



**ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA
ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA**

Everton Ramos de Lins

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola



**ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA
ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA**

Everton Ramos de Lins

INDICE

1 - INTRODUÇÃO.....	1
2 - SOBRE A NECESSIDADE DE INTERVENÇÕES NA ECONOMIA, SUAS CAUSAS E PROBLEMAS.....	2
2.1 - Necessidades de Intervenção sob o Enfoque Neo-Clássico.....	3
2.2 - A Economia como Sistema Reprodutivo - Controvérsia e Conciliação.....	5
3 - COMÉRCIO E PAGAMENTOS INTERNACIONAIS.....	8
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS - AGRICULTURA NA POLÍTICA ECONÔMICA.....	10
LITERATURA CITADA.....	12
RESUMO.....	13
SUMMARY.....	14

ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA (1)

Everton Ramos de Lins

1 - INTRODUÇÃO

A definição de medidas de política apropriadas para os diferentes segmentos e para a economia como um todo é objeto de interesse permanente, nas sociedades contemporâneas. Sob os pressupostos de que essa definição requer conhecimento de princípios relevantes envolvidos no funcionamento da economia e de que tais princípios podem variar com o tempo e de uma economia para outra, no presente trabalho serão discutidas algumas questões básicas no caso brasileiro; ao mesmo tempo será examinado o lugar da política agrícola na política econômica geral.

A abordagem restringir-se-á, principalmente, a um tratamento teórico. No concernente à metodologia, adotar-se-á a posição denominada por FERGUNSON (5) "positivismo lógico", segundo a qual: a) as hipóteses ou axiomas básicos da teoria econômica não requerem verificação empírica, posto que "... são um sistema de verdades a priori e produto da razão pura ...", conquanto, b) seja desejável o teste de hipóteses deduzidas - um teste indireto das hipóteses ou axiomas subjacentes à teoria. Sob este posicionamento, serão discutidos aspectos da teoria econômica relevantes para política, incluindo questões do comércio internacional. Melhor dizendo, a análise, em vez de normativa, terá caráter estritamente positivo, sendo este um critério que encontrou grande aceitação entre os economistas modernos, por exemplo, SAMUELSON (12), FRIEDMAN (6), MACHLUP (8). Em particular, dado o objetivo de maximização do bem-estar social mediante aumento da oferta e demanda agregadas, procurar-se-á discutir os principais problemas relacionados com a necessidade de intervenções do Governo na economia e a correta avaliação dos efeitos das medidas de política. Conquanto seja inviável considerar todos os fatores envolvidos na consecução daquele objetivo, pretende-se que os mais relevantes poderiam ser incluídos, pressupondo que bem-estar social varia diretamente com a quantidade de bens

(1) Resumo publicado nos Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural; 23., realizado em São Paulo, de 05 a 09 de ago. de 1985. v.2; p.95.

usufruída pela sociedade, dada a estrutura de distribuição desses bens entre os consumidores.

Mais especificamente, os objetivos do trabalho são: a) discutir a necessidade de intervenções na economia e os problemas básicos na definição de medidas de política econômica, especialmente política setorial; b) focalizar as principais dificuldades defrontadas pela pesquisa e propor diretrizes de investigação coerentes com a teoria disponível e a situação nacional; c) contemplar a possibilidade de estudos intersetoriais, tendo em vista a agricultura no conjunto da economia. Entende-se por política setorial qualquer medida governamental que discrimine, a favor ou contra, um ou mais setores ou atividades em relação aos demais e em face da situação pré-existente à sua adoção.

2 - SOBRE A NECESSIDADE DE INTERVENÇÕES NA ECONOMIA, SUAS CAUSAS E PROBLEMAS

À medida que grandes mudanças afetaram a estrutura industrial e social das principais economias no mundo, a doutrina da "mão invisível", de Adam Smith (lançada em 1776), segundo a qual o comportamento maximizante independente de cada agente econômico em uma organização social implica que cada indivíduo inevitavelmente segue um curso de ação que beneficia a sociedade como um todo, ou a teoria denominada por Keynes de "economia clássica" (segundo a qual a economia tende naturalmente para o pleno emprego) foram frequentemente questionadas. Ainda que os conceitos Keynesianos, lançados por volta de 1935, tenham reduzido a economia clássica a um caso particular da teoria geral e a doutrina da "mão invisível" tenha recebido muitos acréscimos, não se pode dizer que a teoria econômica tenha cessado de evoluir e, pelo contrário, tem permanecido o desafio e o esforço para obter generalizações que expliquem cada vez melhor o comportamento da economia real, em face da própria evolução da realidade. Supostamente a abordagem neste item baseia-se nos desenvolvimentos mais recentes da teoria pertinente, mas ainda assim terá que considerar também problemas relacionados com a aplicação da teoria.

2.1 - Necessidades de Intervenção sob o Enfoque Neo-Clássico

Do ponto de vista neo-clássico, que tem predominado desde fins do século passado, a análise econômica focaliza o problema da escassez dos bens disponíveis em face dos desejos humanos a serem atendidos pelos mesmos. Conquanto considere-se o sistema de preços como importante na coordenação da economia, admitem-se limitações do mesmo para esta finalidade, as quais são atribuídas a imperfeições de mercado, devidas à dimensão não suficientemente pequena de todos os agentes econômicos e à falta de conhecimento perfeito da parte desses agentes. Essa última impede que o comportamento maximizante de cada agente leve em conta todas as possibilidades do sistema, enquanto que a falta de dimensão apropriada dos agentes, havendo elementos de monopólio, tende a levar, conforme salientado por ROBINSON (10), à exploração monopolística, exploração monopsonística e redução da oferta agregada ou do nível de emprego. Note-se a propósito que, sem aquelas imperfeições, dificilmente haveria desemprego, não havendo, então, lugar para políticas monetária ou fiscal, de ordinariedade recomendadas para expandir a demanda e a oferta agregadas, BRANSON & LITVACK (3). Isto é, a economia tenderia para o pleno emprego, conforme previsto pela teoria pré-keynesiana. Além disso, generalizações quanto ao comportamento da economia com mercados imperfeitos tornam-se difíceis, mesmo sem considerar mudanças temporais nos recursos de produção, estado das artes e objetivos dos agentes econômicos.

Mais recentemente, tem-se usado o termo "externalidade" para referir-se a situações especiais em que, mesmo na vigência de mercados perfeitamente competitivos, o comportamento maximizante individual face ao sistema de preços não levaria a um máximo de benefício para a sociedade, BATOR (1). No caso da produção de um bem, diz-se que ocorre externalidade quando o custo marginal privado na sua obtenção difere do custo marginal social do mesmo. Em vista disso, no sistema econômico privado (de administração descentralizada) quando os empresários, na produção do bem, agindo racionalmente, equiparam, em competição perfeita, o custo marginal ao preço, não haverá, necessariamente, maximização do bem-estar social.

Sobre a necessidade de intervenções do Governo, em geral, uma prática hoje aceita pacificamente, quando se atribui ao termo externalidade um sentido abrangente para incluir a presença de elementos de monopólio (que fundamentalmente são gerados por externalidade técnica), ao lado das outras formas de externalidade (de propriedade e pública), referidas intervenções se justificariam apenas quando visassem evitar as conseqüências daquele fenômeno. Intervenções em monopólios (ou em monopsonios) se justificariam pelo propósito de prevenir contra explorações monopolística ou monopsonística e seus efei

tos correlatos, enquanto intervenções associadas com externalidades pública ou de propriedade visariam suprir a falta de produção ou evitar efeitos socialmente prejudiciais relacionados com as mesmas. Na prática, sabe-se que diversas intervenções têm dado lugar a controvérsias, mas há muitos casos de atuações do Governo indiscutivelmente necessárias como se dá nas áreas de segurança, saúde, educação, pesquisa (ciência e tecnologia), transporte, energia ou em logradouros e diversões públicas, por exemplo, que poderiam ser justificadas pela ocorrência de externalidades.

Para a agricultura em particular, casos clássicos de intervenção, facilmente justificáveis, são os investimentos em pesquisa e extensão (educação informal). Por exemplo, há necessidade de o Governo investir em pesquisa para obter variedades de soja cada vez mais produtivas, dado o desinteresse privado em fazer tal investimento, de vez que o custo marginal privado para a nova variedade seria provavelmente maior que o benefício marginal privado; contribuiria para isso o fato da empresa não poder captar todos os benefícios (externalidade pública) da nova variedade. Para o Governo, entretanto, que decide em termos de benefício social e custo social, o primeiro poderia equiparar-se ou superar o custo social de produção. Investimentos do Governo em extensão rural também justificam-se em face de externalidade pública, que no caso ocorre especialmente em vista de a divulgação de informações via meios de comunicação massal tornar o benefício social das informações divulgadas maior que o custo privado da divulgação.

