



## **A Função Social da Informação: o Estado como agente de geração e difusão**

### **1 - Introdução**

A defesa do mercado como instituição reguladora soberana fundamentava-se nos conceitos de concorrência perfeita entre os agentes, simetria de informações, rendimentos constantes de escala e ausência de externalidade. Contudo, a confrontação desses postulados com o mundo real tornou fraco o poder explicativo das teorias que neles se sustentavam e levou à revisão dessa premissa.

Os mecanismos de ajustamento ou de coordenação das escolhas não podem ser reduzidos ao “jogo” da lei de oferta e demanda. A Teoria do Equilíbrio Geral dos mercados descreve apenas o sistema organizado, não como ele se organiza. Existe uma dimensão coletiva ou institucional regulamentando os mercados e toda relação econômica que privilegie a autonomia dos agentes é casual porque é plena de incertezas. O sistema de mercado apresenta falhas de funcionamento que o tornam inábil para assegurar que todos os mercados operem eficientemente em todos os tempos e em todos os casos<sup>1</sup>.

Dentre as falhas de mercado, tem-se que nem todos são perfeitos, podendo existir estruturas oligopolísticas e monopolísticas. Em termos de preços relativos, os preços do monopólio e do oligopólio são maiores do que o preço em concorrência perfeita, em função do poder de mercado que estas estruturas criam. Caberia ao Estado, portanto, mitigar a influência desse poder criado.

Tem-se ainda a presença de externalidade negativa, que o mercado sozinho é incapaz de regular. Outro limite é a incapacidade do mercado em oferecer bens públicos, pois estes geram benefícios coletivos. Nesses casos, haveria espaço para o governo intervir, reduzindo falhas e atuando de maneira a complementar o mercado.

#### **1.1 - O mercado e a informação**

O reconhecimento que: 1) a informação é imperfeita; 2) a obtenção de informação pode ser custosa; 3) as assimetrias de informação são importantes; e 4) a extensão desta assimetria é afetada pelas ações das firmas e dos indivíduos; tem fornecido explicações

concretas para fenômenos sociais e econômicos<sup>2</sup>.

Toda informação que é conhecida ou verificável por todos é denominada como pública; e a privada é a informação da qual apenas alguns agentes têm conhecimento. A ocorrência desta última é responsável pelo surgimento de informação assimétrica nos mercados e leva à elaboração de contratos incompletos.

A assimetria de informação fortalece o exercício de poder de mercado, principalmente em arranjos em que é grande o desequilíbrio entre a oferta e a demanda, e/ou existem graus diferenciados de organização. As ações e parâmetros regulatórios do Estado nesses casos se justificam para fomentar e fortalecer ambientes competitivos e, assim, desencorajar atitudes predatórias resultantes do poder de mercado<sup>3</sup>.

Esse artigo está focado na assimetria de informação, particularmente sobre as atividades econômicas do agronegócio. Entende-se que no processo produtivo, a informação compõe a cesta de insumos básicos para a obtenção do produto final e sua importância foi reforçada com a evolução nos meios de comunicação. A existência, difusão e amplo acesso à informação crível e disponível em tempo hábil são imprescindíveis para o processo de tomada de decisão e a busca de eficiência no mercado, além de contribuir para a equidade entre os agentes envolvidos.

## **2 - O Papel do Estado na Informação**

Não é casual o fato das principais agências mundiais de informação e estatísticas estarem sob a égide do Estado. Decorre da necessidade de levantamentos minuciosos, sistemáticos, metodologicamente harmonizados e multidisciplinares de ampla gama de variáveis, que contemplem as esferas de organização da sociedade: econômica, social, cultural e ambiental.

Outro fator é o elevado custo do processo: formação de equipe de trabalho, definição de metodologia científica, levantamento de dados, análise de consistência, disponibilização com manutenção de base histórica, além da difusão aos múltiplos usuários e funções. E para ter credibilidade assegurada exige transparência e origem em fonte isenta de interesses privados específicos.

Para o setor privado a base de dados deve atender a objetivos que vão além dos interesses dos agentes produtivos e/ou da esfera econômica. Exemplos são as estatísticas de preço, que devem atender tanto a demanda da produção como a do consumo, e dados de emprego, que são hoje considerados atributo para decisão de compra no mercado consumidor. Para o setor público, as informações são imprescindíveis tanto para a formulação de políticas públicas quanto para a sua avaliação.

## 2.1 - Especificidades do Setor Agrícola

Considerando-se os setores de bens e mercadorias, são muitas as características que diferenciam o primário do secundário, destacando-se:

- Visão empresarial na gestão da atividade e acesso às ferramentas e equipamentos modernos de comunicação, que ocorrem em menor grau no negócio agrícola;
- Risco de produção, maior no setor primário devido à falta de controle de variáveis-chave na produção, como o fator clima;
- Velocidade de ajuste na quantidade produzida decorrente de risco de mercado, menor na atividade agrícola. Essa dificuldade, na necessidade de ajuste, é maior quanto mais longo for o ciclo de produção. E maior a dificuldade para armazenagem e retenção de estoques, dada a característica perecível dos produtos;
- Localização espacial das atividades: na indústria é maior a ocorrência de arranjos espaciais concentrados, enquanto no setor agrícola o mais frequente é a “pulverização” de unidades produtivas com a mesma especialização;
- Grau de organização, relativamente menor no setor agropecuário, devido principalmente à dispersão das unidades produtivas.

Essas características e a imensa gama de produtos agropecuários existentes tornam mais difícil sistematizar a coleta de dados, elevam o custo na obtenção de informações estratégicas, contribuindo para a assimetria de informação entre os agentes. Considerando-se apenas o Estado de São Paulo, há cerca de 324 mil Unidades de Produção Agropecuária (UPAs), com área média de 68 hectares, e mais de 100 atividades exploradas economicamente<sup>4</sup>.

