

Instituições, Medidas de Política Econômica e Comportamento da Agricultura: Uma Análise Comparativa

ERIK THORBECKE

Resumo

Este artigo tem como objetivo avaliar, no tempo, os efeitos de políticas e instituições no desempenho agrícola em seis países pobres em desenvolvimento, i.e., Mali e Burkina Faso na África Ocidental; Quênia e Tanzânia na África Oriental; e Nepal e Sri Lanka na Ásia.

As principais constatações, derivadas dos seis estudos de caso individuais, enfatizam uma série de questões de política, além de algumas conclusões e generalizações que podem ser de interesse potencial para os *policy makers* em suas formulações de políticas de desenvolvimento.

Abstract

This research was designed to evaluate

O autor pertence à Cornell University.

Tradução de Laura Teixeira Motta, do original: "Institutions, policies and agricultural performance: a comparative analysis".

the effects of policies and institutions on agricultural performance over time in six poor developing countries, i.e., Mali and Burkina Faso in West Africa; Kenya and Tanzania in East Africa; and Nepal and Sri Lanka in Asia.

The major findings derived from the six individual country studies highlight a number of policy issues and draw some conclusions and generalizations that might be of potential interest to policy makers in their formulation of agricultural development strategies.

Introdução

Em princípios dos anos 80, o Centro de Desenvolvimento da OECD deu início a um amplo projeto de pesquisa visando a avaliar os efeitos de políticas governamentais e instituições sobre o comportamento da agricultura ao longo do tempo em seis países pobres em desenvolvimento, quais sejam: Mali e Burkina, na África Ocidental; Quênia e Tanzânia, na África Oriental; e Nepal e Sri

POLÍTICA AGRÍCOLA

Lanka, na Ásia. Associados a esse projeto, realizaram-se seis estudos de caso individuais, todos partilhando a mesma estrutura conceitual estabelecida previamente pelo autor⁽¹⁾.

A aplicação de uma metodologia relativamente similar a diferentes contextos nacionais – sujeita à disponibilidade de dados e informações – possibilitou, dentro de certos limites, a obtenção de algumas inferências concernentes a políticas governamentais, baseadas em comparações internacionais abrangendo o mesmo período, i.e., de 1960 aos primeiros anos da década de 1980. Produziu-se um livro-síntese que fornece uma visão geral analítica das principais constatações derivadas dos estudos dos seis países, além de salientar certas questões de política econômica, bem como apresentar algumas conclusões e generalizações que podem ser de interesse potencial para as autoridades governamentais quando da formulação de estratégias para o desenvolvimento da agricultura. (LECAILLON, MORRISSON, THORBECKE & SCHENEIDER, 1986)⁽²⁾.

Os principais resultados obtidos são sumariados nas três seções que se seguem: 1. Instituições e Comportamento da Agricultura; 2. Efeitos Interagentes de Políticas e Instituições e Papel do Estado; e 3. Relacionamento entre o Estado e os Agricultores.

Qualquer avaliação do impacto de instituições e políticas econômicas sobre o comportamento da agricultura deve levar em consideração a transformação estrutural por que passa esse setor durante todo o pro-

cesso de desenvolvimento econômico e social. Particularmente no caso em questão, visto que os estudos dos seis países cobrem um período de 20-25 anos, é essencial que se examine o comportamento da agricultura no contexto do processo histórico daquela transformação. Ao se estudar a experiência desses países por apenas duas décadas ressalta-se, na verdade, um subestágio dessa transformação dinâmica. Em geral, como se verá adiante com maior detalhe, as instituições e as medidas de política econômica deveriam facilitar, e não impedir, a referida transformação estrutural.

Pode-se examinar o papel da agricultura e sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social em dois níveis distintos. No mais agregado deles, sua função é fornecer um “excedente agrícola” para o restante da economia. Essa transferência líquida de recursos é necessária para permitir que a formação de capital tenha lugar fora do setor agrícola, possibilitando, com isso, o crescimento dos setores industrial e de serviços. Trata-se, de certa forma, de uma medida agregada do comportamento da agricultura.

A segunda e mais desagregada forma de avaliar o papel do setor agrícola no processo de desenvolvimento é procurar medir separadamente sua contribuição às principais metas do desenvolvimento, tais como produto, renda e emprego.

Não obstante a literatura atribuir diversas acepções ao conceito de excedente agrícola, pode-se defini-lo como sendo a transferência líquida total daquele setor para o restante da economia, que se dá seja através do mecanismo pelo qual os agricultores vendem mais do que compram e utilizam essas receitas no pagamento de impostos diretos ou em investimentos fora da agricultura, seja por meio de dois outros mecanismos que atuam via mudanças nas relações de troca internas, a saber: 1) a tendência automática e secular de os preços moverem-se contra a agricultura, em decor-

(1) Os seis estudos de caso são os indicados em: LECAILLON & MORRISSON (1985a e 1985b); SHARPLEY (1985); STEWART (1986); SVEJNAR & THORBECKE (1986) e THORBECKE & SVEJNAR (1986).

(2) O presente artigo fundamenta-se, em grande parte, nesse livro. Os dados estatísticos e factuais que alicerçam as constatações e relações aqui apresentadas são encontrados na obra citada e nos estudos de caso dos seis países.

rência dos efeitos do progresso tecnológico e da concorrência; e 2) a intervenção governamental atuando no sentido de forçar ainda mais a queda dos preços dos produtos agrícolas abaixo de seus preços de equilíbrio⁽³⁾. Não foi factível obter, para os seis países da amostra, um esquema contábil intersetorial completo, necessário para estimar todos os componentes de transferência real líquida do setor agrícola, devido à indisponibilidade de alguns dados em base contínua ao longo dos vinte anos cobertos pelos estudos. Foram utilizados, portanto, quatro conceitos parciais que fornecem uma aproximação preliminar da transferência real líquida, quais sejam: 1) a transferência real líquida (direta e indireta) do setor agrícola para o governo; 2) o valor real das vendas líquidas da agricultura; 3) a renda real líquida do setor; e 4) as relações de troca dos recebimentos (equivalentes à renda real bruta) da agricultura.

Em termos conceituais, o método desagregado de medir a contribuição do setor agrícola para o desenvolvimento envolve três etapas. A primeira consiste em identificar os principais objetivos do desenvolvimento, que podem ser: crescimento econômico (G); distribuição de renda mais igualitária (equitativa) e/ou atenuação da pobreza (D); melhoria no balanço de pagamentos (B); diminuição da dependência com relação ao resto do mundo, manifesta, por exemplo, em maior auto-suficiência em alimentos e estoques reguladores (F); maior estabilidade de preços (P); e outros objetivos sócio-econômicos, incluindo os não-materiais (possivelmente ideológicos) (O). Na segunda etapa, seleciona-se o correspondente conjunto de indicadores de comportamento que reflitam esses objetivos, atuando como *proxies* destes últimos e de suas mudanças ao longo do tempo. Tais indicadores servem para verificar a melhora ou piora no comportamento do setor agrícola e, em muitos casos, permitem medir a magnitude dessa variação

comportamental. O quadro 1 fornece o conjunto dos indicadores de comportamento da agricultura que foram utilizados nos estudos dos seis países e seus correspondentes objetivos.

A terceira e última etapa do método desagregado de avaliação do comportamento da agricultura consiste em procurar estimar os efeitos de instituições e medidas de política econômica sobre os próprios indicadores de comportamento. Contudo, além dessas duas, outras variáveis afetam o comportamento da agricultura, como por exemplo as restrições internas e externas. É, pois, importante tentar distinguir e separar, pelo menos até certo ponto, os efeitos desses tipos de variáveis não-controláveis dos dados instituições e políticas *per se*.

Na análise da política econômica pode-se subdividir as variáveis em: 1) não-controláveis; 2) parcialmente sob o controle das autoridades governamentais; e 3) variáveis de comportamento que são afetadas pelas duas categorias anteriores. O quadro 2 apresenta a classificação das variáveis proposta para a análise das políticas que, em termos gerais, foi utilizada nos estudos dos seis países. As variáveis não-controláveis consistem em restrições e choques, que podem ter origem interna ou externa. Cada país e governo no poder parte de uma dada infra-estrutura e rede de transportes, bem como condições de solo, clima e agroecológicas, fatores estes que constituem as restrições internas. Como exemplos de restrições externas podem ser citadas: mudanças nos preços das importações, tais como as resultantes do choque do petróleo provocado pela OPEP; recessão ou *boom* econômico em países importadores e crescente protecionismo no exterior.

As variáveis parcialmente sob controle das autoridades governamentais podem ser divididas em dois tipos, segundo o grau de controle. Instituições existentes na estrutura sócio-econômica prevalecente em um país só podem ser mudadas com muita dificuldade. Mudanças institucionais e reformas ge-

(3) Para uma discussão completa desse conceito e seus componentes, ver LECAILLON *et al.* (1986, cap. 1.2).