Quanto às intervenções sob a forma convencional de subsídios e preços administrados, elas teriam justificativa na ocorrência de externalidades técnicas (causando imperfeições de mercado) ou de externalidades de propriedade (causando alocação inadequada dos fatores de produção), embora sua justificativa freqüentemente tenha gerado discordância.

Em resumo e concluindo, as limitações do sistema de preços para coordenação do sistema econômico e quanto ao poder preditivo da teoria neoclássica decorrem sobretudo das imperfeições de mercado e externalidades geralmente existentes. Com referência ao poder preditivo, entretanto, ainda que seja difícil descrever ou prever exatamente o comportamento da realidade, qualquer pesquisa econômica deveria ter em vista a maior aproximação possível. Com respeito a intervenções, por sua vez, dado que sob competição perfeita (sem elementos de monopólio e com conhecimento perfeito), não haveria, segundo BATOR (2), necessidade de intervenções, um reconhecimento de que no mundo real predominam mercados imperfeitos mas com alguma dose de perfeição leva a concluir que intervenções não deveriam ser praticadas indiscriminadamente, devendo-se atentar, em vez disso, para limites (de ordinário pouco tangíveis) den

tro dos quais elas efetivamente são necessárias. Em outras palavras, é preciso evitar que intervenções do Governo prejudiquem a limitada capacidade autorreguladora dos mercados. De outra parte, independentemente do grau de perfeição dos mercados, a pesquisa de externalidade configura-se como um meio apropriado para evidenciar qualquer necessidade de intervenção do Governo na economia, dentro de um sentido abrangente atribuído àquela ocorrência.

Finalmente, posto que bem-estar social é o objetivo das medidas de intervenção, cabe esclarecer ainda que tais medidas implicam, por necessidade, um juízo de valor que, no caso, é feito pelo administrador público, como representante da sociedade. A depender desse juízo, graus de importância variáveis podem ser atribuídos aos fatores de que depende o máximo bem-estar, além de poder variar o número desses fatores incluindo, por exemplo, apenas maximização da oferta condicionada a dada estrutura da renda, ou nenhum desses componentes. A esse respeito, a proposta neste trabalho é de que, no caso brasileiro de hoje, aumento do bem-estar social depende, simultaneamente, de maiores oferta e demanda agregadas e de manutenção ou dispersão da atual distribuição de renda. Quanto à distribuição em particular, a política econômica no geral, sem prejuízo de medidas para expandir a demanda e a oferta, deveria orientar-se no sentido de evitar que o forte torne-se forte demais e o fraco fraco demais, garantindo no mínimo as atuais condições de sobrevivência e funcionamento de cada agente econômico. Entretanto, não há como garantir que este ou qualquer outro objetivo seria considerado o melhor por todos os indivíduos envolvidos.

2.2 - A Economia como Sistema Reprodutivo - Controvérsia e Conciliação

Em que pese a aparente consistência da teoria neo-clássica como arcabouço de análise econômica, a mesma tem sido objeto de considerável discussão nos últimos anos, especialmente com respeito ao seu esquema de equilíbrio sob condições de competição perfeita e à noção de capital como um "fator de produção" na análise da produção e distribuição da renda, SRAFFA (14), ROBINSON (10), SAMUELSON (13) e RONCAGLIA (11).

Basicamente, a dificuldade com o esquema de equilíbrio é que, além do mesmo estar sujeito a condições de competição perfeita, no que está longe de corresponder à realidade, está sujeito também à condição de "coeteris paribus", no sentido de uma independência das condições de produção de cada produto das condições de produção para todas as outras indústrias, o que na realidade também não ocorre. Com respeito às condições de competição, salienta-se, por exemplo, que é do senso comum o fato de que nenhuma firma defron

ta-se com uma demanda perfeitamente elástica para o seu produto, o que já é suficiente para solapar as condições teóricas da existência da sua oferta individual, enquanto a falta da condição de "coeteris paribus", como acima referido, também torna sem validade a relação de oferta, mesmo sob competição perfeitamente feita.

Quanto à noção de capital como um "fator de produção", sendo ela necessária ao estudo da função de produção, a mesma esbarra na dificuldade de medir bens de capital heterogêneos em termos de uma só magnitude homogênea, face à inexistência "a priori" de uma medida de valor para aqueles bens. Isto é, por um lado, o valor de um bem de capital depende da sua produtividade marginal, enquanto, por outro, a determinação dessa produtividade depende de uma prévia avaliação do bem. Independentemente disso, lembra-se que as diferentes estruturas de composição dos meios de produção e do produto dificultariam o estudo de funções de produção agregadas.

As dificuldades acima com a teoria de capital e a função de produção levam à inferência de que o valor ou preço de um bem de capital, em vez de ser determinado empiricamente pelo cruzamento das respectivas oferta e demanda, como previsto na teoria neo-clássica, deve ser objeto de determinação simultânea envolvendo as condições técnicas de produção de todas as mercadorias (incluindo o referido bem) e as variáveis distributivas (a taxa de lucro e a taxa de salário) dada a quantidade produzida de cada mercadoria. Esta abordagem constitui o chamado enfoque neo-Ricardiano, que diferentemente do neo-clássico, baseado na escassez dos bens, baseia-se na reprodutividade das mercadorias produzidas em um sistema capitalista SRAFFA(15), RONCAGLIA (11) . A necessidade de determinação simultânea das variáveis referidas, por sua vez, aponta para uma inconsistência teórica do enfoque neo-clássico, qual seja, dado um conjunto de sistemas alternativos para produção de um bem, a mudança de sistema de produção associada com uma queda na taxa de lucro não corresponde necessariamente à substituição do sistema menos intensivo por outro mais intensivo em capital (relação entre capital e trabalho na produção), GAREGNANI (7) e SRAFFA (15), em face do que se chama reversibilidade dos métodos de produção.

No entanto, deve-se destacar: a) que as dificuldades com a teoria de capital, a função de produção e a teoria do valor são fundamentalmente de ordem operacional, apontando particularidades de que o analista deve estar ciente na utilização das referidas noções como base para estudos empíricos; essas particularidades, entretanto, não afetam os princípios neo-clássicos na sua essência; b) no concernente à reversibilidade dos métodos de produção, a contradição dos resultados pelas duas formas quanto ao valor da taxa de lucro e intensidade de capital nos sistemas de produção é apenas aparente, pois a

transgressão dalei dos retornos decrescentes, que se evidencia, dá-se em: a) a associação com a mudança no valor da quantidade de capital por trabalhador e não nessa quantidade, que é incomensurável (GAREGNANI (7)); c) que os modelos neo-Ricardianos de análise baseados na reprodutividade das mercadorias, em lugar do sistema de preços de mercado na teoria neo-clássica, determinam o sistema de "preços de produção", que difere daquele por não incluir cada preço o excedente correspondente à taxa de lucro e também por não refletir uma eventual estrutura da demanda pelos produtos, que independa das condições técnicas da produção, estrutura essa que não se inclui na análise.

Em vista disso, conciliando a aparente controvérsia entre os enfoques neo-clássico e da reprodutividade da economia acima delineada, neste trabalho propõe-se que: a) para problemas de distribuição da renda nacional, dado o nível de produção, o enfoque da economia como um sistema reprodutivo mostra-se mais consistente que o da função de produção agregada algumas vezes utilizado; b) devido ao enfoque da reprodutividade, pelo que se sabe, só ter sido suficientemente discutido nos meios científicos para o fim específico de determinação dos preços de produção face à mudança nas taxas de lucro e de salário, dadas as condições técnicas e o nível de produção, há necessidade de novos desenvolvimentos teóricos para discriminar como aquela determinação relaciona-se com a análise de outros problemas de economia política; entre estes destacam-se a determinação dos níveis de produção, da venda dos produtos (realização), níveis de emprego e mudanças tecnológicas; c) para análise microeconômica, o enfoque neo-clássico é o procedimento adequado, devendo-se tomar os valores efetivos ou as expectativas de preços, salários e a taxa de lucro (ou juro) no mercado, ao lado das condições técnicas de produção e outros elementos disponíveis que requeira o caso específico; conquanto esses indicadores representem apenas uma primeira aproximação no que concerne ao equilíbrio geral (dada a falta de conhecimento perfeito), eles são os que efetivamente contam como elementos de decisão para os agentes econômicos, lembrando outrossim que tanto equilíbrio parcial como equilíbrio geral são estados concretos nunca alcançados, já que no mundo real tudo está sempre mudando; d) considerando que os preços de produção equivalem aos preços de mercado com isolamento das influências da demanda e do excedente, um modelo de reprodução exprime o equilíbrio econômico geral para o qual tende a economia, lembrando que esta tende a ajustar-se, compatibilizando a demanda e a oferta de mercadorias, sendo as estruturas da demanda e oferta interdependentes; e) a reversibilidade dos métodos de produção não representa dificuldade intransponível, por que dado um conjunto de sistemas de produção alternativos é sempre possível estabelecer qual o que apresenta mais vantagem em termos do preço de produção, para dada mercadoria.

