debates sobre questões de política agrícola, pelos membros da profissão e por homens de política;
- esforços visando a melhorar as comunicações e fornecer informações mais prontamente sobre questões de política agrícola;
- esforços para maximizar as contribuições de economistas rurais de outras nações, visando à expansão da base de conhecimentos para a política agrícola brasileira.

As atividades específicas que a SOBER poderia assumir no interesse de cumprir os primeiros três itens, acima, são razoavelmente claras; o mesmo pode não ser verdade para o quarto item. Procurarei, portanto, torná-lo mais claro.

Existe um crescente interesse entre nossos colegas, no exterior, pelos problemas econômicos do desenvolvimento agrícola brasileiro. Muitos estudiosos competentes em outros países têm desenvolvido um profundo interesse profissional nesta área. Outros seguirão este exemplo no futuro. Existe um crescente interesse por parte de instituições educacionais e de pesquisa estrangeira em colaborar com instituições brasileiras similares em programas de pesquisa sobre o desenvolvimento rural do Brasil. É provável que um maior interesse por parte de técnicos e instituições possa ser estimulado. Uma questão fundamental existe neste particular. Esta é a questão da relevância e utilidade de tais atividades para os problemas econômicos atuais do Brasil. O mecanismo institucional através do qual os técnicos e instituições estrangeiras poderiam desempenhar um papel importante nestes esforços é bastante imperfeito. Se se deseja que estes recursos se tornem mais úteis, algum mecanismo apropriado precisa ser criado. É possível que a SOBER seja um valioso instrumento não somente para estimular o interesse dos colegas estrangeiros pelos problemas brasileiros, mas também na coordenação do trabalho destes junto aos economistas rurais brasileiros. Através de contactos apropriados com cientistas sociais rurais, áreas de interesse e atividade mútuas poderiam ser estabelecidas. Da mesma forma, a SOBER poderia servir como um meio efetivo de comunicação entre as insti-

tuições de pesquisas brasileiras e estrangeiras para definir áreas de trabalho nas quais existe um interêsse mútuo. As relações da SOBER com a Associação Internacional de Economistas Agrícolas ,com a American Farm Economics Association e com sociedades profissionais similares em outros países, poderia ser utilizada efetivamente neste objetivo. É minha impressão, que atividades dêste tipo poderiam contribuir substancialmente para uma evolução mais rápida da base de conhecimentos essencial a uma política agrícola brasileira cada vez mais efetiva.