QUADRO 1

OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO E OS
CORRESPONDENTES INDICADORES DE COMPORTAMENTO

Objetivos do desenvolvimento	Indicadores do Comportamento da Agricultura Agregados	Desagregados
Crescimento Econômico (G)	Taxa de crescimento da produção agrícola por trabalhador	Taxas de Crescimento, por trabalhador ou <i>per capita</i> , da produção agrícola comercializável/ exportável, em relação à produção de alimentos p/subsistência
Distribuição de Renda mais eqüitativa a) Em termos relativos (D _R)	Produção agrícola ou renda por trabalhador (ou <i>per capita</i>), comparada à variável correspondente no setor não-agrícola	Taxas de crescimento da produção por trabalhador ou <i>per capita</i> da agricultura tradicional <i>versus</i> da agricultura comercial moderna.
b) Em termos absolutos, i.e., atenuação da pobreza (D _A)	Parcela da população abaixo do limite de pobreza alimentar (com consumo diário de calorias abaixo do mínimo recomendado)	Incidência regional de desnutrição
Melhora na situação do Balanço de Pagamentos (B)	Contribuição líquida da agricultura para a entrada de divisas	Comportamento das exportações líquidas e substituição líquida de importações, ambos por grupos de produtos primários
Redução da dependência com relação ao resto do mundo, i.e. estoques reguladores e maior auto-suficiência em alimentos (F)	Grau de auto-suficiência no consumo de alimentos	
Maior estabilidade de preços (P)	Índice Composto de Preços Reais do setor-agrícola	Tendências dos preços, por grupos de produtos primários
Outras metas sócio-econômicas, incluindo objetivos não-materiais (p. ex. ideológicas) (O)		

ralmente envolvem, por sua própria natureza, alterações fundamentais em direitos legais e de propriedade e na distribuição de riquezas (como, por exemplo, após uma reforma agrária). Essas mudanças tendem a apresentar efeitos distintos sobre a estrutura sócio-econômica, e seu impacto sobre o comportamento é, com freqüência, difícil de ser previsto. As medidas ou instrumentos de política governamental, em contraste, podem ser muito mais flexível e gradualmente manipuladas pelas autoridades dentro de uma

dada estrutura institucional e sócio-econômica. É muito pouco provável que mudanças na política econômica, tais como as concernentes à oferta de moeda, alíquotas de impostos, taxa de câmbio e política de preços alterem a estrutura sócio-econômica básica do país, pelo menos no curto e médio prazos.

Como lógica básica da estrutura utilizada nos estudos de caso tem-se que os seguintes fatores influenciaram conjuntamente

QUADRO 2**CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA DAS VARIÁVEIS PARA
ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS**

Variáveis não-controláveis

- I. Restrições e choques
 - A. Internos
 - B. Externos

Variáveis parcialmente sob controle das autoridades governamentais

- II Mudanças institucionais e estruturais
- III. Medidas de política
 - A. Macroeconômica
 - B. Agrícola

Variáveis de comportamento afetadas por I, II e III

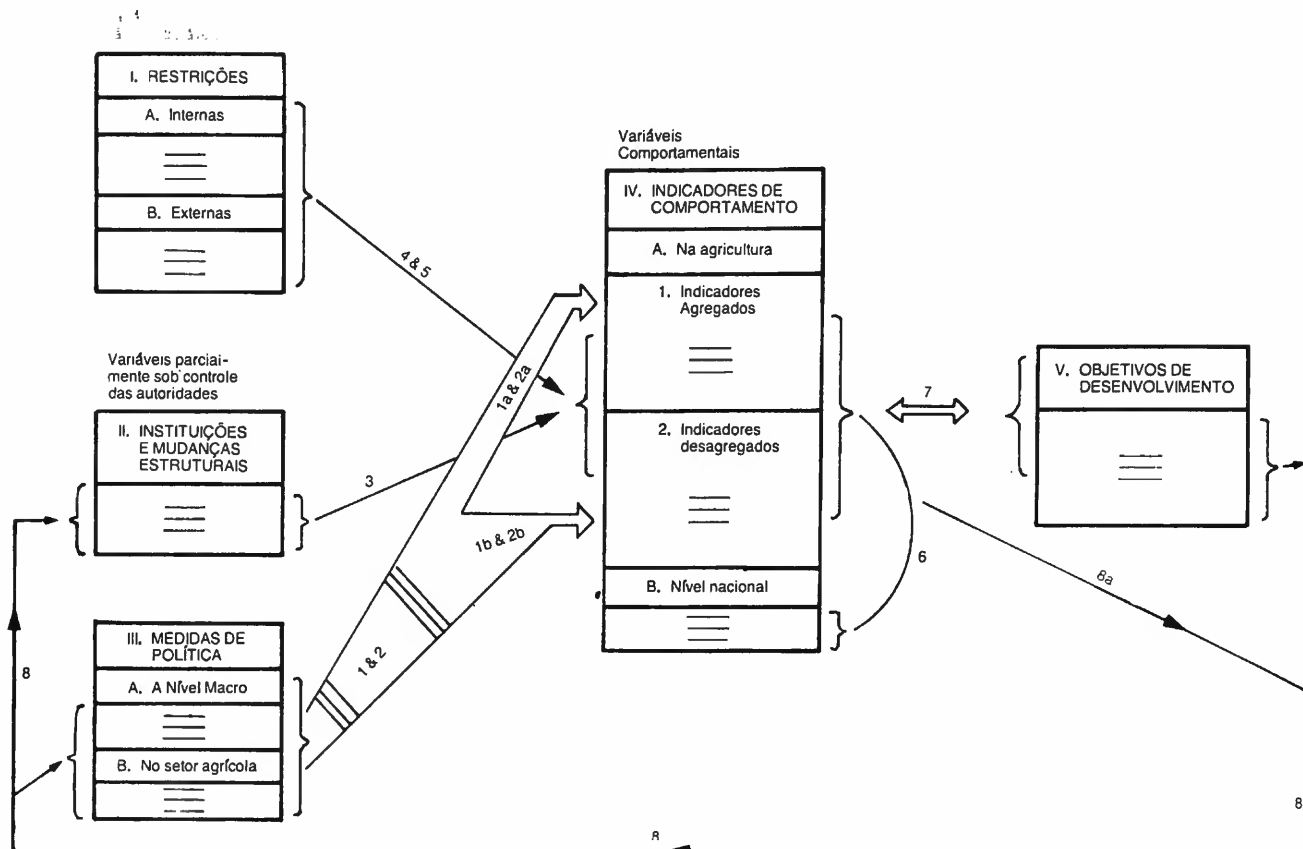
- IV. Indicadores de comportamento
 - A. Indicadores agrícolas
 - 1. Indicadores agregados
 - 2. Indicadores desagregados
 - B. Indicadores de âmbito nacional
 - V. Objetivos de desenvolvimento
-

os indicadores de comportamento, os quais, por sua vez, refletem os objetivos de desenvolvimento: a) restrições que do ponto de vista das autoridades governamentais não são controláveis; b) uma dada estrutura institucional que pode, até certo ponto, ser modificada; e c) medidas de política econômica que são variáveis, com maior facilidade de manipulação. Em termos figurativos, pode-se imaginar uma série de círculos concêntricos através dos quais os indicadores de comportamento são afetados. O círculo exterior representa as restrições internas e externas, que são determinadas exogenamente e devem ser consideradas como dadas em qualquer avaliação de comporta-

mento. Mesmo os efeitos das instituições e políticas mais judiciosas podem ser neutralizados por restrições e choques fora do alcance das autoridades governamentais. O segundo círculo consiste na própria estrutura sócio-econômica e institucional, a qual fornece os alicerces da sociedade e a base onde atua o sistema econômico. As instituições tendem a ser sólidas mas podem, ao menos em algum grau, ser alteradas pelas autoridades. Os próximos dois círculos podem ser imaginados como sendo o conjunto de políticas macroeconômicas e agrícolas. O governo, em geral, possui grande controle sobre esses instrumentos e, em princípio, pode alterá-los rápida e freqüentemente. Por

FIGURA 1

CLASSIFICAÇÃO DE VARIÁVEIS E RELACIONAMENTO ENTRE RESTRIÇÕES, INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS ESTRUTURAIS, MEDIDAS DE POLÍTICA, INDICADORES DE COMPORTAMENTO E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO



último, no centro da série de círculos concêntricos, pode-se imaginar os indicadores de comportamento, que são afetados pelos demais fatores. Em termos mais simples: as instituições sofrem a ação de restrições e, por sua vez, fornecem os alicerces e as "regras do jogo" para que as políticas macroeconômicas e agrícolas sejam aplicadas visando a influenciar os vários objetivos de desenvolvimento através dos indicadores de comportamento.

A figura 1 mostra graficamente de um lado, as principais relações entre, respectivamente, restrições internas e externas (retângulo I), instituições e mudanças estruturais (retângulo II) e políticas macroeconômicas e agrícolas específicas (retângulo III) e, de outro, os indicadores de comportamento (retângulo IV). Revela, também, o inter-relacionamento existente entre os indicadores de comportamento e os objetivos de desenvolvimento.

O impacto de políticas macroeconômicas e agrícolas específicas sobre os indicadores de comportamento é mais fácil de ser medido do que o impacto das mudanças institucionais sobre esses mesmos indicadores; os estudos dos seis países concentraram-se, pois, no primeiro caso. Entretanto, no contexto deste artigo, será focado o segundo caso, ou seja, as relações abrangidas pela seta 3 na figura 1(4).

Uma avaliação de comportamento deve levar em conta, naturalmente, o impacto de restrições e choques internos e externos,

- (4) Tipos de efeitos que podem ser captados pela seta 3 são, por exemplo, possíveis reformas agrárias e mudanças organizacionais fundamentais dentro do setor agrícola, do lado da produção ou da distribuição, tais como a tendência a afastamento do sistema baseado na propriedade privada, no sentido de coletivização e crescente apoio em fazendas estatais e cooperativas governamentais.

sobre os quais as autoridades têm pouco ou nenhum controle (ver setas 4 e 5 na figura 1). É evidente que tais restrições e choques, desencadeados exogenamente, podem anular até a melhor estrutura institucional e o mais bem implementado conjunto de medidas de política econômica que, em circunstâncias normais, teriam contribuído para um comportamento positivo da agricultura⁽⁵⁾.

Com relação às demais setas apresentadas na figura 1, a seta 7 mostra que a escolha dos indicadores de comportamento do setor agrícola deriva dos principais objetivos de desenvolvimento e que, por sua vez, o progresso na obtenção desses objetivos é julgado segundo aqueles indicadores. Isso explica porque a seta 7 é bidirecional. Uma última relação essencial é apontada pela seta que parte dos objetivos de desenvolvimento (retângulo V) para as instituições (retângulo II) e medidas de política (retângulo III). A seta 8 indica que o feitiço das instituições e a escolha das políticas dependem, em primeira instância, dos objetivos de desenvolvimento perseguidos pelo Estado. Outrossim, as autoridades modificarão suas estratégias (ou seja, a combinação de instituições e medidas de política escolhidas) de acordo com os resultados positivos ou negativos do desenvolvimento, conforme espelhados pelos indicadores de comportamento. Essa relação, representada pela seta 8a, reflete o *feedback* do comportamento para a efetivação de mudanças nas medidas de política econômica.