3 - COMÉRCIO E PAGAMENTOS INTERNACIONAIS

As considerações até aqui foram sem qualquer referência ao caráter aberto ou fechado da economia e na verdade elas aplicam-se indiferentemente a um ou outro desses casos. No entanto, dado que é impraticável para um país integrado na comunidade internacional delinear sua política sem levar em conta as relações com o exterior e tendo em vista a importância crucial dessas relações, os principais problemas defrontados pelos países retardatários em geral são discutidos a seguir. Como base para a discussão, é apresentado um conjunto de postulados relevantes no estabelecimento da política internacional desses países, cuja validade supostamente é de aceitação pacífica, mas que eventualmente poderão ser objeto de pesquisa. Tais postulados, relacionados logo a seguir, situam resumidamente o problema decorrente das aspirações de desenvolvimento nacional em face das restrições impostas pelas dotações de recursos e por ineficiências de mercado e externalidades no âmbito internacional, incluindo a política de intervenção praticada pelas nações com que se defronta o país particularmente considerado.

Inicialmente, destaca-se que: a) o desenvolvimento de um país retardatário depende estritamente ou fortemente de importação de tecnologia dos países industrializados ou desenvolvidos, normalmente via bens de capital e treinamento técnico-científico da força de trabalho, simultaneamente; b) tecnologia constitui um fator de produção não convencional que, praticamente, não tem substituto no que respeita à superação da defasagem entre estágios de desenvolvimento; c) os países industrializados ou desenvolvidos são dotados de uma quantidade de fatores de produção "per capita" (convencionais e tecnologia) em uso efetivo consideravelmente maior que os países retardatários, o que responde pela maior renda "per capita" dos mesmos; d) livre comércio internacional, segundo o princípio das vantagens comparativas, ainda que sob condições de "melhor Pareto" nas relações de produção e nas de troca, não tenderia a alterar a dotação relativa de fatores de produção dos países; isto porque, livre operação do mecanismo de trocas não milita em favor de redistribuição dos fatores de produção para os menos dotados, enquanto que o oposto é mais provável de ocorrer, NEWMAN (9); além disso, dificilmente livre concorrência no comércio internacional seria uma hipótese realista, em face do complexo de tarifas que prevalece; e) o rápido progresso científico e tecnológico nos países desenvolvidos, contrastando com a tendência à exaustão de recursos primários exportados e não renováveis nos países retardatários, a par da discriminação tarifária pelos países ricos contra a exportação de produtos industrializados pelos países pobres, favorece a ampliação da defasagem entre os dois grupos de países; f) uma política de superação do subdesenvolvimento nos paí

ses retardatários, com ênfase em modelo primário-exportador, tende a orientar a produção nacional, preferivelmente, para o mercado externo, buscando-se custos nacionais competitivos via redução de salário ou restrição ao nível de emprego, em detrimento do poder aquisitivo ou da demanda efetiva interna.

Sob esses postulados, tem-se que um país retardatário aspirando ao desenvolvimento defronta-se com necessidade de exportar, para fazer face à importação de bens de capital e tecnologia (além de outros itens essenciais não disponíveis, por exemplo, petróleo) e, também, com dificuldade para exportar (produtos industrializados ou produtos primários) com termos de troca adequados a um rápido fortalecimento da própria demanda; sendo assim não conviria a esse país enfatizar um modelo exportador, descuidando do mercado interno. Por exemplo, na medida em que haja tendência de o crescimento da agricultura nacional depender cada vez mais do aumento das exportações, a conveniência de uma importância relativa maior da demanda interna deveria ser considerada. Mais especificamente, propõe-se que enquanto o ideal for uma expansão simultânea da demanda efetiva interna e das exportações ou da demanda efetiva interna apenas, persistência de baixos níveis de consumo interno "per capita", em contraste com rápido crescimento das exportações, deveria ser evitada.

Também, em vista da disparidade na dotação de fatores de produção "per capita" entre países não-desenvolvidos e desenvolvidos e da ineficiência do livre comércio para desfazer essa disparidade, justifica-se a adoção de barreiras tarifárias ou equivalentes pelo país retardatário, desde que suficiente evidência demonstre que proteção de certas indústrias infantis garantirá seu desenvolvimento e da economia em geral. Esta aliás tem sido uma estratégia marcante na industrialização no Brasil.

De outra parte, aparentemente, não há porque realizar confisco sobre exportações, já que os produtos confiscados são precisamente itens com maior poder competitivo no comércio internacional, especialmente supondo que o país defronte-se com demanda internacional elástica para os produtos confiscados. No caso da receita de exportação do produto não reduzir-se significativamente na falta do confisco (demanda pouco inelástica), o não confisco também seria desejável, seja pela política de boa vontade que isto reflete perante a comunidade internacional, seja pela maior geração de empregos na economia nacional. Tratando-se de culturas perenes com prazo relativamente longo entre o plantio e o início da fase produtiva, no entanto, riscos de ocorrência de desajustes futuros entre quantidades ofertada e demandada por erro de previsão dos agricultores deveriam ser evitados.

Tendo analisado e discutido os principais fatores que geram necessidade de intervenção, no próximo item considerar-se-á o problema de definir medidas de política agrícola em face da interdependência da agricultura e de mais setores.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS - AGRICULTURA NA POLÍTICA ECONÔMICA

A política agrícola no Brasil, como nos países em geral, tem consistido, em grande parte, de garantia de preços mínimos e subsídios, sob diferentes formas, para os produtores, tendo em vista características especiais da agricultura e, em correlação com este fato, aparentemente há crença generalizada de que este setor tem sido alvo de medidas protecionistas. No entanto, em que pese a necessidade de um melhor exame deste assunto, pode-se adiantar que os resultados de primeira ordem daquelas medidas são insuficientes para caracterizar protecionismo na agricultura, em vista da interdependência que existe entre os diferentes segmentos da economia. No geral, interessa ao Governo e à sociedade saber até que ponto as medidas de política para um setor afetam aos demais e neste fato reside um problema central de política econômica setorial. Resumindo, para julgamento apropriado de qualquer medida de política exige-se conhecimento em toda a extensão possível e para diferentes períodos de tempo, do caráter discriminatório que dada medida possa ter ou tenha de fato para um setor.

A teoria do equilíbrio geral originariamente proposta por WALRAS (17) fornece fundamentos de como a economia funciona no seu conjunto, explicando como os efeitos de segunda, terceira e de ordens mais elevadas de mudanças específicas se relacionam. Enquanto essa teoria permite o necessário entendimento da interação entre as atividades, análises de relações "input-output", versões empíricas que são da mesma, podem proporcionar resultados similares e aproximados, a um nível menor de detalhamento setorial, conforme as pesquisas de Leontief, discutidas, por exemplo, em DORFMAN (4). Reconhecida mente, a operacionalização de modelos dessa natureza não é fácil, mas a aceitação desse desafio seria um passo inicial com vistas a maior pragmatismo.

Além disso, enquanto que análises de equilíbrio ao estilo Walrasiano, exprimindo a interdependência das atividades e o caráter reprodutivo dos bens econômicos, já acenam com a possibilidade de sólidas diretrizes de economia política, análises de reprodução do tipo neo-Ricardiano focalizado no item dois, por seu turno, exercem apelo ainda maior devido às taxas de lucro e de salário, essenciais em política constarem explicitamente nas suas versões básicas, SRAFFA (15). Nesse caso, a possibilidade de realizar análise macroeconômica baseada na reprodutividade e análise microeconômica sob o enfoque neo-clássico, complementarmente, deveria ser considerada, ensejando a que as teorias respectivas fossem aplicadas sem exclusividade, sem lugar a controvérsias como anteriormente delineado. Mesmo não havendo lugar neste trabalho para aprofundamento nos detalhes que comportam análises de equilíbrio geral sob um ou outro dos esquemas mencionados, o argumento básico é de que a possibilida

de de analisar a interdependência que existe entre todas as atividades na economia e os efeitos de medidas de política sobre essas atividades deveria ser explorada com vistas a melhoria na definição de políticas setoriais ou de política agrícola em particular. Para inclusão de medidas de política nas análises, condição para que possam auxiliar na tomada de decisões, inicialmente seria preciso identificar todas as medidas atualmente incidentes sobre cada atividade discriminada na análise, quantificando os efeitos diretos e indiretos de cada uma sobre os conjuntos de preços e quantidades em todo o sistema. Tendo que os valores de todas as variáveis são determinados simultaneamente, o problema básico seria a determinação de como as mudanças associadas com dado instrumento de política relacionam-se com um novo estado de equilíbrio, caracterizado por uma nova estrutura das variáveis relevantes.

