

A Intervenção do Estado na Economia, Desenvolvimento Econômico e o Papel da Agricultura

Carlos Naylor Coelho(*)

01. INTRODUÇÃO

As duas últimas décadas foram particularmente importantes para o mundo, em termos de experiências de desenvolvimento econômico, tanto em função do evidente sucesso ou fracasso dos modelos utilizados, como em função da forte presença de fatores políticos e ideológicos na condução de cada processo.

Na realidade, os resultados positivos obtidos em países com dotação de fatores tão diversos como Japão, Itália, Austrália, etc., e os resultados tão diferentes obtidos em países com dotação de fatores tão similar como Alemanha Ocidental e Alemanha Oriental, Coreia do Sul e Norte, se não é bastante para derrubar muitas teorias de desenvolvimento econômico, pelo menos invalida em grande parte uma linha de pensamento que estabelece relações de causalidade entre fatores estruturais como clima, raça, cultura, recursos naturais etc. e o

subdesenvolvimento, isto porque alguns países aparentemente com as condições ideais, de acordo com esta linha, não decolaram.

Do mesmo modo, as correntes político-ideológicas que sempre associaram o subdesenvolvimento às formas predatórias de colonização e à exploração capitalista internacional perderam substância, na medida em que muitos países do leste europeu e de outras áreas, que nunca foram colonizados (no sentido clássico) e que politicamente estavam protegidos da ação capitalista por regimes socialistas, hoje apresentam um quadro típico de países subdesenvolvidos.

Somente em alguns casos específicos e localizados de pequenos países sujeitos a problemas crônicos de pobreza, analfabetismo, fome, miséria etc. pode-se dizer que fatores estruturais são determinantes. Nos demais casos, a história recente mostra que o modelo

político-econômico é elemento crucial no processo de desenvolvimento.

Enquanto os países que optaram pela economia de mercado, com um mínimo de intervenção do Estado, nas relações econômicas, apresentam hoje economias modernas e estáveis, elevado padrão de vida e sólida situação financeira, os países que optaram por economias estatizadas ou com forte intervenção estatal apresentam uma situação diametralmente oposta: instabilidade econômico-social, alto grau de endividamento, estagnação econômica, atraso tecnológico e crescente deterioração das condições de vida.

Com base nestes fatos, pode-se chegar à conclusão que o nível de participação do Estado na atividade econômica representa, a rigor, a fronteira entre o sucesso e o fracasso de qualquer esforço de desenvolvimento.

A que extensão isto realmente ocorre? Por que as experiências de intervenção intensa do Estado na economia falharam, tanto no campo socialista como no campo capitalista? Até que ponto a experiência brasileira enquadra-se no contexto internacional?

O objetivo central deste trabalho é justamente responder a questões como estas. Neste sentido, primeiramente serão examinados os princípios teóricos que de uma forma ou de outra serviram de referência a várias formas de intervenção, que atingiram o ponto máximo nas economias totalmente estatizadas dos países comunistas. Em segundo lugar, serão analisados os fatores responsáveis pelo insucesso do modelo de desenvolvimento baseado na expansão das atividades do Estado. Em ter-

(*) Técnico da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

ceiro lugar, será feita uma análise do processo de desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas, caracterizado pela participação crescente do Estado em todos os setores da economia e pelo surgimento a partir dos anos 80 de intensa crise sócio-econômica. Em seguida, será feita uma breve análise das alternativas político-econômicas de modernização e crescimento capazes de tirar, no curto prazo, o país da crise. Finalmente será feita uma avaliação do papel do setor agrícola neste novo contexto, que inclui aumento de competitividade, abertura dos mercados etc.

02. A PRESENÇA DO ESTADO NA ECONOMIA

2.1. O Estado Socialista

Embora através da história o Estado tenha financiado os grandes descobrimentos, participado como acionista de companhias de exploração colonial, financiado diretamente projetos bélicos e intervindo inúmeras vezes nos mercados agrícolas, somente a partir do século XX, com o sucesso da revolução soviética de 1917 e com o advento do keynesianismo, é que o Estado passou a intervir em larga escala na economia, em substituição à iniciativa privada.

Nos países que optaram pelo modelo político-econômico soviético, a propriedade privada foi eliminada e as atividades econômicas foram completamente estatizadas, dentro de uma estrutura de planejamento centralizada (criada para substituir o mercado e o sistema de preços na alocação dos recursos) onde toda a produção e distribuição eram realizadas por entidades pertencentes ao Estado.

