



O que podem os países Africanos aprender com o desenvolvimento e crescimento inclusivo do Brasil?

Trabalho de pesquisa:

Transformar a Agricultura Aumentando a Produtividade: Aprendizagens do Desenvolvimento Agrícola no Brasil

Resumo

- Antes de meados dos anos 90 do século passado, a agricultura no Brasil era extremamente disfuncional e retrógrada, em grande parte devido à intervenção pouco linear por parte do Governo.
- Nas últimas duas décadas, o sector agrícola no Brasil conseguiu alcançar um crescimento notável no que diz respeito à produção, tornando-o num dos principais produtores e exportadores de uma longa lista de bens (commodities).
- Esta transformação não foi de todo um processo fácil e controlado; foi sim um processo cheio de contrariedades e consequências não projectadas.
- Foi essencial estabelecer instituições inclusivas na criação de um ambiente empresarial apropriado através de regras de lei, abertura política e estabilidade económica para conseguir a mudança no investimento e crescimento na agricultura.
- Um elemento chave do crescimento de produção agrícola tem sido a pesquisa tecnológica levada a cabo pelo instituto governamental de investigação agrícola EMBRAPA.

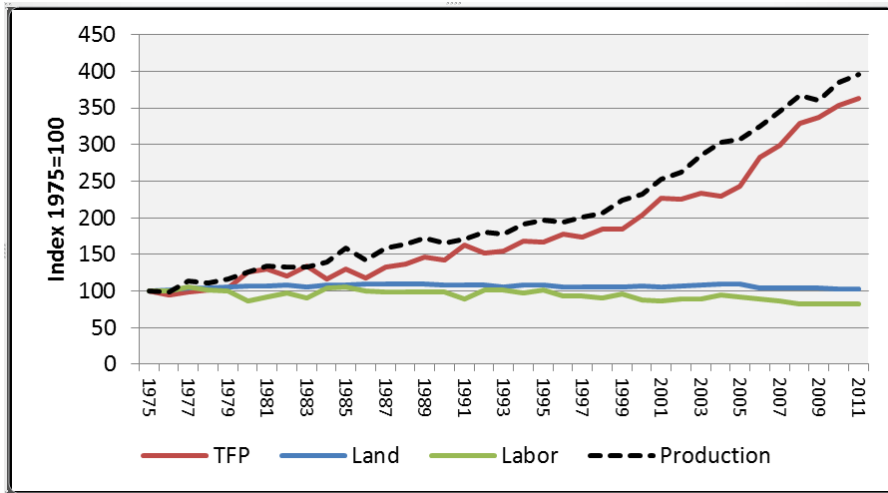
A Transformação na Agricultura Brasileira

O facto da agricultura brasileira ser um dos principais produtores mundiais de bens agrícolas é bastante espantoso tendo em conta que há apenas vinte anos este era um sector bastante atrasado e ineficaz. Apesar de as razões sobre como essa transformação teve lugar serem específicas ao Brasil, outros países em desenvolvimento que queiram fazer semelhante mudança podem aprender com essa transformação.

Hoje o Brasil é um dos maiores produtores de uma série de produtos agrícolas, como a soja, o açúcar, sumo de laranja, milho, algodão, produção aviária, carne e suínos, e tem uma forte quota numa longa lista de outros produtos. O país conseguiu isto não pelo simples aumento de terrenos agrícolas, mas através de alterações dramáticas na produtividade, apoiadas na pesquisa tecnológica que desenvolveu métodos e materiais concebidos especificamente para as condições do país (ver Figura 1).

Enquanto que a área total de terreno agrícola continua a ser basicamente a mesma desde meados dos anos 70, a produção aumentou quase 300% - de forma ainda mais rápida do que em outros países com elevado desempenho, incluindo os Estados Unidos ou a China, e incrivelmente mais elevada do que a média da América Latina ou da África (ver Figura 2).