Tendo em vista a quantificação, propõe-se como idéia preliminar que as medidas de política poderiam ser classificadas sob os títulos de: a) imposto ou subsídio segundo afetem, em particular e de início, negativa ou positivamente o preço de dado produto; b) política de crédito, afetando a taxa de juros ou os meios de pagamento para dada indústria; ou c) política salarial, afetando o salário. Deve ser evidente que a taxa de juros e o salário também podem ser afetados tanto positiva como negativamente, a exemplo do registrado para preços. A principal vantagem da pesquisa sob o enfoque acima é a possibilidade de considerar para cada atividade ou setor os efeitos de medidas diretamente incidentes sobre o mesmo e efeitos indiretos, devidos a intervenções ou ao desempenho registrados em outros setores ou no conjunto da economia. Secundariamente, os resultados dessa natureza poderiam facilitar, também, a quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado em face da atuação e desempenho do setor privado. Ainda que a abordagem pertinente tenha sido superficial, não há dúvida quanto a sua viabilidade, considerando que a própria metodologia deveria ser pesquisada.

Finalmente, sob uma visão mais abrangente, em face da discussão nos diversos itens deste trabalho, questões básicas que deveriam ser resolvidas ou contempladas em pesquisa orientada para política econômica são: a) quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado; b) definição precisa do objetivo social a ser alcançado; c) conciliação dos objetivos de exportação exterior com os da economia em geral; d) avaliação dos efeitos de diferentes ordens, das medidas de política, sobre a economia.

Com referência à ocorrência de externalidades, discutida no item dois, deve-se lembrar que a importância de sua identificação decorre do fato de a mesma implicar necessidade de intervenções do Estado, e quanto ao comércio internacional, sua inclusão em modelos intersetoriais é tanto necessária quanto possível.

LITERATURA CITADA

1. BATOR, Francis M. The anatomy of market failure. Quarterly Journal of Economics, Cambridge, 72(3):351-379, Aug. 1958.
2. ———. The simple analytics of welfare maximization. American Economic Review, Nashville, 47(1):22-59, Mar. 1957.
3. BRANSON, William H. & LITVACK, James M. Macroeconomia. São Paulo, Harper & Row do Brasil, 1978. 432p.
4. DORFMAN, Robert. The nature and significance of input-output. Review of Economics and Statistics, Cambridge, 36(2):121-133, May. 1954.
5. FERGUNSON, C.E. Microeconomia. 3.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1980. 609p.
6. FRIEDMAN, Milton. The methodology of positive economics. In: ———. Essays in positive economics. Chicago, University Chicago 1953. p.3-43.
7. GAREGNANI, P. Heterogeneous capital, the production function and theory of distribution. Review of Economics Studies. Cambridge, 37(3):407-436, July. 1970.
8. MACHLUP, Fritz. The problem of verification in economics. Southern Economic Journal, Chapel Hill, North Carolina, 22(1):1-21, July. 1955.
9. NEWMAN, Peter. Generalizations of bilateral exchange theory. In: ———. The theory of exchange. New Jersey, Prentice-Hall, 1965. p.109-125.
10. ROBINSON, Joan. Economics of imperfect competition. London, McMillan, 1933.
11. RONCAGLIA, Alexandro. Sraffa and the theory of prices. New York, John Wiley & Sons, 1978.

12. SAMUELSON, P.A. Foundations of economic analysis. Cambridge, Harward University, 1947. 447p.
13. ————. Parable and realism in capital theory: the surrogate production function. Review of Economics Studies, Cambridge, 29(80): 193-206, 1962.
14. SRAFFA, Piero. The laws of returns under competitive conditions. Economic Journal, 36:535-550. 1926.
15. ————. Produção de mercadorias por meio de mercadorias. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. 119p.
16. ————. Sulle relazioni fra costo e quantita prodotta. Annali di Economia, Roma, 2:277-328, 1925.
17. WALRAS, L. Elements d'economie politique pure. Paris, R. Pichon, 1935. 266p.

RESUMO

Este trabalho discute os fundamentos da necessidade de intervenções na economia e alguns problemas envolvidos no estabelecimento de política econômica, com referência especial à agricultura.

A partir da teoria neo-clássica propõe-se que as necessidades de intervenção decorrem da presença de imperfeições e externalidades nos mercados interno e internacional. São identificadas quatro questões básicas em pesquisa de economia orientada para política econômica, sendo elas: a) quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado; b) definição precisa do objetivo social a ser alcançado; c) conciliação dos objetivos de exportação exterior com os da economia geral; d) avaliação dos efeitos de diferentes ordens, das medidas de política.

Em face de termos de troca desfavoráveis no mercado internacional, sugere-se a necessidade de considerar o fortalecimento do mercado interno como objetivo relacionado com a política de exportação e, em face da interdependência entre as atividades econômicas, que a factibilidade de análises complementares de equilíbrio geral e variações microeconômicas deveriam ser pesquisadas em conexão com medidas de política.

SUMMARY

This study discusses the fundamentals of the necessity for public intervention in the economy and some problems which correct establishment of economic policy involves, with special reference to agricultural policy. On basis of the neo-classical theory it proposes that needs for intervention are due to imperfections and externalities in both internal and international markets. Four basic questions in policy oriented economic research are identified, namely: (a) determination of appropriate limits for the public interventions; (b) definition of the social objectives to be met; (c) compromise between the goals for the international exports and those for the general economy and (d) quantification of the first, second, third and higher order economic policy effects. When faced by unfavorable terms of exchange in world trade, the extent to which expanding both exports and internal consumption are conflicting objectives should be analyzed; in addition, given the interdependence among the economic activities, it proposes the factibility of using general equilibrium and microeconomic analyses complementarily in connection to policy measures as a theme for research.

**SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA**

Comissão Editorial:

Coordenador: Celuta Moreira Cesar Machado
Membros: Antônio Augusto Botelho Junqueira
Antonio Ambrosio Amaro
Arthur Antonio Ghilardi
Flavio Condé de Carvalho
José Luis Teixeira Marques Vieira
Maria Carlota Meloni Vicente
Bibliografia: Fátima Maria Martins Saldanha Faria

**Centro Estadual da Agricultura
Av. Miguel Estéfano, 3900
04301 - São Paulo - SP**

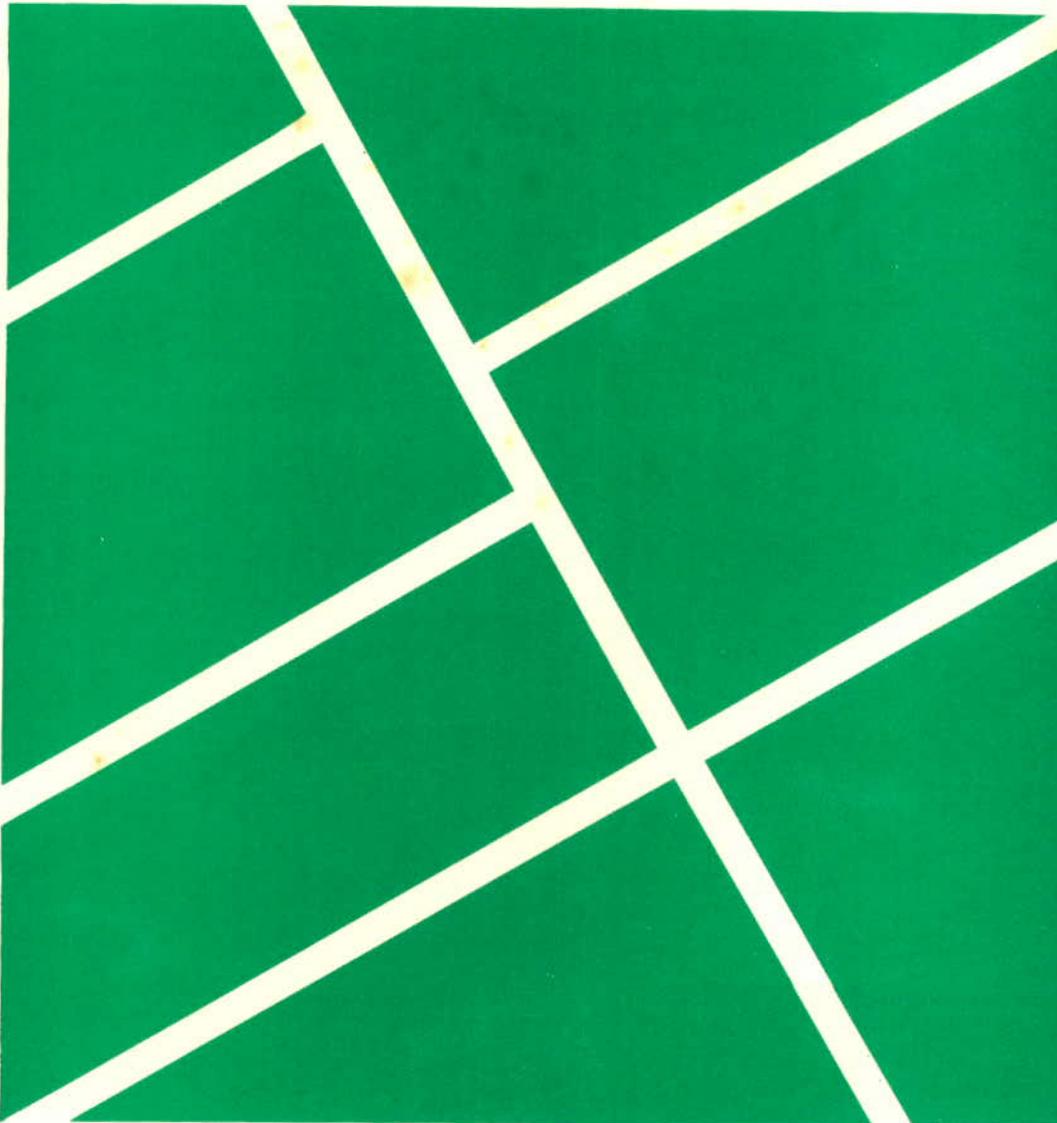
**Caixa Postal, 8114
01000 - São Paulo - SP
Telefone: 275-3433 r. 257**