## 3 - A Informação Agrícola no Estado de São Paulo

Desde 1942, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA) provê, à sociedade, dados estatísticos e informações da agropecuária paulista, pioneira em algumas estatísticas, até mesmo em relação às agências do governo federal.

Até meados dos anos 1990, contavam como canais de difusão a rede de assistência técnica do Estado, boletins e revistas técnicas e os meios de comunicação tradicionais. Atualmente, destaca-se o eletrônico, como meio de divulgação da extensa base de dados históricos disponibilizados pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA).

Entre os principais dados que fornece e sistematiza, relacionados à produção agropecuária e aos seus fatores, com unidades de referência física e monetária, destacam-se: preços (insumos, recebidos pelos produtores, atacado e varejo); previsão e estimativas de safras agrícolas e de produção animal (área, produção e rendimento); mercado de trabalho (salários e emprego); e mercado de terra. Os dados são obtidos por meio de

censo, amostragem e outros métodos científicos, sendo muitos dos levantamentos, notadamente os realizados no interior do Estado, realizados em parceria entre o IEA e a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI).

Um exemplo da importância e aplicabilidade da informação pública da SAA é o das estatísticas de preço de terra que permitiram, por ocasião da regularização imobiliária de áreas protegidas no Estado de São Paulo, uma economia fenomenal aos cofres públicos. Isto porque o laudo pericial, ao tomar como base as séries estatísticas de preços de terras do IEA, com respaldo científico e evolução no tempo, pôde contestar os valores muito mais elevados apresentados pelos proprietários das terras desapropriadas<sup>5</sup>. Os agentes privados, além de utilizarem também as estatísticas com essa finalidade, lançam mão para contestar valor base da terra no cálculo de tributação fundiária, espólios etc.

Outra aplicação corrente é o das estatísticas de ocupação do solo agrícola, que são parâmetros da metodologia empregada pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para o repasse da cota parte da arrecadação (25%) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios paulistas (Lei No 8.510, de 29 de Dezembro de 1993). Isto permitiu um aprimoramento da legislação tributária paulista, de 1981, que não considerava a ocupação do solo agrícola como critério na divisão da receita do ICMS aos municípios. Ou seja, resultou em ganho para a sociedade em geral, visto que grande parte dos municípios tem na agropecuária sua principal fonte de renda<sup>6</sup>.

As estatísticas de ocupação do solo também orientam a expansão da produção, assim como na definição de zoneamentos agroecológicos, já que internaliza a ação do homem sobre o meio, que altera as condições primárias naturais. Neste caso, complementam as recomendações agroclimáticas e de legislação ambiental que, aliadas a informações de emprego e renda, subsidiam a formulação de políticas públicas com foco social, levando em conta as especificidades locais.

Os censos possuem extrema relevância, por permitirem interagir e atuar corretamente sobre o meio (incorporando a complexidade existente), e avaliar as transformações ocorridas, além de fornecerem cadastro atualizado da população para que levantamentos amostrais continuem a ter eficiência em seus resultados. Exemplo dessa contribuição para tomada de ação eficiente ocorreu nos anos 1990, com o emprego de informações do Projeto LUPA, mais especificamente sobre eletrificação, uso de computadores e demais condições de infraestrutura, que permitiu definir o público-alvo e dimensionar os recursos necessários para o Projeto Tem Luz do governo paulista. Destaca-se que, uma vez implementada a política, levantamentos amostrais posteriores permitem avaliar sua eficiência para, eventualmente, corrigir sua orientação.

Além disso, a manutenção e disponibilização de base histórica têm tido ampla

utilidade pública e privada, de importância intra e interssetorial, tais como: aplicação de modelos para prospecção de oferta e demanda de produção; perspectivas sobre o mercado de trabalho; indicadores socioeconômicos e ambientais; estimativa de recursos para financiamento das atividades agropecuárias; subsídios para políticas de seguro agrícola; e elaboração de numerosos estudos e pesquisas científicas analíticas e propositivas etc.

Finalmente, destaca-se que os altos custos envolvidos para o Estado no processo de obtenção da informação têm sido mais que compensados pelos benefícios gerados à sociedade. No cumprimento dessa importante função social, tem havido, inclusive, esforços para a ampliação e disponibilização dos bancos de dados da agropecuária paulista.

<sup>1</sup>FRYDMAN, R. Les identités du marché. In: BELLON, B. (Org.) et al. L'Etat et le marché. Paris: Economica, 1994. p. 34-43.

<sup>2</sup>STIGLITZ, J. E. The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *Quarterly Journal of Economics*, v. 463, p. 1441-79, 2000.

<sup>3</sup>FARINA, E. Política industrial e política antitruste: uma proposta de conciliação. *Revista do IBRAC*, v. 3, n. 8, 1996.

<sup>4</sup>TORRES, A. J.; PINO, F. A. et al. (Org.). *Projeto LUPA 2007/08: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo*. São Paulo: IEA/CATI/SAA, 2009.

<sup>5</sup>SCHWENCK JUNIOR, P. de M.; AZEVEDO, P. U. E. de (Org.). *Regularização imobiliária de áreas protegidas*. São Paulo: SMA/Procuradoria Geral do Estado, 1998.

<sup>6</sup>PINO, F. A. Participação dos municípios paulistas no ICMS. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 24, n. 5, maio 1994.

**Palavras-chave:** informação, estatísticas agrícolas, papel do Estado.

Valquíria da Silva  
Pesquisadora do IEA  
valsilva@iea.sp.gov.br

Nilda Tereza Cardoso de Mello  
Pesquisadora do IEA  
nilmello@iea.sp.gov.br

Liberado para publicação: 17/03/2009