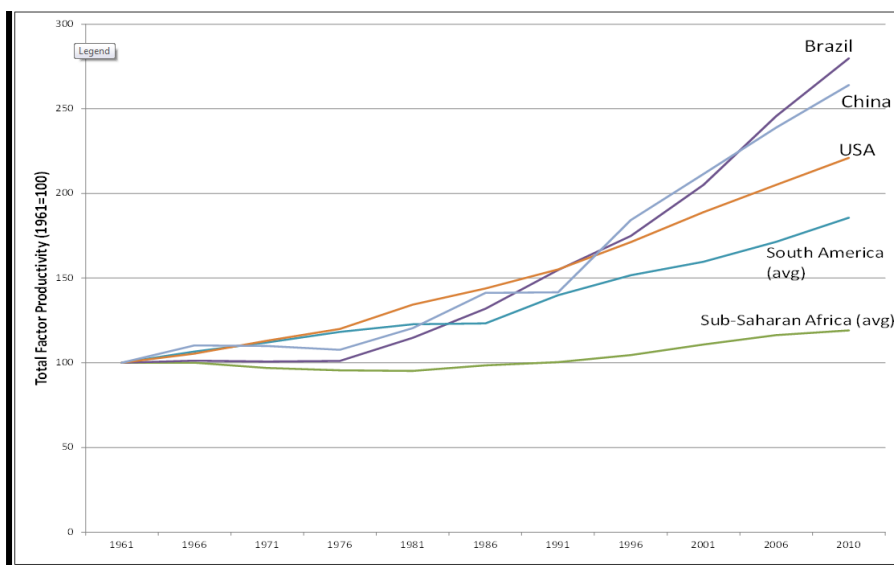
Figura 1: A Evolução da Produção, da Terra, do Trabalho, e Factor de Produtividade Total na Agricultura Brasileira



O sucesso que a agricultura brasileira conseguiu alcançar em termos de aumento da produção e produtividade num espaço de tempo relativamente curto atraiu bastante atenção para as políticas e programas por detrás dessa transformação. O interesse concentrou-se no facto de a transformação ter sido conseguida e ter tido início num cenário agrícola relativamente atrasado, semelhante ao existente em muitos outros países pobres e em desenvolvimento.

Apesar de se terem experimentado vários pacotes tecnológicos e organizacionais de países desenvolvidos, os resultados dos mesmos foram desanimadores. O exemplo brasileiro mostrou que a cooperação agrícola entre países do sul poderia dar melhores resultados tendo em conta a semelhanças envolvidas e uma alegada falta de vestígios coloniais. O facto de as alterações na agricultura brasileira terem sido conseguidas em simultâneo (mesmo não tendo sido necessariamente causais) com uma significativa queda sem precedentes na pobreza e desigualdade desde 1995, fez com que um modelo brasileiro fosse ainda mais atrativo para os países pobres. Em particular, percebeu-se que o modelo brasileiro seria bastante adequado a África.

Figura 2: Factor de Produtividade Total na Agricultura para Países Seleccionados 1961-2010



Fonte: Dados de Gasques, Bastos, Valdez e Bacchi (2012)

Os Perigos do Planeamento, Gestão e Controlo Agrícola

Como é que a agricultura brasileira transitou de baixa produtividade e atraso para a sua actual posição principal em mercados internacionais e modelo a seguir por outros países em desenvolvimento? Em vez de olhar para o passado e de tentar encontrar algo que explique o que aconteceu, é importante perceber que durante este período as políticas tinham um controlo muito limitado sobre o que se estava realmente a passar e a maioria dos agentes tinham, e continuam a ter, muito pouca percepção sobre como as coisas funcionam na realidade.

Admitindo o facto de que ainda não se compreende totalmente a experiência brasileira na área da agricultura não significa que essa experiência não possa ser útil para outros países, como os africanos, por exemplo. Pelo contrário, ao admiti-lo pode-se evitar que se façam 'transplantações' precipitadas de políticas que podem não ter o efeito pretendido em circunstâncias diferentes. Do mesmo modo, ao olhar desta forma para a experiência agrícola brasileira percebe-se quais os elementos que podem ser adequadamente copiados e qual a melhor forma para o fazer.