Relatório de Pesquisa
Nº 5/86

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola



**ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA
ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA**

Everton Ramos de Lins

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola



**ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA
ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA**

Everton Ramos de Lins

INDICE

1 - INTRODUÇÃO.....	1
2 - SOBRE A NECESSIDADE DE INTERVENÇÕES NA ECONOMIA, SUAS CAUSAS E PROBLEMAS.....	2
2.1 - Necessidades de Intervenção sob o Enfoque Neo-Clássico.....	3
2.2 - A Economia como Sistema Reprodutivo - Controvérsia e Conciliação.....	5
3 - COMÉRCIO E PAGAMENTOS INTERNACIONAIS.....	8
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS - AGRICULTURA NA POLÍTICA ECONÔMICA.....	10
LITERATURA CITADA.....	12
RESUMO.....	13
SUMMARY.....	14

ALGUNS PROBLEMAS BÁSICOS DE POLÍTICA ECONÔMICA COM REFERÊNCIA ESPECIAL À POLÍTICA AGRÍCOLA (1)

Everton Ramos de Lins

1 - INTRODUÇÃO

A definição de medidas de política apropriadas para os diferentes segmentos e para a economia como um todo é objeto de interesse permanente, nas sociedades contemporâneas. Sob os pressupostos de que essa definição requer conhecimento de princípios relevantes envolvidos no funcionamento da economia e de que tais princípios podem variar com o tempo e de uma economia para outra, no presente trabalho serão discutidas algumas questões básicas no caso brasileiro; ao mesmo tempo será examinado o lugar da política agrícola na política econômica geral.

A abordagem restringir-se-á, principalmente, a um tratamento teórico. No concernente à metodologia, adotar-se-á a posição denominada por FERGUNSON (5) "positivismo lógico", segundo a qual: a) as hipóteses ou axiomas básicos da teoria econômica não requerem verificação empírica, posto que "... são um sistema de verdades a priori e produto da razão pura ...", conquanto, b) seja desejável o teste de hipóteses deduzidas - um teste indireto das hipóteses ou axiomas subjacentes à teoria. Sob este posicionamento, serão discutidos aspectos da teoria econômica relevantes para política, incluindo questões do comércio internacional. Melhor dizendo, a análise, em vez de normativa, terá caráter estritamente positivo, sendo este um critério que encontrou grande aceitação entre os economistas modernos, por exemplo, SAMUELSON (12), FRIEDMAN (6), MACHLUP (8). Em particular, dado o objetivo de maximização do bem-estar social mediante aumento da oferta e demanda agregadas, procurar-se-á discutir os principais problemas relacionados com a necessidade de intervenções do Governo na economia e a correta avaliação dos efeitos das medidas de política. Conquanto seja inviável considerar todos os fatores envolvidos na consecução daquele objetivo, pretende-se que os mais relevantes poderiam ser incluídos, pressupondo que bem-estar social varia diretamente com a quantidade de bens

(1) Resumo publicado nos Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural; 23., realizado em São Paulo, de 05 a 09 de ago. de 1985. v.2; p.95.

usufruída pela sociedade, dada a estrutura de distribuição desses bens entre os consumidores.

Mais especificamente, os objetivos do trabalho são: a) discutir a necessidade de intervenções na economia e os problemas básicos na definição de medidas de política econômica, especialmente política setorial; b) focalizar as principais dificuldades defrontadas pela pesquisa e propor diretrizes de investigação coerentes com a teoria disponível e a situação nacional; c) contemplar a possibilidade de estudos intersetoriais, tendo em vista a agricultura no conjunto da economia. Entende-se por política setorial qualquer medida governamental que discrimine, a favor ou contra, um ou mais setores ou atividades em relação aos demais e em face da situação pré-existente à sua adoção.

2 - SOBRE A NECESSIDADE DE INTERVENÇÕES NA ECONOMIA, SUAS CAUSAS E PROBLEMAS

À medida que grandes mudanças afetaram a estrutura industrial e social das principais economias no mundo, a doutrina da "mão invisível", de Adam Smith (lançada em 1776), segundo a qual o comportamento maximizante independente de cada agente econômico em uma organização social implica que cada indivíduo inevitavelmente segue um curso de ação que beneficia a sociedade como um todo, ou a teoria denominada por Keynes de "economia clássica" (segundo a qual a economia tende naturalmente para o pleno emprego) foram frequentemente questionadas. Ainda que os conceitos Keynesianos, lançados por volta de 1935, tenham reduzido a economia clássica a um caso particular da teoria geral e a doutrina da "mão invisível" tenha recebido muitos acréscimos, não se pode dizer que a teoria econômica tenha cessado de evoluir e, pelo contrário, tem permanecido o desafio e o esforço para obter generalizações que expliquem cada vez melhor o comportamento da economia real, em face da própria evolução da realidade. Supostamente a abordagem neste item baseia-se nos desenvolvimentos mais recentes da teoria pertinente, mas ainda assim terá que considerar também problemas relacionados com a aplicação da teoria.

2.1 - Necessidades de Intervenção sob o Enfoque Neo-Clássico

Do ponto de vista neo-clássico, que tem predominado desde fins do século passado, a análise econômica focaliza o problema da escassez dos bens disponíveis em face dos desejos humanos a serem atendidos pelos mesmos. Conquanto considere-se o sistema de preços como importante na coordenação da economia, admitem-se limitações do mesmo para esta finalidade, as quais são atribuídas a imperfeições de mercado, devidas à dimensão não suficientemente pequena de todos os agentes econômicos e à falta de conhecimento perfeito da parte desses agentes. Essa última impede que o comportamento maximizante de cada agente leve em conta todas as possibilidades do sistema, enquanto que a falta de dimensão apropriada dos agentes, havendo elementos de monopólio, tende a levar, conforme salientado por ROBINSON (10), à exploração monopolística, exploração monopsonística e redução da oferta agregada ou do nível de emprego. Note-se a propósito que, sem aquelas imperfeições, dificilmente haveria desemprego, não havendo, então, lugar para políticas monetária ou fiscal, de ordinário recomendadas para expandir a demanda e a oferta agregadas, BRANSON & LITVACK (3). Isto é, a economia tenderia para o pleno emprego, conforme previsto pela teoria pré-keynesiana. Além disso, generalizações quanto ao comportamento da economia com mercados imperfeitos tornam-se difíceis, mesmo sem considerar mudanças temporais nos recursos de produção, estado das artes e objetivos dos agentes econômicos.

Mais recentemente, tem-se usado o termo "externalidade" para referir-se a situações especiais em que, mesmo na vigência de mercados perfeitamente competitivos, o comportamento maximizante individual face ao sistema de preços não levaria a um máximo de benefício para a sociedade, BATOR (1). No caso da produção de um bem, diz-se que ocorre externalidade quando o custo marginal privado na sua obtenção difere do custo marginal social do mesmo. Em vista disso, no sistema econômico privado (de administração descentralizada) quando os empresários, na produção do bem, agindo racionalmente, equiparam, em competição perfeita, o custo marginal ao preço, não haverá, necessariamente, maximização do bem-estar social.