Uma vez explicitada a metodologia básica, pode-se proceder ao delineamento das principais constatações fundamentadas nos estudos dos seis países, em termos do impacto das instituições sobre o comportamento da agricultura. Assim, a próxima seção utiliza uma abordagem de equilíbrio par-

cial, concentrando-se nos efeitos de determinadas instituições, até certo ponto independentes do conjunto completo das outras variáveis que afetam o comportamento, enquanto a seção subsequente trata dos efeitos interagentes das instituições e políticas econômicas sobre o comportamento agrícola.

1. Instituições e Comportamento da Agricultura

Antes de explorar os efeitos que pelo menos algumas instituições parecem ter produzido sobre o comportamento da agricultura, deve ser mencionado que alguns obstáculos e restrições importantes podem limitar consideravelmente a eficácia das instituições *per se*⁽⁶⁾. Foram identificados pelo menos três conjuntos de obstáculos no estudo dos países da amostra. Primeiro, prevalecem dificuldades sistemáticas na coordenação das políticas macroeconômicas e agrícolas e no processo global de planejamento e tomada de decisões, particularmente quando envolvem recursos externos. Uma falta de coordenação típica, por exemplo, foi observada entre a necessidade e a disponibilidade de recursos externos e domésticos durante as fases inicial, de construção e operacional dos projetos de investimento e assistência técnica. Essa falta de coordenação pode assumir a forma de um desequilíbrio entre o fluxo de divisas e o fluxo complementar de moeda nacional. Em muitos casos, o governo enfrenta grandes dificuldades para arcar, com seus próprios recursos financeiros, com os gastos recorrentes de um projeto após sua fase de investimento ter sido completada. Adicionalmente, essa falta de coordenação pode assumir a forma de carência de mão-de-obra nativa nas áreas técnica e administrativa para auxiliar no planejamento, construção e

(5) Ocasionalmente, o inverso também pode ocorrer, como por exemplo, quando a economia é salva por um súbito aumento do preço das exportações do país (por exemplo, chá ou café), não obstante a aplicação de um pacote de medidas inadequado.

(6) Essas restrições de natureza institucional são adicionais às restrições internas e externas anteriormente discutidas, e devem ser consideradas ao se avaliar o impacto das instituições sobre o comportamento.

POLÍTICA AGRÍCOLA

operação dos projetos. Um dos sintomas dessas restrições é o fato de que muitos projetos de investimento – especialmente na área de irrigação – tendem a ser demasiadamente ambiciosos, ter um longo período de maturação e, com isso, sobrecarregar os recursos financeiros e administrativos do país.

Em segundo lugar, a política institucional de um país é limitada por sua posição geográfica e/ou acordos internacionais que possa ter com países limítrofes ou outras nações. Dessa forma, a fronteira extremamente extensa entre o Nepal e a Índia torna praticamente impossível para o primeiro controlar o movimento de bens e fatores através da fronteira (especialmente a imigração de indianos), de modo que um regime de livre comércio, *de facto*, tende a preponderar⁽⁷⁾. Similarmente, a qualidade de membros da mesma zona monetária dos dois países do Sahel (Mali e Burkina) reduz drasticamente o espaço para a iniciativa e condução de comércio ou de instituições e medidas de política monetária independentes.

Em terceiro lugar, um obstáculo institucional não evidente de imediato é a existência de uma certa relação entre a disponibilidade de insumos e bens de consumo demandados pelos habitantes da zona rural e o crescimento do produto e renda do setor agrícola. Parece que a escassez daqueles itens teria produzido o efeito de desincentivar acentuadamente a produção agrícola em alguns dos países da amostra. Quando não há disponibilidade de insumos e bens de consumo, o incentivo para aumentar a produção – especialmente para o mercado – tende a ser significativamente reduzido, uma vez que qualquer conseqüente aumento nas vendas e rendimentos do setor agrícola não pode ser convertido nos produtos demanda-

dos do setor não-agrícola. Tal escassez aconteceu no Mali, na década de 1960, e com muita intensidade na Tanzânia, desde meados da década de 1970, atuando como um drástico freio para o crescimento da produção agrícola, com o concomitante desenvolvimento de mercados paralelos caracterizados por preços elevados. De forma análoga, durante o regime socialista em Sri Lanka (entre 1970 e 1977) o rígido racionamento de fertilizantes afetou negativamente a produção. Nessas circunstâncias, acionadas no mais das vezes por um contexto institucional inadequado, baseado em racionamentos e controles quantitativos, medidas de estímulo à produção agrícola (por exemplo, aumento dos preços para o produtor) destinam-se ao fracasso, uma vez que os agricultores não podem adquirir os insumos necessários ou os bens de consumo desejados, exceto, talvez, no mercado negro, a preços inflacionados.

Ao examinar o impacto das instituições sobre o comportamento da agricultura, é útil distinguir entre: 1) instituições que influem na produção e 2) instituições que influem na distribuição e comercialização (incluindo *marketing*).

1.1 Estrutura e Organização da Produção

A estrutura organizacional que alicerça a produção de qualquer país é afetada por uma série de instituições (que constituem a estrutura institucional), as quais influenciam o uso da terra, do trabalho e o fornecimento ao setor agrícola de outros insumos fundamentais. A estrutura da produção agrícola depende, pois, de elementos como o tamanho e distribuição das propriedades e a organização da produção por meio de sistemas alternativos, tais como propriedades administradas pelo dono, por arrendatários, fazendas coletivas ou estatais; depende, ainda, de instituições que afetam a disponibilidade e o mercado de mão-de-obra, capital, crédito e outros insumos (especialmente fertilizantes).

(7) Situação parecida verificou-se: a) na fronteira livre entre os países do Sahel e b) na união aduaneira regional da África Oriental, à qual pertenceram Tanzânia e Quênia antes do fechamento das fronteiras em 1976.

É óbvio que a estrutura institucional que serve de base à produção pode ter um impacto fundamental sobre o comportamento da agricultura. Algumas estruturas organizacionais são mais adequadas a certas condições de produção do que outras. Por exemplo, se no setor predominam rendimentos de escala constantes ou decrescentes, é mais apropriada a organização em um sistema baseado em pequenas propriedades operadas pelo próprio dono. Em contraste, nos casos em que há evidência de rendimentos crescentes de escala, a organização da agricultura em grandes unidades – sejam elas grandes estabelecimentos agrícolas particulares ou estatais – apresenta-se como a mais adequada. No primeiro caso (rendimentos de escala constantes ou decrescentes), uma das vantagens da tecnologia de produção de arroz e trigo característica da Revolução Verde, por exemplo, é que ela, ao mesmo tempo, é neutra em termos de escala e acentuadamente intensiva em mão-de-obra. Portanto, o impacto da adoção de variedades altamente produtivas pode melhorar o comportamento global não só em termos de produção, mas também de emprego e de uma distribuição de renda mais equitativa. Contudo, as instituições podem não ser neutras em termos de escala; podem, na verdade, ser viesadas em favor de certos grupos de agricultores, e.g., os grandes agricultores. Os bancos de desenvolvimento agrícola, por exemplo, podem exigir elevadas garantias para liberarem créditos para os quais, portanto, apenas os grandes agricultores se qualificam. De maneira semelhante, os serviços de extensão podem ser organizados de forma a beneficiar principalmente os grandes agricultores e/ou um dado subsetor, geralmente o da produção agrícola de exportação ou comercial. As instituições são também frequentemente influenciadas por fatores puramente ideológicos que podem conflitar com o comportamento do setor, quer em termos de eficiência, quer de equidade, ou ambos. Exemplo disso é a Tanzânia, como se verá adiante.

Uma das mudanças institucionais poten-

cialmente mais poderosas que afetam a agricultura é, obviamente, a reforma agrária. De longe, a mais ambiciosa ocorrida nos países da amostra foi a implementada em Sri Lanka na primeira metade da década de 1970, a qual conduziu à expropriação pelo governo de dois terços da área cultivada com chá, um terço das terras tomadas pela borracha e dez por cento daquelas ocupadas pela produção de coco. Na fase inicial, a incerteza com relação à forma e magnitude da nacionalização desincentivou o investimento privado e, após a implementação de fato da reforma, a escassez de experiência gerencial e administrativa dos novos administradores nomeados pelo poder público afetaram negativamente o comportamento da agricultura. As terras recém-expropriadas ficaram sob o controle de apenas duas grandes empresas agrícolas estatais, e de-seconomias de escala começaram a evidenciar-se.

Nos outros países da amostra, as reformas agrárias *per se* foram de alcance consideravelmente limitado ou não conduziram a mudanças significativas. Assim, a reforma agrária de 1964 no Nepal parece não ter produzido nenhum impacto real, permanecendo a distribuição das terras pelo menos tão desigual quanto antes da reforma. Igualmente, a reforma agrária que se implementou no Quênia após a independência, apesar de envolver cerca de um quarto das melhores terras, atingiu apenas cinco por cento da população rural, com nenhum indício de ter sido alterada a concentração fundiária.

Em alguns casos, uma alternativa à redistribuição de terras propriamente dita consiste na criação de novas disposições institucionais concernentes à organização do trabalho no setor agrícola. Essa organização foi objeto de muita experimentação nos países da amostra. As mudanças mais radicais ocorreram na Tanzânia; após ter experimentado outros sistemas, em 1967 esse país adotou uma nova estratégia de organização rural (Ujamaa). De início voluntário, o

sistema tornou-se compulsório a partir de 1973. Em poucos anos verificou-se uma reorganização fundamental da produção, com cerca de nove milhões de pessoas sendo reagrupadas em 8.400 vilas, compostas de aproximadamente 250 famílias cada uma. Esse programa parece ter sido influenciado com a mesma intensidade por considerações ideológicas e econômicas⁽⁸⁾. De qualquer forma, o comportamento da agricultura foi afetado negativamente: a produção de cereais para o mercado caiu acentuadamente em quase 10% ao ano entre 1970-73 (média) e 1977-80 (média), e a contribuição dos pequenos agricultores para o volume das exportações declinou em 7% ao ano. Este pode ser tomado como um bom exemplo de caso onde a crescente centralização da organização da produção, consequência do programa de vilas, agiu contra a realidade tecnológica básica, i.e., a predominância de rendimentos de escala decrescentes ou constantes na produção do trigo.