Tabela 1: Rendimento bruto por quinta, por tamanho (2006)

Faixa (por salário mínimo)	Número de quintas	% de quintas	Rendimento bruto %	Rendimento bruto por quinta
0 - 2	2.904.769	66%	3,27%	0,52
2 - 10	995.750	23,6%	10,28%	4,66
10-200	472.702	10,7%	35,46%	34,49
> 200	27.306	0,6%	51,19%	861,91
Total	4.400.527	100%	100%	10,45

Fonte: USDA
Economic
Research
Service (2013)

Fonte: Alves e Rocha (2010) com recurso a dados do IBGE

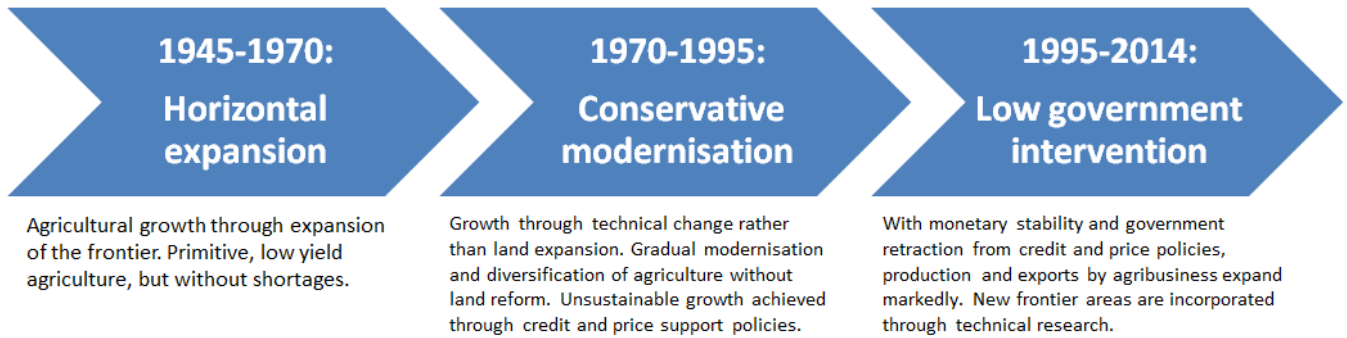
Um interessante exemplo da falta de controlo da política sobre os resultados, mesmo com o crescimento da produtividade, é a extrema concentração de produção num pequeno número de unidades de produção. A Tabela 1 mostra que menos de 1% das quintas no Brasil produzem mais de metade do rendimento bruto da agricultura, enquanto que quase 3 milhões de quintas (66% do total) geram apenas 3,27% do rendimento bruto. Isto acontece apesar de um imenso esforço por parte do governo para implementar reformas agrárias ao longo dos anos.

O programa de reforma agrária no Brasil permitiu a redistribuição a agricultores sem terra de uma área equivalente a França, Portugal, Áustria e Irlanda, beneficiando assim mais de um milhão de famílias. O facto de se ter dispendido tanto esforço e recursos em programas de reforma agrária ao longo dos anos, com os custos adicionais em termos de degradação ambiental (muitos dos projectos de assentamentos são na Amazónia), violência e sofrimento humano, para terem tão pouco impacto nos objectivos pretendidos, reitera o desafio de se elaborarem políticas nesta zona do Brasil.

Três Etapas da Transformação Agrícola

Pode-se dividir a evolução da agricultura brasileira em três períodos distintos: o primeiro foi uma fase de expansão horizontal, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial até ao início dos anos 70, no qual o crescimento da produção agrícola se deveu principalmente à expansão da fronteira agrícola.

Figura 3: Três etapas na agricultura brasileira



A este período seguiu-se uma fase de modernização conservadora (desde os princípios dos anos 70 aos princípios dos anos 90), no qual o esgotamento da terra fértil na fronteira levou à implementação de um sistema de inovação tecnológica e à configuração de políticas activas de crédito agrícola e apoio em matéria de preços que, por sua vez, resultou em grandes distorções e ineficiências no sector.

A fase final, que começou no início dos anos 90, foi uma em que houve pouca intervenção por parte do governo e foi marcada por uma crescente participação por parte de um sector agrícola substancialmente modernizado e diversificado em unidades agroempresariais com uma crescente importância no abastecimento de mercados nacionais e internacionais.