Sobre a necessidade de intervenções do Governo, em geral, uma prática hoje aceita pacificamente, quando se atribui ao termo externalidade um sentido abrangente para incluir a presença de elementos de monopólio (que fundamentalmente são gerados por externalidade técnica), ao lado das outras formas de externalidade (de propriedade e pública), referidas intervenções se justificariam apenas quando visassem evitar as conseqüências daquele fenômeno. Intervenções em monopólios (ou em monopsonios) se justificariam pelo propósito de prevenir contra explorações monopolística ou monopsonística e seus efei

tos correlatos, enquanto intervenções associadas com externalidades pública ou de propriedade visariam suprir a falta de produção ou evitar efeitos socialmente prejudiciais relacionados com as mesmas. Na prática, sabe-se que diversas intervenções têm dado lugar a controvérsias, mas há muitos casos de atuações do Governo indiscutivelmente necessárias como se dá nas áreas de segurança, saúde, educação, pesquisa (ciência e tecnologia), transporte, energia ou em logradouros e diversões públicas, por exemplo, que poderiam ser justificadas pela ocorrência de externalidades.

Para a agricultura em particular, casos clássicos de intervenção, facilmente justificáveis, são os investimentos em pesquisa e extensão (educação informal). Por exemplo, há necessidade de o Governo investir em pesquisa para obter variedades de soja cada vez mais produtivas, dado o desinteresse privado em fazer tal investimento, de vez que o custo marginal privado para a nova variedade seria provavelmente maior que o benefício marginal privado; contribuiria para isso o fato da empresa não poder captar todos os benefícios (externalidade pública) da nova variedade. Para o Governo, entretanto, que decide em termos de benefício social e custo social, o primeiro poderia equiparar-se ou superar o custo social de produção. Investimentos do Governo em extensão rural também justificam-se em face de externalidade pública, que no caso ocorre especialmente em vista de a divulgação de informações via meios de comunicação massal tornar o benefício social das informações divulgadas maior que o custo privado da divulgação.

Quanto às intervenções sob a forma convencional de subsídios e preços administrados, elas teriam justificativa na ocorrência de externalidades técnicas (causando imperfeições de mercado) ou de externalidades de propriedade (causando alocação inadequada dos fatores de produção), embora sua justificativa freqüentemente tenha gerado discordância.

Em resumo e concluindo, as limitações do sistema de preços para coordenação do sistema econômico e quanto ao poder preditivo da teoria neoclássica decorrem sobretudo das imperfeições de mercado e externalidades geralmente existentes. Com referência ao poder preditivo, entretanto, ainda que seja difícil descrever ou prever exatamente o comportamento da realidade, qualquer pesquisa econômica deveria ter em vista a maior aproximação possível. Com respeito a intervenções, por sua vez, dado que sob competição perfeita (sem elementos de monopólio e com conhecimento perfeito), não haveria, segundo BATOR (2), necessidade de intervenções, um reconhecimento de que no mundo real predominam mercados imperfeitos mas com alguma dose de perfeição leva a concluir que intervenções não deveriam ser praticadas indiscriminadamente, devendo-se atentar, em vez disso, para limites (de ordinário pouco tangíveis) den

tro dos quais elas efetivamente são necessárias. Em outras palavras, é preciso evitar que intervenções do Governo prejudiquem a limitada capacidade autorreguladora dos mercados. De outra parte, independentemente do grau de perfeição dos mercados, a pesquisa de externalidade configura-se como um meio apropriado para evidenciar qualquer necessidade de intervenção do Governo na economia, dentro de um sentido abrangente atribuído àquela ocorrência.

Finalmente, posto que bem-estar social é o objetivo das medidas de intervenção, cabe esclarecer ainda que tais medidas implicam, por necessidade, um juízo de valor que, no caso, é feito pelo administrador público, como representante da sociedade. A depender desse juízo, graus de importância variáveis podem ser atribuídos aos fatores de que depende o máximo bem-estar, além de poder variar o número desses fatores incluindo, por exemplo, apenas maximização da oferta condicionada a dada estrutura da renda, ou nenhum desses componentes. A esse respeito, a proposta neste trabalho é de que, no caso brasileiro de hoje, aumento do bem-estar social depende, simultaneamente, de maiores oferta e demanda agregadas e de manutenção ou dispersão da atual distribuição de renda. Quanto à distribuição em particular, a política econômica no geral, sem prejuízo de medidas para expandir a demanda e a oferta, deveria orientar-se no sentido de evitar que o forte torne-se forte demais e o fraco fraco demais, garantindo no mínimo as atuais condições de sobrevivência e funcionamento de cada agente econômico. Entretanto, não há como garantir que este ou qualquer outro objetivo seria considerado o melhor por todos os indivíduos envolvidos.

2.2 - A Economia como Sistema Reprodutivo - Controvérsia e Conciliação

Em que pese a aparente consistência da teoria neo-clássica como arcabouço de análise econômica, a mesma tem sido objeto de considerável discussão nos últimos anos, especialmente com respeito ao seu esquema de equilíbrio sob condições de competição perfeita e à noção de capital como um "fator de produção" na análise da produção e distribuição da renda, SRAFFA (14), ROBINSON (10), SAMUELSON (13) e RONCAGLIA (11).

Basicamente, a dificuldade com o esquema de equilíbrio é que, além do mesmo estar sujeito a condições de competição perfeita, no que está longe de corresponder à realidade, está sujeito também à condição de "coeteris paribus", no sentido de uma independência das condições de produção de cada produto das condições de produção para todas as outras indústrias, o que na realidade também não ocorre. Com respeito às condições de competição, salienta-se, por exemplo, que é do senso comum o fato de que nenhuma firma defron

ta-se com uma demanda perfeitamente elástica para o seu produto, o que já é suficiente para solapar as condições teóricas da existência da sua oferta individual, enquanto a falta da condição de "coeteris paribus", como acima referido, também torna sem validade a relação de oferta, mesmo sob competição perfeitamente feita.

Quanto à noção de capital como um "fator de produção", sendo ela necessária ao estudo da função de produção, a mesma esbarra na dificuldade de medir bens de capital heterogêneos em termos de uma só magnitude homogênea, face à inexistência "a priori" de uma medida de valor para aqueles bens. Isto é, por um lado, o valor de um bem de capital depende da sua produtividade marginal, enquanto, por outro, a determinação dessa produtividade depende de uma prévia avaliação do bem. Independentemente disso, lembra-se que as diferentes estruturas de composição dos meios de produção e do produto dificultariam o estudo de funções de produção agregadas.

As dificuldades acima com a teoria de capital e a função de produção levam à inferência de que o valor ou preço de um bem de capital, em vez de ser determinado empiricamente pelo cruzamento das respectivas oferta e demanda, como previsto na teoria neo-clássica, deve ser objeto de determinação simultânea envolvendo as condições técnicas de produção de todas as mercadorias (incluindo o referido bem) e as variáveis distributivas (a taxa de lucro e a taxa de salário) dada a quantidade produzida de cada mercadoria. Esta abordagem constitui o chamado enfoque neo-Ricardiano, que diferentemente do neo-clássico, baseado na escassez dos bens, baseia-se na reprodutividade das mercadorias produzidas em um sistema capitalista SRAFFA(15), RONCAGLIA (11) . A necessidade de determinação simultânea das variáveis referidas, por sua vez, aponta para uma inconsistência teórica do enfoque neo-clássico, qual seja, dado um conjunto de sistemas alternativos para produção de um bem, a mudança de sistema de produção associada com uma queda na taxa de lucro não corresponde necessariamente à substituição do sistema menos intensivo por outro mais intensivo em capital (relação entre capital e trabalho na produção), GAREGNANI (7) e SRAFFA (15), em face do que se chama reversibilidade dos métodos de produção.

No entanto, deve-se destacar: a) que as dificuldades com a teoria de capital, a função de produção e a teoria do valor são fundamentalmente de ordem operacional, apontando particularidades de que o analista deve estar ciente na utilização das referidas noções como base para estudos empíricos; essas particularidades, entretanto, não afetam os princípios neo-clássicos na sua essência; b) no concernente à reversibilidade dos métodos de produção, a contradição dos resultados pelas duas formas quanto ao valor da taxa de lucro e intensidade de capital nos sistemas de produção é apenas aparente, pois a

transgressão dalei dos retornos decrescentes, que se evidencia, dá-se em: a) a associação com a mudança no valor da quantidade de capital por trabalhador e não nessa quantidade, que é incomensurável (GAREGNANI (7)); c) que os modelos neo-Ricardianos de análise baseados na reprodutividade das mercadorias, em lugar do sistema de preços de mercado na teoria neo-clássica, determinam o sistema de "preços de produção", que difere daquele por não incluir cada preço o excedente correspondente à taxa de lucro e também por não refletir uma eventual estrutura da demanda pelos produtos, que independa das condições técnicas da produção, estrutura essa que não se inclui na análise.