No Nepal, o desenvolvimento de cooperativas de produtores (Sajhas) parece ter sido mais um instrumento de controle nas mãos do governo do que uma instituição visando ao incentivo da produção e à melhora do bem-estar dos pequenos produtores, que eram os objetivos declarados. A análise quantitativa realizada no estudo de caso do Nepal indica que o crescimento das cooperativas foi correlato à deterioração das relações de troca internas e pode, assim, ter sido um instrumento de que o governo se utilizou para mobilizar o excedente agrícola. Adicionalmente, é provável que a promoção do regime de cooperativas tenha servido ao objetivo político de fortalecer o sistema de governo Panchayat.

No Mali e em Burkina, o governo experi-

mentou esquemas de desenvolvimento rural descentralizados e integrados, que produziram tanto bons como maus resultados. Alguns desses esquemas concentraram-se em produtos primários específicos, outros, em certas regiões (e.g. sul do Mali). Em geral, esses experimentos revelaram as condições essenciais para o sucesso de tais esquemas, ou seja, preços lucrativos para o agricultor, disponibilidade de crédito e insumos, canais de comercialização para a produção e coordenação entre os departamentos regionais e os órgãos executivos nacionais.

1.2 Estrutura e Organização da Distribuição e Comercialização

Da mesma forma que no tocante ao aspecto produção, nos seis países da amostra houve experimentos com diversos arranjos institucionais relativos à comercialização dos produtos agrícolas. Ao se avaliar tais disposições, deve ser feita uma distinção entre seu funcionamento com relação à produção para exportação em contraste com a de alimentos para consumo doméstico. Nos seis países verificou-se um padrão de intervenção estatal generalizada no tocante à produção agrícola exportável. Nos dois países do Sahel predominou durante todo o período o monopólio-monopólio estatal para o algodão – a principal cultura de exportação⁽⁹⁾. No Quênia, na Tanzânia e em Sri Lanka, juntas de comercialização de produtos primários (ou seus equivalentes) controlaram o mercado de produtos agrícolas exportáveis, comprando o grosso da produção, estabelecendo anualmente os preços para os produtores domésticos e vendendo a preços internacionais. Embora usualmente se justifiquem essas instituições com o argumento de que contribuem para estabilizar as flutuações de preços e fornecer um mercado organizado aos produtores domésti-

(8) Essa ideologia parece ter sido essencialmente "anticapitalista" ou, segundo outra interpretação, refletiu o desejo da burocracia de fortalecer seu poder sobre a classe dos trabalhadores rurais.

(9) O mesmo órgão governamental detinha o monopólio na compra do algodão dos agricultores e o monopólio na venda do produto para o exterior.

cos, a principal razão de sua existência parece ser a extração do excedente agrícola, especialmente por meio de impostos e tarifas sobre as exportações⁽¹⁰⁾. As juntas de comercialização de produtos agrícolas no Quênia, na Tanzânia e no Mali apossaram-se de cerca de um quarto à metade do valor das culturas de exportação na maioria dos anos, sendo a proporção, em alguns períodos, até mesmo maior em Sri Lanka.

O padrão institucional relativo à produção de alimentos para consumo doméstico tende a ser significativamente diferente daquele para a agricultura de exportação. O grau de controle do Estado sobre as culturas de alimentos – desde a compra aos agricultores até a venda aos consumidores finais – é, em geral, mais limitado. Apenas no Mali, de 1960 a 1968, e na Tanzânia é que as autoridades não admitiram nenhuma forma de comercialização de alimentos pelo setor privado, temendo o desenvolvimento de uma classe capitalista africana. Em outros países, o grau de intervenção governamental no mercado de alimentos variou de um regime a outro e de um país a outro, mas raramente foi absoluto em termos de tornar ilegal a atividade do setor privado; quando isso aconteceu, foi apenas por um período de tempo limitado, geralmente coincidindo com a duração de um determinado governo no poder. Tipicamente, a intervenção governamental assumiu a forma de procurar manter uma política de dois preços, isto é, preços garantidos para o produtor e preços menores, subsidiados, para o consumidor. À medida que esse diferencial de preço impôs grandes e às vezes excessivas sobrecargas aos gastos públicos correntes (atingindo em um dado período quase 16% dos gastos totais e 6% do PIB em Sri Lanka), a implementação bem sucedida de tal sistema ao longo do tempo foi praticamente impossível.

(10) Para se fazer justiça deve ser mencionado, contudo, que quando os preços internacionais apresentam tendência a queda súbita e contínua, as juntas de comercialização podem manter temporariamente os preços domésticos acima dos mundiais, protegendo efetivamente os produtores, como no caso do Quênia no final da década de 1970.

Quando o governo não pode, de fato, financiar uma política de dois preços (por não ser capaz de comprar dos agricultores o suficiente aos preços garantidos para satisfazer a demanda existente aos preços subsidiados), desenvolve-se a escassez, provocando o surgimento de mercados paralelos. Estimou-se que esses mercados paralelos absorveram aproximadamente um terço da produção comercializável de arroz e dois terços da de painço e sorgo no Mali. Similarmente, na Tanzânia, cerca de um terço dos gêneros alimentícios agrícolas consumidos nas cidades foi vendido pelos mercados paralelos. No Mali, o preço livre, em média, representou o dobro dos preços oficiais, ao passo que na Tanzânia oscilou entre 1 1/2 e 11 vezes, com a disparidade entre o preço do mercado negro e o oficial tornando-se maior a partir do fim da década de 1970.

Quando a organização institucional baseia-se nos mesmos preços controlados (baixos) aplicados igualmente a produtores e consumidores, é provável que isso conduza ao desincentivo da produção e à consequente escassez de alimentos, o que, por sua vez, encorajará também as transações paralelas.

Em alguns dos países foram impostas limitações ao comércio inter-regional de gêneros alimentícios e ao sistema de transportes, o que afetou negativamente tanto a produção quanto a distribuição de alimentos. Na Tanzânia, por exemplo, tentou-se desenvolver um sistema de transporte público após 1973. Os transportadores particulares foram discriminados e sujeitos a todos os tipos de controle, o que acarretou custos de transporte mais elevados.

2. Efeitos Interagentes de Políticas Econômicas e Instituições e o Papel do Estado

Nesta seção procura-se extrair algumas generalizações e conclusões concernentes aos efeitos interagentes das políticas eco-

POLÍTICA AGRÍCOLA

nômicas e instituições sobre o comportamento do setor agrícola, baseadas na experiência dos países da amostra.

2.1 Excedente Agrícola e Mecanismo de Transferência

O conjunto de questões abrangidas por esta subseção relaciona-se, respectivamente, ao tamanho, momento de ocorrência e forma assumida pelo mecanismo através do qual um excedente agrícola potencial é convertido num fluxo líquido de recursos em benefício do restante da economia. Dadas as condições iniciais prevaletentes nos países da amostra, e em outros em situação semelhante, o problema que se coloca é como tornar o mais eficiente possível, no longo prazo, a contribuição agregada da agricultura para o processo de desenvolvimento sócio-econômico. Em outras palavras, que lições foram aprendidas com respeito à implantação de um mecanismo de transferência dinâmico e contínuo.

O processo de transferência do excedente é bastante delicado. Deve-se ter como objetivo gerar um fluxo seguro e contínuo de recursos **líquidos** da agricultura para o restante da economia durante a maior parte da transformação estrutural. Uma constatação a que se chegou, a partir da experiência dos países que obtiveram maior sucesso no que diz respeito à obtenção simultânea de crescimento e equidade durante a história de seu desenvolvimento, é que deve ser fornecido ao setor agrícola um fluxo **bruto** contínuo de recursos, na forma de elementos tais como irrigação, insumos, pesquisas e crédito, combinado com instituições e políticas de preço adequadas, para aumentar a produtividade do setor e sua capacidade potencial de contribuir com um fluxo ainda maior para o restante da economia. É muito mais fácil extrair um excedente líquido a partir de uma produção crescente do que com base em uma agricultura estagnada ou em declínio.

O papel do Estado em ensejar essa transferência ao longo do tempo é extrema-

mente complexo. Primeiramente, o governo pode incentivar o mecanismo "automático" de transferência de mercado, por meio da criação de instituições e políticas apropriadas, as quais, por assim dizer, agem como lubrificantes para a promoção do progresso tecnológico e da competição no setor agrícola. Instituições de pesquisa que desenvolvam variedades de sementes e tecnologias adequadas às condições locais (e.g. Sri Lanka), combinadas com um sistema de extensão que difunda essas tecnologias e insumos podem ser cruciais para impulsionar e manter uma taxa elevada de progresso tecnológico. A melhoria das estradas entre as propriedades agrícolas e os mercados e a rede de transportes em geral estimula a concorrência. Nesse primeiro momento, os preços agrícolas tendem a cair com relação aos demais preços da economia, através da atuação das forças de mercado, provocando, assim, a transferência de parte do excedente. Em segundo lugar, o Estado pode implementar um conjunto de instituições e medidas de política econômica que resultem em um fluxo contínuo de transferência líquida. Esse conjunto, para ser bem sucedido, deve ser composto de instituições conducentes ao desenvolvimento agrícola e instrumentos de política econômica que produzam um fluxo bruto tanto de capital (e.g. investimento em irrigação) como de gastos correntes em direção à agricultura, encorajando este setor a crescer e se tornar mais produtivo. O governo pode, então, extrair um fluxo bruto ainda maior de impostos e receitas originários da produção agrícola crescente, de forma a gerar uma transferência líquida. Por outro lado, esse pacote de instituições e medidas de política econômica não deve atingir níveis de extração tais que venham a desincentivar o crescimento da produção agrícola através, por exemplo, de políticas de preços discriminatórias, afetando negativamente os incentivos aos produtores.