Acertar nas Instituições para Obter Políticas Agrícolas Eficazes

A chave para entender o desempenho errático da política agrária brasileira ao longo do tempo, assim como o seu possível sucesso no aumento da produtividade e crescimento, é o ambiente institucional subjacente que determinou quais os intervenientes com poder em cada período, quais os instrumentos a que tinham acesso, e quais os seus interesses e motivações.

Durante a maior parte dos primeiros períodos, a política agrária que procurava modernizar e tornar este sector mais eficiente foi marginalizada e destabilizada por preocupações relacionadas com a inflação e a industrialização.

Em vez de serem vistas como infelizes políticas incorrectas, essas escolhas devem ser encaradas como consequências directas das instituições económicas e das políticas existentes.

A incrível transformação na agricultura brasileira só surgiu quando as instituições inclusivas – forte presidencialismo sujeito a apertadas verificações e balanços – criou um ambiente fiscal, monetário e político no qual essas políticas teriam êxito. Qualquer país que queira aprender com o sucesso agrícola do Brasil deve também ter em consideração a sua transformação institucional.

Implicações das políticas:

Qualquer abordagem à elaboração de políticas deve ter em conta o contexto local, pelo que nenhum país poderá ser bem sucedido se se limitar a ‘transplantar’ directamente os métodos usados no Brasil. Contudo, o Brasil poderá funcionar como inspiração e orientação para quem faz as políticas em outros países em desenvolvimento:

- A presença de instituições políticas e económicas estáveis e eficazes num país tem maior probabilidade de ter um impacto mais positivo no desempenho agrícola do que inovações políticas específicas.

- O investimento na pesquisa agrícola pode ser transformador se for conduzido a longo prazo e adaptado para ir ao encontro das exigências dos agricultores locais.
- A agricultura brasileira só começou realmente a dar frutos quando a política agrária se tornou menos interventiva, retirando restrições e concentrando-se em casos onde existiam falhas no mercado, tal como na investigação, seguros, coordenação e ações preventivas.

Este resumo tem como base um documento de trabalho do IRIBA: 'The Economics of the Brazilian Model of Agricultural Development', por Bernardo Mueller e Charles Mueller, disponível em <http://www.brazil4africa.org>

Leitura recomendada:

- "Brazilian Agriculture: The Miracle of the Cerrado." The Economist, 2010. <http://econ.st/1rlikR8>
- J. Gasques, E.T. Bastos, C. Valdes and M. Bacchi, 2012. "Total Factor Productivity in Brazilian Agriculture," in K. Fuglie, S.L. Wang, S.L. and E. Ball, (eds.). Productivity Growth in Agriculture: An International Perspective.
- G. Martha Jr, E. Contini and E. Alves, 2012, "Embrapa: its origins and changes". In: W. Baer (org.), The Regional Impact of National Policies – the Case of Brazil.
- C.C Mueller, 2012. "Regional Development and Agricultural Expansion in Brazil's Legal Amazon: the Case of Mato Grosso". In: W. Baer (org.), The Regional Impact of National Policies – the Case of Brazil.
- C.C. Mueller, 2011. "Inflation and Income Transfers During the Golden Phase of Import Substitution Industrialization of the 1950s: the Contribution of an Expanding Agricultural Frontier". In: S. Ranincheski, C. Negri & C. Mueller (orgs.) The Brazilian Economy in Historical Perspective.
- C.C. Mueller, 2009, "Agricultural, Agrarian and Environmental Policy Formation under Lula: the Role of Policy Networks". In: J. Love and W. Baer, Brazil Under Lula – Economy, Politics and Society Under the Worker-President.

O IRIBA é um programa de investigação financiado pelo DFID (Departamento para o Desenvolvimento Internacional), com sede na Universidade de Manchester.

O programa é composto por uma equipa de investigadores internacionais que estudam como se podem retirar aprendizagens da experiência de desenvolvimento no Brasil e usá-las em países africanos.

Julho de 2014

IRIBA@manchester.ac.uk