Em vista disso, conciliando a aparente controvérsia entre os enfoques neo-clássico e da reprodutividade da economia acima delineada, neste trabalho propõe-se que: a) para problemas de distribuição da renda nacional, dado o nível de produção, o enfoque da economia como um sistema reprodutivo mostra-se mais consistente que o da função de produção agregada algumas vezes utilizado; b) devido ao enfoque da reprodutividade, pelo que se sabe, só ter sido suficientemente discutido nos meios científicos para o fim específico de determinação dos preços de produção face à mudança nas taxas de lucro e de salário, dadas as condições técnicas e o nível de produção, há necessidade de novos desenvolvimentos teóricos para discriminar como aquela determinação relaciona-se com a análise de outros problemas de economia política; entre estes destacam-se a determinação dos níveis de produção, da venda dos produtos (realização), níveis de emprego e mudanças tecnológicas; c) para análise microeconômica, o enfoque neo-clássico é o procedimento adequado, devendo-se tomar os valores efetivos ou as expectativas de preços, salários e a taxa de lucro (ou juro) no mercado, ao lado das condições técnicas de produção e outros elementos disponíveis que requeira o caso específico; conquanto esses indicadores representem apenas uma primeira aproximação no que concerne ao equilíbrio geral (dada a falta de conhecimento perfeito), eles são os que efetivamente contam como elementos de decisão para os agentes econômicos, lembrando outrossim que tanto equilíbrio parcial como equilíbrio geral são estados conjuntuais nunca alcançados, já que no mundo real tudo está sempre mudando; d) considerando que os preços de produção equivalem aos preços de mercado com isolamento das influências da demanda e do excedente, um modelo de reprodução exprime o equilíbrio econômico geral para o qual tende a economia, lembrando que esta tende a ajustar-se, compatibilizando a demanda e a oferta de mercadorias, sendo as estruturas da demanda e oferta interdependentes; e) a reversibilidade dos métodos de produção não representa dificuldade intransponível, por que dado um conjunto de sistemas de produção alternativos é sempre possível estabelecer qual o que apresenta mais vantagem em termos do preço de produção, para dada mercadoria.

3 - COMÉRCIO E PAGAMENTOS INTERNACIONAIS

As considerações até aqui foram sem qualquer referência ao caráter aberto ou fechado da economia e na verdade elas aplicam-se indiferentemente a um ou outro desses casos. No entanto, dado que é impraticável para um país integrado na comunidade internacional delinear sua política sem levar em conta as relações com o exterior e tendo em vista a importância crucial dessas relações, os principais problemas defrontados pelos países retardatários em geral são discutidos a seguir. Como base para a discussão, é apresentado um conjunto de postulados relevantes no estabelecimento da política internacional desses países, cuja validade supostamente é de aceitação pacífica, mas que eventualmente poderão ser objeto de pesquisa. Tais postulados, relacionados logo a seguir, situam resumidamente o problema decorrente das aspirações de desenvolvimento nacional em face das restrições impostas pelas dotações de recursos e por ineficiências de mercado e externalidades no âmbito internacional, incluindo a política de intervenção praticada pelas nações com que se defronta o país particularmente considerado.

Inicialmente, destaca-se que: a) o desenvolvimento de um país retardatário depende estritamente ou fortemente de importação de tecnologia dos países industrializados ou desenvolvidos, normalmente via bens de capital e treinamento técnico-científico da força de trabalho, simultaneamente; b) tecnologia constitui um fator de produção não convencional que, praticamente, não tem substituto no que respeita à superação da defasagem entre estágios de desenvolvimento; c) os países industrializados ou desenvolvidos são dotados de uma quantidade de fatores de produção "per capita" (convencionais e tecnologia) em uso efetivo consideravelmente maior que os países retardatários, o que responde pela maior renda "per capita" dos mesmos; d) livre comércio internacional, segundo o princípio das vantagens comparativas, ainda que sob condições de "melhor Pareto" nas relações de produção e nas de troca, não tenderia a alterar a dotação relativa de fatores de produção dos países; isto porque, livre operação do mecanismo de trocas não milita em favor de redistribuição dos fatores de produção para os menos dotados, enquanto que o oposto é mais provável de ocorrer, NEWMAN (9); além disso, dificilmente livre concorrência no comércio internacional seria uma hipótese realista, em face do complexo de tarifas que prevalece; e) o rápido progresso científico e tecnológico nos países desenvolvidos, contrastando com a tendência à exaustão de recursos primários exportados e não renováveis nos países retardatários, a par da discriminação tarifária pelos países ricos contra a exportação de produtos industrializados pelos países pobres, favorece a ampliação da defasagem entre os dois grupos de países; f) uma política de superação do subdesenvolvimento nos paí

ses retardatários, com ênfase em modelo primário-exportador, tende a orientar a produção nacional, preferivelmente, para o mercado externo, buscando-se custos nacionais competitivos via redução de salário ou restrição ao nível de emprego, em detrimento do poder aquisitivo ou da demanda efetiva interna.

Sob esses postulados, tem-se que um país retardatário aspirando ao desenvolvimento defronta-se com necessidade de exportar, para fazer face à importação de bens de capital e tecnologia (além de outros itens essenciais não disponíveis, por exemplo, petróleo) e, também, com dificuldade para exportar (produtos industrializados ou produtos primários) com termos de troca adequados a um rápido fortalecimento da própria demanda; sendo assim não conviria a esse país enfatizar um modelo exportador, descuidando do mercado interno. Por exemplo, na medida em que haja tendência de o crescimento da agricultura nacional depender cada vez mais do aumento das exportações, a conveniência de uma importância relativa maior da demanda interna deveria ser considerada. Mais especificamente, propõe-se que enquanto o ideal for uma expansão simultânea da demanda efetiva interna e das exportações ou da demanda efetiva interna apenas, persistência de baixos níveis de consumo interno "per capita", em contraste com rápido crescimento das exportações, deveria ser evitada.

Também, em vista da disparidade na dotação de fatores de produção "per capita" entre países não-desenvolvidos e desenvolvidos e da ineficiência do livre comércio para desfazer essa disparidade, justifica-se a adoção de barreiras tarifárias ou equivalentes pelo país retardatário, desde que suficiente evidência demonstre que proteção de certas indústrias infantis garantirá seu desenvolvimento e da economia em geral. Esta aliás tem sido uma estratégia marcante na industrialização no Brasil.

De outra parte, aparentemente, não há porque realizar confisco sobre exportações, já que os produtos confiscados são precisamente itens com maior poder competitivo no comércio internacional, especialmente supondo que o país defronte-se com demanda internacional elástica para os produtos confiscados. No caso da receita de exportação do produto não reduzir-se significativamente na falta do confisco (demanda pouco inelástica), o não confisco também seria desejável, seja pela política de boa vontade que isto reflete perante a comunidade internacional, seja pela maior geração de empregos na economia nacional. Tratando-se de culturas perenes com prazo relativamente longo entre o plantio e o início da fase produtiva, no entanto, riscos de ocorrência de desajustes futuros entre quantidades ofertada e demandada por erro de previsão dos agricultores deveriam ser evitados.

Tendo analisado e discutido os principais fatores que geram necessidade de intervenção, no próximo item considerar-se-á o problema de definir medidas de política agrícola em face da interdependência da agricultura e de mais setores.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS - AGRICULTURA NA POLÍTICA ECONÔMICA

A política agrícola no Brasil, como nos países em geral, tem consistido, em grande parte, de garantia de preços mínimos e subsídios, sob diferentes formas, para os produtores, tendo em vista características especiais da agricultura e, em correlação com este fato, aparentemente há crença generalizada de que este setor tem sido alvo de medidas protecionistas. No entanto, em que pese a necessidade de um melhor exame deste assunto, pode-se adiantar que os resultados de primeira ordem daquelas medidas são insuficientes para caracterizar protecionismo na agricultura, em vista da interdependência que existe entre os diferentes segmentos da economia. No geral, interessa ao Governo e à sociedade saber até que ponto as medidas de política para um setor afetam aos demais e neste fato reside um problema central de política econômica setorial. Resumindo, para julgamento apropriado de qualquer medida de política exige-se conhecimento em toda a extensão possível e para diferentes períodos de tempo, do caráter discriminatório que dada medida possa ter ou tenha de fato para um setor.