Uma verificação interessante propiciada pela análise comparativa é o fato de que nos dois países da amostra onde os preços dos gêneros alimentícios foram mais rebaixados em consequência da ação governamental,

Tanzânia e Nepal, a produção agregada diminuiu ou estagnou. A mesma observação vale para a exportação (culturas arbóreas) de Sri Lanka; por meio de impostos e tarifas, o preço *de facto* ao produtor foi forçado para baixo, a taxas crescentes, com relação ao preço internacional (pelo menos até 1978), acarretando, analogamente ao caso da Tanzânia e do Nepal, a estagnação da produção. A principal questão a salientar aqui não é se um movimento das relações de troca internas contrário à agricultura é indesejável *per se*, mas sim se o mecanismo que acionou esse movimento afetou negativamente os incentivos dados aos produtores. Evidentemente, se a queda relativa dos preços agrícolas está associada ao progresso tecnológico (como no caso do algodão nos países do Sahel) e a uma resultante tendência de aumento da renda líquida por hectare, os incentivos à produção continuam presentes. Em contraste, se os preços são artificialmente aviltados por intervenção governamental abaixo de um limite de incentivo – presumivelmente para gerar uma grande transferência no curto prazo – o crescimento da produção é ameaçado e, com ele, a perspectiva de obter uma transferência líquida contínua no futuro.

O próximo conjunto de questões refere-se às implicações da imposição de ônus diferenciais a distintos subsectores agrícolas (ou grupos de culturas). Como exemplo, tem-se que a grande transferência líquida extraída pelo governo a partir do subsector de culturas arbóreas em Sri Lanka foi aproximadamente igual aos subsídios recebidos pelos consumidores e produtores de arroz. Do ponto de vista da distribuição de renda, isso significa que o mecanismo de transferência beneficiou relativamente os domicílios urbanos e rurais (especialmente os produtores de arroz) em detrimento dos domicílios dos trabalhadores vinculados àquelas culturas. Analogamente, isso implicou que a base da contribuição da agricultura para o balanço de pagamentos tenha se transferido gradualmente das receitas de exportação das referidas culturas arbóreas para a poupança de divisas por meio da substituição de im-

portações proveniente da produção doméstica de arroz.

Na Tanzânia, a magnitude do ônus imposto a ambos os subsectores da agricultura entrouvrou o processo de desenvolvimento e, mais especificamente, comprometeu a desejada industrialização. Muito embora todos os grupos sócio-econômicos tenham sido prejudicados por essa posição de segundo plano a que foi relegado o setor agrícola, houve alguns efeitos diferenciais interessantes, o que será discutido na próxima subseção.

2.2 Interdependência Macroeconômica

O sistema macroeconômico que caracteriza uma economia em fase inicial de desenvolvimento tende a gerar forças cumulativas no sentido de retrocesso ou progresso. Alguns dos elementos que podem contribuir para esse processo cumulativo são: o grau limitado de integração inter e intra-setorial; a dependência com relação a poucas culturas de exportação como principal fonte de divisas; os objetivos freqüentemente conflitantes perseguidos pelo governo, os quais tendem a sobrecarregar as finanças públicas; a falta de coesão e coordenação entre o meio institucional e as políticas adotadas; e a confiança nos controles quantitativos.

Se ocorre um ponto de estrangulamento em alguma das partes do sistema macroeconômico, ele tende a se transmitir a outras variáveis por todo o sistema. Mais especificamente, no contexto do presente estudo, se a produção agrícola sofre estagnação ou declínio, as repercussões sobre o restante da economia e o balanço de pagamentos provavelmente engendrarão um ciclo de realimentação de comportamento cumulativamente negativo. A Tanzânia constituiu-se em exemplo típico desse círculo vicioso durante a década de 1970 e particularmente no período mais recente, esse círculo manifestou-se em ambas as esferas, real e financeira. Como salienta bem a propósito Frances Stewart na conclusão de seu estudo de caso sobre a Tanzânia:

POLÍTICA AGRÍCOLA

"No aspecto real, o comportamento deficiente das exportações (principalmente as agrícolas) limita o potencial de importação; o nível restrito das importações prejudica a utilização da capacidade industrial e o fornecimento de insumos importados aos setores agrícola e de transportes; o nível reduzido de utilização da capacidade industrial implica um baixo nível de produção de bens de consumo e insumos para o setor agrícola; o baixo nível de insumos para a agricultura limita os ganhos de produtividade potenciais desse setor; o baixo nível de insumos para o setor de transportes reduz a eficiência do transporte dos produtos agrícolas; a baixa produção de bens de consumo diminui os incentivos aos agricultores para produzir com o intuito de vender através dos canais oficiais; o baixo nível das exportações e o resultante alto nível de importação de alimentos restringem a disponibilidade de divisas. Assim, a incapacidade inicial do setor agrícola em gerar divisas é reforçada" (STEWART, 1985, p. 112).

O recrudesimento do círculo vicioso na esfera financeira foi descrito da seguinte maneira:

"Um nível baixo de produção provoca uma queda nas receitas do setor público e um aumento nos déficits para estatais, como consequências inflacionárias; a taxas de câmbio constantes, o incentivo real para os agricultores é reduzido; uma alta adicional dos preços nominais recebidos pelos agricultores eleva os empréstimos para estatais e, com isso, a taxa de inflação" (STEWART, 1985, p. 112).

Adicionalmente, a tentativa do governo de manter os preços oficiais dos alimentos irrealisticamente baixos apresentou o previsível resultado negativo de estimular fortes pressões inflacionárias através de elevações dos preços de facto verificados nos mercados paralelos.

Apesar de haver muitas causas que possam contribuir para um tal processo cumulativo, algumas delas claramente fora do controle das autoridades, a principal razão no caso de um país pobre em desenvolvimento parece ser o fato de o Estado relegar o setor agrícola a um segundo plano (frequentemente sob o pretexto da necessidade de recursos para acelerar o processo de industrialização). Combinaram-se para tolher os incentivos à agricultura e a produção do setor os seguintes fatores: a extração, pelo Estado, de um fluxo bruto de recursos relativamente grande no setor agrícola (com um fluxo mínimo de recursos movendo-se na direção oposta); a introdução de novas instituições, com bases mais ideológicas do que econômicas (tais como o programa de redistribuição da população em vilas); a introdução de vários mecanismos de controle quantitativo e a substituição de canais de produção e distribuição privados por paraestatais.

É evidente que restrições externas e internas podem reforçar o retrocesso cumulativo acima descrito. A deterioração das relações de troca externas – especialmente após a alta de preços do petróleo – foi componente adicional da crise do balanço de pagamentos. Em alguns casos, o círculo vicioso pode até mesmo ser acionado por restrições externas, como por exemplo um súbito e acentuado aumento dos preços das importações ou uma piora nas perspectivas do lado das exportações. Esses choques podem ser ampliados se as autoridades decidirem que o setor agrícola deve sofrer o ônus total do processo de ajustamento, através, por exemplo, da ação de privá-lo dos insumos de que necessita.

Todos os países da amostra apresentaram exemplos desse retrocesso cumulativo, muito embora não no mesmo grau e extensão do ocorrido na Tanzânia. Um segundo exemplo deve bastar para ilustrar o processo. Em Sri Lanka, durante o terceiro regime político identificado pelo estudo de caso (1970-77), o círculo vicioso estava em ação. Puseram-no em movimento uma combina-

ção de alterações fundamentais no âmbito da política econômica, reforçadas por restrições externas mais prementes. Primeiramente, o recém-eleito governo socialista instituiu um grande programa de expropriação de terras, aplicado às duas principais culturas de exportação (chá e borracha). A incerteza quanto à magnitude da reforma agrária e às novas regras do jogo (ainda não formuladas), presente no período imediatamente anterior à sua implementação de fato, desincentivaram o replantio e outros investimentos. Quando finalmente implantou-se a reforma agrária, em meados da década de 1970, criou-se uma lacuna administrativa com a saída dos administradores privados e sua substituição por burocratas inexperientes. Adicionalmente, a consolidação de todas as propriedades em apenas duas empresas estatais deu origem a deseconomias de escala, e a produção de culturas arbóreas foi afetada negativamente.

Em segundo lugar, o novo regime estabeleceu, de imediato, o direito de todos os cidadãos a uma ração mínima de arroz *per capita*. Aqui, novamente, o resultado previsível foi um salto quantitativo nas importações e no aprovisionamento doméstico (a soma dos dois em 1970 foi o dobro da de 1969). O impacto negativo dessa medida sobre as finanças públicas e o balanço de pagamentos (i.e., o aumento na despesa governamental necessária para fornecer a ração mínima a todos os consumidores) foi agravado, ademais, por uma série de crescentes restrições internas e externas: secas, aumento em mais que o triplo do preço internacional do arroz devido à crise mundial de alimentos de 1973-74 e a alta de preços do petróleo. O resultado da combinação dessas novas políticas e restrições foi uma crise financeira e no balanço de pagamentos, com estagnação da produção agrícola exportável e de alimentos. A tabela 1 mostra a impressionante deterioração do comportamento do setor agrícola e da economia em geral durante o terceiro regime político (1970-77), em comparação com o anterior (1965-70).

Quando a economia se encontra em meio a um círculo vicioso, é difícil reverter o processo. Não há recomendações claras que possam ser feitas, a não ser, talvez, que essa reversão exija, tipicamente, mudanças descontínuas no espectro das instituições vigentes e das políticas econômicas adotadas, em oposição a mudanças marginais. Tais mudanças descontínuas devem ser caracterizadas, ademais, por múltiplos pontos de entrada. Em outras palavras, é necessário um pacote de medidas institucionais e políticas que atinjam simultaneamente diferentes elos do círculo vicioso. Algumas dessas medidas e correspondentes pontos de entrada são discutidos na próxima subseção.

2.3 Pacotes de Instituições e Políticas Apropriadas a Diferentes Condições

Uma constatação importante derivada das experiências comparativas dos países da amostra é o fato de que medidas de política e instituições isoladas (específicas) tendem a ser ineficazes, a menos que sejam reforçadas por um conjunto de instituições e medidas complementares. Os fatos indicam que os efeitos combinados de um pacote de medidas de política econômica e de instituições consistentes e complementares sobre os vários objetivos de desenvolvimento (inclusive a mobilização do excedente agrícola) tendem a ser muito maiores que a soma dos efeitos respectivos de medidas isoladas. Nesta subseção procura-se inferir algumas generalizações quanto ao conteúdo de pacotes de políticas macroeconômicas e agrícolas adequados a diferentes condições, tendo por base os exemplos específicos provenientes dos estudos dos seis países.

O primeiro grupo de generalizações refere-se às instituições *per se*. A primeira conclusão aplicada às culturas de exportação e de alimentos é que se a estrutura institucional do lado da produção for muito restritiva, baseando-se extensivamente em controles quantitativos e diretos (e.g. racionamento de fertilizantes e insumos), a oferta desses

POLÍTICA AGRÍCOLA

produtos tenderá a ser afetada negativamente. Em segundo lugar, quando as instituições do lado da distribuição e comercialização – em especial para as exportações agrícolas – são planejadas e operadas de forma a obter uma transferência máxima do setor agrícola no curto prazo em detrimento do longo prazo (por meio do fornecimento insuficiente de recursos brutos à agricultura na fase de transição para incentivar o crescimento da produção, como visto na subseção 2.1), a produção, de maneira análoga, provavelmente estagnar-se-á. Em terceiro lugar, além de um certo ponto, pode existir um conflito inerente entre as instituições e medidas de política macroeconômica e agrícola criadas para atender aos objetivos de crescimento da agricultura e aquelas destinadas a promover a equidade através, por exemplo, da manutenção de preços de alimentos em níveis artificialmente baixos, para favorecer o consumo desses produtos pelas famílias pobres. Dada a limitação dos recursos financeiros disponíveis no curto e médio prazo, o governo deve restringir o grau de intervenção ao seu orçamento. Em especial, se os custos de seguir uma política de dois preços tornarem-se proibitivos, o sistema sucumbirá, uma vez que o governo não poderá importar ou comprar dos agricultores alimentos suficientes (aos preços de garantia, mais altos) para satisfazer a demanda subsidiada ou as rações dos consumidores. Esse desequilíbrio desencadeia o aparecimento de mercados paralelos, com resultante inflação dos preços *de facto* e conseqüente colapso dos objetivos distributivos perseguidos pelo governo por meio da manutenção de preços baixos para os alimentos.

Os resultados econômétricos e quantitativos obtidos nos estudos dos seis países conduzem a um segundo conjunto de conclusões (LECAILLON *et al*, 1986, cap. IV). No caso das culturas essencialmente de subsistência (como o painço e o sorgo nos países do Sahel e, talvez, o milho na África Oriental e no Nepal), a produção total, em contraste com a produção para o mercado *per se*, é afetada muito mais por restrições

naturais (tais como erosão, mudanças de longo prazo no clima e no padrão das precipitações pluviométricas) e pela estrutura institucional básica (em termos de fornecimento de insumos, crédito e serviços de extensão aos agricultores e da canalização da produção para os consumidores finais) do que pelas variáveis de política econômica, tais como preços e subsídios. Fica evidente, portanto, que nessas condições o primeiro objetivo deve ser procurar atenuar tais restrições de todas as maneiras possíveis (e.g. através de medidas de conservação do solo, aumento da área irrigada e uso de variedades de sementes mais resistentes à seca). Adicionalmente, a estrutura institucional em ambos os lados, da produção e da distribuição, deve ser modelada no sentido de incentivar e facilitar a comercialização das culturas de subsistência.

Quando essas condições não são cumpridas, a utilização de políticas de preços *per se* pode provocar um sério conflito. Se a produção total dos agricultores for significativamente menos responsiva a variações dos preços do que a sua produção para o mercado – como indicado pela análise de regressão, ao menos no caso dos países do Sahel – o consumo residual proveniente da produção própria poderá diminuir, com conseqüências nutricionais indesejáveis. Alternativamente, se aquelas condições forem cumpridas e, por conseguinte, a produção for incentivada, o uso de variáveis de política econômica mais convencionais, tais como a política de preços e o fornecimento de insumos subsidiados, ao afetar positivamente a produção para o mercado, pode propiciar uma fonte de renda de importância crescente para os produtores de gêneros de subsistência e facilitar sua transição para uma produção orientada para o mercado, sem conflitar com a disponibilidade de alimentos para consumo próprio.

Embora se tenha constatado uma tendência generalizada, para os países e culturas, de os produtores serem bastante responsivos à sinalização dos preços quando se trata de sua produção para o mercado,

mas menos responsivos em termos da quantidade total produzida, essa afirmação está sujeita a uma importante restrição. Enquanto existir disponibilidade imediata de insumos agrícolas e bens de consumo, a demanda efetiva dos agricultores por esses bens poderá ser satisfeita e, portanto, os preços realmente agirão como um incentivo fundamental. Pelo contrário, se a oferta desses bens for insuficiente ou sujeita a controles quantitativos muito restritivos, os agricultores serão desincentivados a produzir mais, uma vez que um conseqüente aumento da renda monetária não poderá ser convertido nos insumos necessários ou nos bens de consumo desejados. Ou, alternativamente, essa renda adicional só poderá ser convertida a preços de mercado negro, neutralizando, com isso, o efeito inicial de preços nominais relativos mais altos dos produtos agrícolas *vis-à-vis* os do setor não-agrícola. Esse é um bom exemplo de uma situação na qual o uso de um instrumento de política econômica, na ausência de uma condição complementar necessária (a disponibilidade de bens do setor não-agrícola), anula o impacto potencial da medida implementada⁽¹¹⁾.

Uma questão importante a ser salientada diz respeito à possibilidade de se proceder a qualquer generalização, com base nos estudos dos seis países amostra, quanto ao impacto de diferentes sistemas econômicos e ideológicos sobre o comportamento da agricultura. Essa questão é discutida na próxima subseção, embora esteja também relacionada aos assuntos tratados no presente segmento.

2.4 Fatores Ideológicos e Políticos e o Comportamento da Agricultura

No plano mais geral, poder-se-ia perguntar se é possível discernir alguma relação entre as diversas orientações políticas e

sistemas econômicos prevaletentes nos países da amostra estudada e o comportamento da agricultura.

No período em estudo, o fato de os seis países terem experimentado, ou adotado, uma gama variada de regimes políticos significa que se tem, num sentido limitado, um verdadeiro laboratório que pode ser utilizado para derivar certas relações entre as orientações políticas e ideológicas desses regimes – incluindo os sistemas econômicos a que deram origem – e o resultante comportamento da agricultura.

Uma primeira observação refere-se ao fato de que sistemas políticos e econômicos semelhantes, em diferentes períodos de tempo, dentro de um mesmo país ou comparando os países da amostra entre si, tenderam a ser associados a (ou a gerar) comportamentos aproximadamente parecidos. Três países adotaram um sistema e uma orientação socialistas: Mali (1960-68), Tanzânia (após 1967) e Sri Lanka (no primeiro regime político – 1960-65 – e especialmente no terceiro – 1970-77). Em cada caso, o comportamento da agricultura variou de medíocre a mau em comparação àquele verificado no **mesmo** país mas em período **diferente**. No Mali, a experiência socialista baseada em planejamento centralizado e monopólios estatais relacionou-se a um comportamento medíocre, a despeito de condições climáticas favoráveis. Entre 1960 e 1968, a produção total do setor agrícola aumentou apenas à taxa de 1% ao ano, a produtividade do trabalho e a renda monetária em termos reais declinaram ligeiramente, e as exportações agrícolas caíram acentuadamente. De fato, o comportamento nesse período inicial contrastou visivelmente com o predominante no regime pós-1973, que se baseou em uma liberalização progressiva da economia e se caracterizou por um aumento pronunciado na magnitude relativa do investimento na agricultura e na ênfase aos incentivos para os produtores (incluindo a disponibilidade de insumos e bens de consumo para os agricultores). No período 1972-82, a produção agrícola cresceu à taxa aproxima-

(11) Ver BERTHELEMY & MORRISSON (1985) para uma discussão detalhada sobre esse assunto.

TABELA 1

SRI-LANKA: TAXAS DE CRESCIMENTO ANUAL DO PIB, PIB AGRÍCOLA, PRODUÇÃO DE ARROZ E CULTURAS ARBÓREAS^(a) DURANTE QUATRO REGIMES POLÍTICOS

Regime Político		(1) PIB	(2) PIB Agrícola	(3) Produção de Arroz	(4) Culturas Arbóreas ^(a)
I.	1959-61 md - 1964-66 md ^(b)	3,91	2,43	1,5	3,3
II.	1964-66 md - 1969-71 md	5,17	3,82	9,7	0,0
III.	1969-71 md - 1976-78 md	3,08	1,85	1,4	-1,1
IV.	1976-78 md - 1983-85 md	5,54	4,14	6,7	0,2
	1959-61 md - 1983-85 md	4,40	3,05	4,6	0,4

Notas: (a) chá, borracha e coco

(b) médias trienais

Fonte: THORBECKE & SVEJNAR (1986).

da de 3,8% ao ano, e a produtividade por unidade de mão-de-obra à taxa de 2,7% ao ano, não obstante a ocorrência de condições pluviométricas adversas.

Na Tanzânia, três regimes foram identificados com os dois últimos períodos (1967-73 e 1973-82, respectivamente), caracterizados por uma orientação crescentemente socialista. A declaração de Arusha em 1967 significou uma ruptura total com o regime anterior, parcialmente de livre-empresa, enfatizando o socialismo e a auto-suficiência. Em adição a um processo de nacionalização em massa de empresas privadas, o movimento *Ujamaa* foi introduzido nas áreas rurais. Na primeira fase (até 1973), a produção agrícola permaneceu em mãos da iniciativa privada, mas os canais de distribuição foram rapidamente encampados pelo Estado. Na terceira fase, acelerou-se ainda mais o processo de criação de vilas, o que conduziu a deslocamentos e reassentamentos em massa da população. Adicionalmente, houve crescente intervenção governamental tanto do lado da produção quanto da distribuição. Isso ajudou a desencadear o círculo vicioso de comportamento negativo cumulativo, descrito na subseção 2.2. O comportamento da produ-

ção agrícola deteriorou-se continuamente durante as três fases, com declínio da taxa anual de crescimento do PIB agrícola de 4% no primeiro regime, 2,6% no segundo e 1,1% no terceiro.