A teoria do equilíbrio geral originariamente proposta por WALRAS (17) fornece fundamentos de como a economia funciona no seu conjunto, explicando como os efeitos de segunda, terceira e de ordens mais elevadas de mudanças específicas se relacionam. Enquanto essa teoria permite o necessário entendimento da interação entre as atividades, análises de relações "input-output", versões empíricas que são da mesma, podem proporcionar resultados similares e aproximados, a um nível menor de detalhamento setorial, conforme as pesquisas de Leontief, discutidas, por exemplo, em DORFMAN (4). Reconhecida mente, a operacionalização de modelos dessa natureza não é fácil, mas a aceitação desse desafio seria um passo inicial com vistas a maior pragmatismo.

Além disso, enquanto que análises de equilíbrio ao estilo Walrasiano, exprimindo a interdependência das atividades e o caráter reprodutivo dos bens econômicos, já acenam com a possibilidade de sólidas diretrizes de economia política, análises de reprodução do tipo neo-Ricardiano focalizado no item dois, por seu turno, exercem apelo ainda maior devido às taxas de lucro e de salário, essenciais em política constarem explicitamente nas suas versões básicas, SRAFFA (15). Nesse caso, a possibilidade de realizar análise macroeconômica baseada na reprodutividade e análise microeconômica sob o enfoque neo-clássico, complementarmente, deveria ser considerada, ensejando a que as teorias respectivas fossem aplicadas sem exclusividade, sem lugar a controvérsias como anteriormente delineado. Mesmo não havendo lugar neste trabalho para aprofundamento nos detalhes que comportam análises de equilíbrio geral sob um ou outro dos esquemas mencionados, o argumento básico é de que a possibilida

de de analisar a interdependência que existe entre todas as atividades na economia e os efeitos de medidas de política sobre essas atividades deveria ser explorada com vistas a melhoria na definição de políticas setoriais ou de política agrícola em particular. Para inclusão de medidas de política nas análises, condição para que possam auxiliar na tomada de decisões, inicialmente seria preciso identificar todas as medidas atualmente incidentes sobre cada atividade discriminada na análise, quantificando os efeitos diretos e indiretos de cada uma sobre os conjuntos de preços e quantidades em todo o sistema. Tendo que os valores de todas as variáveis são determinados simultaneamente, o problema básico seria a determinação de como as mudanças associadas com dado instrumento de política relacionam-se com um novo estado de equilíbrio, caracterizado por uma nova estrutura das variáveis relevantes.

Tendo em vista a quantificação, propõe-se como idéia preliminar que as medidas de política poderiam ser classificadas sob os títulos de: a) imposto ou subsídio segundo afetem, em particular e de início, negativa ou positivamente o preço de dado produto; b) política de crédito, afetando a taxa de juros ou os meios de pagamento para dada indústria; ou c) política salarial, afetando o salário. Deve ser evidente que a taxa de juros e o salário também podem ser afetados tanto positiva como negativamente, a exemplo do registrado para preços. A principal vantagem da pesquisa sob o enfoque acima é a possibilidade de considerar para cada atividade ou setor os efeitos de medidas diretamente incidentes sobre o mesmo e efeitos indiretos, devidos a intervenções ou ao desempenho registrados em outros setores ou no conjunto da economia. Secundariamente, os resultados dessa natureza poderiam facilitar, também, a quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado em face da atuação e desempenho do setor privado. Ainda que a abordagem pertinente tenha sido superficial, não há dúvida quanto a sua viabilidade, considerando que a própria metodologia deveria ser pesquisada.

Finalmente, sob uma visão mais abrangente, em face da discussão nos diversos itens deste trabalho, questões básicas que deveriam ser resolvidas ou contempladas em pesquisa orientada para política econômica são: a) quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado; b) definição precisa do objetivo social a ser alcançado; c) conciliação dos objetivos de exportação exterior com os da economia em geral; d) avaliação dos efeitos de diferentes ordens, das medidas de política, sobre a economia.

Com referência à ocorrência de externalidades, discutida no item dois, deve-se lembrar que a importância de sua identificação decorre do fato de a mesma implicar necessidade de intervenções do Estado, e quanto ao comércio internacional, sua inclusão em modelos intersetoriais é tanto necessária quanto possível.

LITERATURA CITADA

1. BATOR, Francis M. The anatomy of market failure. Quarterly Journal of Economics, Cambridge, 72(3):351-379, Aug. 1958.
2. ———. The simple analytics of welfare maximization. American Economic Review, Nashville, 47(1):22-59, Mar. 1957.
3. BRANSON, William H. & LITVACK, James M. Macroeconomia. São Paulo, Harper & Row do Brasil, 1978. 432p.
4. DORFMAN, Robert. The nature and significance of input-output. Review of Economics and Statistics, Cambridge, 36(2):121-133, May. 1954.
5. FERGUNSON, C.E. Microeconomia. 3.ed. Rio de Janeiro, Forense, 1980. 609p.
6. FRIEDMAN, Milton. The methodology of positive economics. In: ———. Essays in positive economics. Chicago, University Chicago 1953. p.3-43.
7. GAREGNANI, P. Heterogeneous capital, the production function and theory of distribution. Review of Economics Studies. Cambridge, 37(3):407-436, July. 1970.
8. MACHLUP, Fritz. The problem of verification in economics. Southern Economic Journal, Chapel Hill, North Carolina, 22(1):1-21, July. 1955.
9. NEWMAN, Peter. Generalizations of bilateral exchange theory. In: ———. The theory of exchange. New Jersey, Prentice-Hall, 1965. p.109-125.
10. ROBINSON, Joan. Economics of imperfect competition. London, McMillan, 1933.
11. RONCAGLIA, Alexandro. Sraffa and the theory of prices. New York, John Wiley & Sons, 1978.

12. SAMUELSON, P.A. Foundations of economic analysis. Cambridge, Harward University, 1947. 447p.
13. ————. Parable and realism in capital theory: the surrogate production function. Review of Economics Studies, Cambridge, 29(80): 193-206, 1962.
14. SRAFFA, Piero. The laws of returns under competitive conditions. Economic Journal, 36:535-550. 1926.
15. ————. Produção de mercadorias por meio de mercadorias. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. 119p.
16. ————. Sulle relazioni fra costo e quantita prodotta. Annali di Economia, Roma, 2:277-328, 1925.
17. WALRAS, L. Elements d'economie politique pure. Paris, R. Pichon, 1935. 266p.

RESUMO

Este trabalho discute os fundamentos da necessidade de intervenções na economia e alguns problemas envolvidos no estabelecimento de política econômica, com referência especial à agricultura.

A partir da teoria neo-clássica propõe-se que as necessidades de intervenção decorrem da presença de imperfeições e externalidades nos mercados interno e internacional. São identificadas quatro questões básicas em pesquisa de economia orientada para política econômica, sendo elas: a) quantificação de limites apropriados para as intervenções do Estado; b) definição precisa do objetivo social a ser alcançado; c) conciliação dos objetivos de exportação exterior com os da economia geral; d) avaliação dos efeitos de diferentes ordens, das medidas de política.

Em face de termos de troca desfavoráveis no mercado internacional, sugere-se a necessidade de considerar o fortalecimento do mercado interno como objetivo relacionado com a política de exportação e, em face da interdependência entre as atividades econômicas, que a factibilidade de análises complementares de equilíbrio geral e variações microeconômicas deveriam ser pesquisadas em conexão com medidas de política.

SUMMARY

This study discusses the fundamentals of the necessity for public intervention in the economy and some problems which correct establishment of economic policy involves, with special reference to agricultural policy. On basis of the neo-classical theory it proposes that needs for intervention are due to imperfections and externalities in both internal and international markets. Four basic questions in policy oriented economic research are identified, namely: (a) determination of appropriate limits for the public interventions; (b) definition of the social objectives to be met; (c) compromise between the goals for the international exports and those for the general economy and (d) quantification of the first, second, third and higher order economic policy effects. When faced by unfavorable terms of exchange in world trade, the extent to which expanding both exports and internal consumption are conflicting objectives should be analyzed; in addition, given the interdependence among the economic activities, it proposes the factibility of using general equilibrium and microeconomic analyses complementarily in connection to policy measures as a theme for research.

**SECRETARIA DE AGRICULTURA E ABASTECIMENTO
INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA**

Comissão Editorial:

Coordenador: Celuta Moreira Cesar Machado
Membros: Antônio Augusto Botelho Junqueira
Antonio Ambrosio Amaro
Arthur Antonio Ghilardi
Flavio Condé de Carvalho
José Luis Teixeira Marques Vieira
Maria Carlota Meloni Vicente
Bibliografia: Fátima Maria Martins Saldanha Faria

**Centro Estadual da Agricultura
Av. Miguel Estéfano, 3900
04301 - São Paulo - SP**

**Caixa Postal, 8114
01000 - São Paulo - SP
Telefone: 275-3433 r. 257**



Relatório de Pesquisa
Nº 5/86

Governo do Estado de São Paulo
Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Coordenadoria Sócio-Econômica

Instituto de Economia Agrícola