Finalmente, em Sri Lanka, onde governos socialistas revezaram-se com governos de centro-direita, o comportamento da agricultura parece, de modo similar, ter evoluído de maneira fortemente relacionada com a orientação do governo no poder. Durante os regimes socialistas, o comportamento da agricultura (especialmente a produção de arroz) tendeu a se estagnar, ao passo que foi bastante favorável durante os governos do Partido Nacional Unificado (PNU). A tabela 1 apresenta dados estatísticos referentes àquele comportamento nesses quatro regimes. As flutuações nas taxas anuais de crescimento da produção de arroz refletem, talvez mais acentuadamente, aquela relação. As taxas de crescimento nos períodos dos quatro regimes foram, respectivamente: 1960-65 (socialista) 1,5%; 1965-70 (PNU) 9,7% 1970-77 (socialista) 1,4%; e 1977-84 (PNU) 6,7%. Deve-se observar, entretanto, que em contraste com o Mali, o fraco desempenho da agricultura no período socialista de 1970-77 foi parcialmente influenciado

por um conjunto de secas de grandes proporções.

Dos países restantes da amostra, o Quênia adotou um plano de economia mista baseado essencialmente em um sistema de produtores relativamente pequenos e intervenção governamental limitada; no longo prazo, o comportamento da agricultura foi favorável. O Nepal seguiu o sistema de governo Panchayat, que tentou maximizar a participação popular no período de desenvolvimento. Mais especificamente, constatou-se que as instituições cooperativistas (que eram um instrumento importante desse sistema) não conseguiram melhorar diretamente a eficiência produtiva na agricultura, mas contribuíram para a transferência de recursos desse setor. Foi, aparentemente, uma arma das autoridades para exercitarem seu poder político e econômico ao nível das vilas e para confiscarem o excedente agrícola.

Em suma, parece que os regimes que se basearam em um sistema de economia mista mais do que em um socialismo extremado saíram-se melhor em termos tanto de comportamento da agricultura quanto da economia como um todo. Seria insensato e simplista responsabilizar exclusivamente o sistema político básico e a ideologia dominante por um fraco desempenho da agricultura. Há, contudo, algumas lições que podem ser extraídas dessa experiência comparativa. Os seguintes elementos – que em alguns casos tendem a se tornar dogmas – parecem ter contribuído para o mencionado fraco desempenho: 1) falta de confiança no papel dos preços e de outros incentivos ao produtor, tais como a pronta disponibilidade de bens de consumo e insumos para as áreas rurais; 2) inversamente, a crença em mecanismos de ajustes quantitativos (e.g. racionamento de fertilizantes, sistema de quotas reguladoras das entregas dos produtos pelos agricultores, preços controlados fixados em níveis irreais); e 3) identificação de industrialização com desenvolvimento e conseqüente discriminação do setor agrícola.

2.5 Auxílio Externo e o Comportamento da Agricultura

O auxílio externo é um híbrido de instrumento de política e restrição. Por um lado, proporciona recursos que reduzem ou até mesmo põem um fim às restrições existentes nos países receptores, tais como o clima e a capacidade limitada de gerar poupança interna para os projetos de investimento (a ajuda externa, aqui, faz-se presente via projetos de irrigação e de infra-estrutura por ela financiados). Por outro lado, a aceitação desse auxílio (mesmo em condições altamente privilegiadas) freqüentemente implica certo comprometimento futuro, na forma de pressões políticas e econômicas e de despesas recorrentes necessárias para manter os projetos de investimento e assistência técnica em perfeito funcionamento após completada a fase de construção. Em alguns casos, uma parte desses custos recorrentes assume a forma de exigências indiretas de importação de itens como combustível e peças de reposição. Os projetos de investimento e assistência técnica iniciados por meio de auxílio externo podem também conduzir a pontos de estrangulamento no âmbito da força de trabalho administrativa e especializada, à medida que é necessária também a mão-de-obra nativa nessa área.

Uma possível saída para os países receptores, no sentido de aliviar o ônus das despesas recorrentes e da necessidade de mão-de-obra técnica nativa ao longo do tempo, é uma maior discriminação na seleção dos projetos a serem financiados por ajuda externa. Mais especificamente, se um critério básico aplicado na escolha de um projeto fosse a capacidade por ele apresentada, ao longo do tempo, de gerar receitas (e divisas) suficientes para cobrir os gastos recorrentes, em adição aos outros critérios de investimento (tais como um patamar mínimo para o valor presente da razão benefício/custo), o problema seria minimizado. Os governos teriam que estar preparados para recusar os projetos aparentemente atraentes no curto prazo, mas não no longo prazo.

Há pelo menos dois problemas adicionais com relação ao auxílio externo, evidenciados nos estudos de caso: 1) a falta de coordenação entre os diversos doadores bilaterais e multilaterais e o governo do país receptor; na verdade, existe com frequência coordenação insuficiente entre os próprios ministérios do país receptor; e 2) a natureza excessivamente ambiciosa de muitos projetos de investimento financiados por ajuda externa. O primeiro problema é fácil de ser resolvido na teoria, mas muito difícil na prática; sua resolução exigiria mudanças fundamentais em ambos os lados da canalização dos recursos externos. Os governos dos países receptores teriam que instituir programas de investimento muito mais metódicos e melhor coordenados, além de consistentes com planos de desenvolvimento realistas. Por outro lado, os diversos doadores deveriam fazer um esforço substancial para harmonizar seus próprios programas de assistência externa com o programa de investimento de cada país.

O segundo problema, projetos excessivamente ambiciosos e capital-intensivos, manifesta-se mais acentuadamente nas áreas de irrigação e infra-estrutura. Quase invariavelmente ocorrem longos atrasos na realização de tais projetos, com consequente extrapolação dos custos previstos originalmente. Isso significa que existe uma tendência da parte dos estudos de viabilidade para superestimar significativamente as razões benefício/custo dos projetos. Uma previsão mais realista desses atrasos e excessos de custos na fase de planejamento ajudaria a excluir muitos dos projetos em exame. Inversamente, poderia ser dada maior ênfase à concepção de projetos de irrigação e infra-estrutura em pequena escala, menores e menos capital-intensivos. Lamentavelmente, há indícios de que os critérios de especificação usados pelos doadores são frequentemente mais adequados às condições dos países desenvolvidos do que às vivenciadas pelos países em desenvolvimento e, dessa forma, tendem a discriminar os projetos menos capital-intensivos do tipo mencionado.

Uma forma particular de auxílio externo é a ajuda alimentar. Dados comparativos mostram que a disponibilidade dessa ajuda nem sempre é benéfica; ao contrário, em alguns casos pode ser prejudicial. Os estudos de Burkina e Mali indicaram que por vezes a disponibilidade de cereais importados fornecidos através do auxílio alimentar desencorajou a produção interna de cereais destinados ao mercado nas regiões produtoras de excedentes comercializáveis desses países. O perigo potencial é que se a ajuda alimentar assumir a forma de um produto mais desejável (apetecível), como o trigo, este pode substituir na dieta algumas culturas de produção doméstica menos saborosas, como o painço e o sorgo. Se a disponibilidade de alimentos provenientes de ajuda externa realmente incentivar mudanças na cesta de alimentos consumidos em detrimento dos produtos locais, os produtores das culturas de subsistência poderão ser afetados negativamente e, no longo prazo, o grau de auto-suficiência em alimentos poderá diminuir (alternativamente, aumentará a dependência de importações). Esse é um risco real, considerando que não se pode contar, com absoluta certeza, com o fluxo do fornecimento de alimentos por ajuda externa ao longo do tempo.

O estudo do Nepal revelou que o crescimento do auxílio alimentar foi correlato a um declínio das exportações agrícolas e a um aumento no consumo interno de alimentos. Uma interpretação para esse fenômeno é que a assistência alimentar reduziu os incentivos para a obtenção de divisas através das exportações de produtos agrícolas e a assistência alimentar foi usada para consumir mais, ao invés de investir. Em Sri Lanka, ao contrário, um receptor relativamente muito grande de ajuda alimentar externa, não há sinais de que esse auxílio tenha atuado como desincentivo à produção doméstica. Isso pode ser explicado, em grande medida, pelos subsídios de preços recebidos pelos produtores de arroz e os benefícios que receberam através de investimentos públicos em irrigação durante todo o período.

3. Relacionamento entre o Estado e os Agricultores

No cerne da contribuição do setor agrícola aos vários objetivos sócio-econômicos e ao desenvolvimento do restante da economia está o relacionamento existente entre os agricultores e o Estado. A natureza desse relacionamento é o que determina, em grande medida, se a agricultura desempenhará bem ou mal a sua função durante o processo de desenvolvimento. Poder-se-ia conceber o Estado como uma entidade de certa forma abstrata que reflete o interesse nacional e age como o árbitro supremo entre os grupos conflitantes, em busca do bem comum. Por essa visão, o Estado agiria segundo uma hipotética função de preferência coletiva, definida por meio de um processo eleitoral democrático. Essa concepção idealizada do Estado dificilmente corresponde à realidade básica por, no mínimo, duas razões. Primeira, um regime democrático pluripartidário é uma exceção, e não a regra nos países de baixa renda. Segunda, a dispersão geográfica dos agricultores, seu atraso cultural e pobreza implicam que, tipicamente, seu peso político é relativamente muito menor do que a sua participação percentual no número total de habitantes do país, mesmo em regimes democráticos.

Na realidade, muito raramente o Estado é neutro. Em vez de agir como uma força independente que procura reconciliar os objetivos divergentes dos vários segmentos da sociedade e conceber uma estratégia de desenvolvimento segundo esse princípio, o Estado é, ele próprio, um ator no cenário político e econômico. Os burocratas e funcionários públicos que movimentam a máquina governamental formam um grupo coeso com interesses próprios; concentrados nas áreas urbanas eles tendem, por essa e outras razões, a se aliar às classes citadinas, formando uma coalizão contra os agricultores (ou certos tipos de agricultores, definidos segundo o tamanho da propriedade ou a quantidade de bens produzidos) e a maioria da população rural.

No plano mais direto, a natureza do conflito entre o Estado e os agricultores assume a seguinte forma: o Estado tem interesse em se apossar dos recursos do setor agrícola e transferi-los para financiamento de projetos de investimento no setor não-agrícola, pagamento de salários dos funcionários públicos e subsídio de alimentos a preços baixos para os consumidores urbanos. O Estado tende a mostrar uma certa miopia ao procurar extrair um fluxo máximo de recursos do setor agrícola no curto prazo, ameaçando, dessa forma, não só o crescimento futuro desse setor mas também o de toda a economia.

Do ponto de vista dos agricultores, seus interesses diretos no curto prazo são contrários aos do Estado: querem minimizar a magnitude da transferência que o governo lhes extrai. Adicionalmente, dada sua natureza altamente individualista e independente, tendem a se ressentir da intervenção governamental, especialmente quando esta assume a forma de controles diretos.

Esse conflito entre Estado e agricultores mostra-se particularmente intenso nos regimes que adotam uma "estratégia de prioridade à industrialização", isto é, que colocam sempre em primeiro plano o crescimento industrial, desde as fases iniciais do processo de desenvolvimento. Nessa concepção, o setor industrial é visto como a proverbial locomotiva do crescimento, enquanto a agricultura é o vagão carvoeiro que deve suprir os recursos para manter a máquina em funcionamento. À indústria atribui-se o papel dinâmico e ativo enquanto a agricultura é relegada ao *status* de um parceiro estático e passivo durante toda a transformação estrutural. Os agricultores tendem a reagir a essa estratégia reduzindo sua produção de culturas comerciais e voltando-se crescentemente para a produção de subsistência. Essa tendência é, ademais, reforçada quando os agricultores não conseguem satisfazer sua demanda por insumos e bens de consumo, reprimida através de racionamento ordenado pelo governo.

Foi visto nesta análise comparativa que o conflito entre Estado e agricultores foi mais pronunciado em alguns países do que em outros, e depende em parte da orientação ideológica do regime no poder. Assim, o caso de Sri Lanka é, de certo modo, excepcional, no sentido de que, mesmo sob um governo socialista, os produtores de arroz foram protegidos, visto que eles representavam uma parcela-chave do eleitorado, cujo apoio era imprescindível para o governo. Em um plano mais geral, e extrapolando para a amostra estudada, a discriminação sofrida pela agricultura tradicional durante as fases iniciais do processo de desenvolvimento é muito mais característica de países africanos e latino-americanos do que de asiáticos. Em estudo extensivo sobre mercados e estados na África Tropical, Robert H. Bates confirma a magnitude da luta entre o produtor rural e o Estado nessa região:

"Através da intervenção no mercado, o Estado procura manipular o comportamento dos produtores rurais, extrair recursos da zona rural – dinheiro, pessoas, alimentos e matérias-primas – e também estabelecer as condições em que se dá a oferta desses recursos, condições essas que reestruturam os padrões de vantagens comparativas dentro da própria zona rural e entre esta e as zonas urbano-industriais. Por sua vez, os produtores rurais usam o mercado como um meio de defesa contra o Estado; realocando os recursos entre alternativas econômicas, procuram defender-se contra a espoliação a eles imposta pela política governamental. O resultado é uma luta, no mercado, entre os produtores rurais e o Estado." (BATES, 1981, p. 6).

Bates acrescenta uma dimensão importante que ajuda a explicar o comportamento discriminatório do Estado vis-à-vis os agricultores. Mantendo artificialmente baixos os preços agrícolas, o governo cria uma situação de escassez. A demanda excessiva aos preços rebaixados possibilita ao governo alocar os produtos agrícolas (alimentos e matérias-primas) de modo seletivo, por

meio de esquemas de racionamento apropriados, para os grupos e empresas que deseja favorecer. Assim, como esses compradores estariam preparados para pagar um preço mais elevado para obter tais bens, eles acumulam "rendas geradas administrativamente", que podem ser consideradas como uma retribuição pelo apoio político que o governo recebe desses grupos e empresas. Nesse sentido, o uso dos preços e controles diretos pelo Estado não são apenas meios de se apoderar do excedente agrícola, mas também instrumentos essenciais para premiar de forma seletiva os agentes do mercado, com vistas a comprar seu apoio político.

Uma vantagem fundamental da avaliação comparativa de longo prazo (abrangendo um período de pelo menos vinte anos) é que ela revela claramente os pontos de estrangulamento e os custos de longo prazo resultantes dos benefícios de curto prazo esperados (mas não necessariamente obtidos). Como enfatizado nos temas desenvolvidos nas subseções 2.1 e 2.2, políticas macroeconômicas e agrícolas e instituições direcionadas para capturar uma grande parcela do excedente agrícola durante as fases iniciais do processo de desenvolvimento podem acionar um processo cumulativo de crescente deterioração do comportamento do setor agrícola e da economia como um todo. Devido à interdependência macroeconômica que caracteriza a economia de um país de baixa renda, a extração unilateral dos recursos da agricultura – privando-a de um fluxo bruto na direção oposta – tende a conduzir à estagnação do setor, a qual será transmitida ao resto da economia.

No curto prazo, existem pelo menos duas razões pelas quais o Estado poderia querer discriminar drasticamente a agricultura e os produtores rurais: 1) obtenção de benefícios, como alimentos baratos, para certos grupos urbanos (por exemplo, funcionários públicos e trabalhadores sindicalizados); 2) a forma que assume esta discriminação possibilita ao governo distribuir favores seletivamente aos que lhe concedem

apoio político. Devido ao grande número e à dispersão geográfica dos agricultores, é difícil sua organização de modo a formarem uma frente eficaz contra o Estado. Por outro lado, os grupos urbanos que em geral são beneficiados por tais políticas tendem a ser bem organizados e a possuir influência política. Assim, os custos distribuem-se por um grupo muito grande, tipicamente de pequenos produtores rurais, enquanto os benefícios são concentrados em um grupo muito menor, bem organizado e que sabe fazer-se ouvir.

Se a transferência de recursos do setor agrícola for excessiva e muito rápida, os ganhos de curto prazo auferidos pelos grupos urbanos no setor industrial, bem como pelo Estado, por meio do apoio político que consegue, tendem a dar lugar a custos significativos, no longo prazo, para todos os grupos e setores da economia. É provável que o Estado, ao seguir tal tipo de estratégia, seja influenciado por uma espécie de miopia política e econômica, pois, de outra forma, por que racionalizaria uma estratégia que poderia se tornar autodestrutiva no longo prazo? No plano político, o governo pode precisar de apoio imediato, o qual terá de comprar por meio do fornecimento de benefícios instantâneos, para obter um mínimo de estabilidade. Os custos econômicos de longo prazo podem ter um peso grande demais em comparação com esses benefícios políticos imediatos. No plano econômico *per se*, também é possível que muitos governos não possuam suficiente experiência ou capacidade de previsão para estimar com precisão os custos econômicos de longo prazo, em

termos de crescimento do qual se abriu mão, mesmo quando têm em mente os interesses nacionais de longo prazo – o que nem sempre é o caso.

Portanto, no longo prazo, os interesses do Estado e dos vários grupos que o constituem serão melhor servidos se for dada prioridade ao setor agrícola durante as fases iniciais do processo de desenvolvimento, ao invés de discriminar esse setor desde o início em favor do setor industrial e da população urbana. A estratégia de recanalizar recursos para a agricultura no começo da transformação estrutural tende a contribuir para uma aceleração do crescimento da produção e produtividade agrícola. Gradualmente, o centro de gravidade da economia e o estímulo para um desenvolvimento adicional podem transferir-se da agricultura para o setor não-agrícola.

O *trade-off* entre benefícios econômicos e políticos de longo prazo e os custos políticos de curto prazo é extremamente difícil de ser solucionado. O Estado precisará persuadir os grupos urbanos e os próprios funcionários públicos de que as perdas que lhes poderiam advir no curto prazo, por não sobrecarregarem imediatamente a agricultura, serão mais do que compensadas pelos ganhos futuros. Adicionalmente, o Estado tem que buscar ativamente o apoio político do grupo que está em condição de ganhar no curto prazo e possivelmente também no longo prazo, isto é, os produtores rurais. A esse respeito, conforme demonstra o presente estudo, as instituições têm um papel-chave.

Referências Bibliográficas

- BATES, Robert H. *Markets and States in Tropical Africa. The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, University of California Press, 1981.
- BERTHELEMY, J.C. & MORRISSON, C. *Offre de Biens Manufacturés et Production Agricole*. Nov. 1985, mimeo.
- LECAILLON, J. & MORRISSON, C. *Politiques Economiques et Performances Agricoles: le Cas du Mali, 1960-1983*. Paris, OECD, 1985a.
- . *Politiques Economiques et Performances Agricoles: le Cas du Burkina Faso, 1960-1983*. Paris, OCDE, 1985b.
- . THORBECKE, E. & SCHNEIDER, H. *Macroeconomic Policies and Agricultural Performance in Poor Countries*. Paris, OECD, 1986.
- SHARPLEY J. *Economic Policies and Agricultural Performance: the Case of Kenya*. Paris, OECD, 1985.
- STEWART, Frances. *Macroeconomic Policies and Agricultural Performance. The Case of Tanzania*. Paris, OECD Development Center Papers. 1985.
- . *Macroeconomic Policies and Agricultural Performance in Tanzania*. Paris, OECD, 1986.
- SVEJNAR, J. & THORBECKE, E. *Economic Policies and Agricultural Performance: The Case of Nepal, 1960-1982*. Paris, OECD, 1986.
- THORBECKE, E. & SVEJNAR, J. *Policies and Agricultural Performance in Sri Lanka, 1960-84*, 1986.