A eliminação da propriedade privada e o domínio "comum" dos meios de produção sempre foi com maior ou menor intensidade parte do discurso dos escritores e filósofos socialistas desde Platão. Todavia, os fundamentos teóricos do modelo econômico socialista adotado por vários países após 1917 estão na obra de Karl Marx.

De acordo com a análise marxista, o Estado é um instrumento de domínio e opressão das classes, e sob o capitalismo ele representa o interesse dos capitalistas, a classe dominante. Com a revolução socialista, os capitalistas seriam eliminados e sucedidos pelos proletários, surgindo um Estado dirigido por trabalhadores que, através da ditadura do proletariado, eliminaria, como principal tarefa, os inimigos da classe trabalhadora remanescente. Depois de terminado este trabalho não haveria mais necessidade do Estado, concluindo assim o processo dialético.

A estatização de toda a economia seria consequência da revolução socialista, mas já no programa do Manifesto Comunista de 1848, Marx e Engels reivindicavam a expropriação da propriedade privada das terras, abolição da

herança, monopólio nacional das operações bancárias, estatização das ferrovias, meios de comunicação e da indústria.

Antes da revolução, porém, Marx prevê a crise do capitalismo, através de um processo que mistura concentração e centralização do capital, taxa de lucro decrescente, aumento do exército de reserva, aumento do nível de miséria, polarização das classes sociais e, finalmente, a ditadura do proletariado.

Dentro da visão marxista, as duas tendências do capitalismo seriam concentração e centralização do capital. O primeiro significaria um aumento no tamanho médio das empresas de manufatura, já que Marx acreditava (ao contrário de Ricardo que aceitava o retorno constante) no aumento crescente de retorno à escala, devido ao aperfeiçoamento e utilização de novas tecnologias, mais pelas empresas maiores, como parte da obsessão aquisitiva e competitiva do capitalista.

A centralização seria a etapa seguinte, já que dado o tamanho e a limitação do mercado, maiores empresas significariam menor número de empresários, trazendo pela lógica do sistema o desaparecimento do pequeno capitalista.

Com a expansão da produção e a limitada capacidade de absorção dos mercados, haveria uma tendência de redução na taxa de lucros, que seria mantida através de redução nos salários, eventualmente, forçados abaixo do nível de subsistência.

O agravamento cíclico da crise faria com que os pequenos empresários mergulhassem na classe proletária, os pequenos fazendeiros perdessem suas terras para os grandes e forçados a entrar para a classe dos proletários rurais, ou para o exército de desempregados nas cidades. A tentativa dos trabalhadores para recuperar suas antigas posições econômicas seria reprimida de forma drástica, fazendo com que a luta por melhores condições de vida se tornasse uma luta de classes.

Mesmo em períodos de prosperidade, o exército de reserva de desempregados não deixaria de existir. E, no decorrer do tempo, mais a classe trabalhadora, cada vez mais numerosa, seria sacrificada numa revoltante contradição com o sistema de vida cada vez mais opulento dos patrões. O fim deste processo só chegaria quando a miséria dos trabalhadores chegasse a uma situação tão intolerável, que a revolta do proletariado e a distribuição do capitalismo seria a consequência natural. Com isto seria gerado um tipo de organização mais altruísta, onde o capital criaria as condições materiais e o embrião das condições que fariam possível a combinação da "mais valia" numa forma mais elevada de sociedade, com grande redução no tempo dedicado ao trabalho material. A propriedade privada seria então eliminada, pois "a centralização dos meios de produção e a socialização do trabalho final-

mente atingiriam um ponto em que se tornariam incompatíveis com o seu invólucro capitalista. Esse invólucro se romperia à força. Soaria então a hora final da propriedade privada capitalista" (1).

Ainda que a revolução russa não tenha sido resultado da derrocada do sistema capitalista em virtude de suas contradições "orgânicas", de vez que a Rússia era um país com baixo nível de industrialização e com a grande maioria da classe operária completamente alheia aos movimentos socialistas, o fato é que o pequeno grupo de revolucionários, liderados por Lênin, logo que assumiu o poder decretou de imediato a estatização de todas as atividades econômicas do país, como forma de eliminar a exploração da classe trabalhadora, igualar as oportunidades e criar um sistema socialmente mais justo.

Da mesma forma, os demais países que adotaram o sistema socialista através de revoluções (China e Cuba), não atingiram através do rompimento do invólucro capitalista ou da luta de classes, mas sim através da vontade de líderes revolucionários conjugada com mudanças nas relações do poder político-militar internacional. Nos países do leste europeu o socialismo foi imposto exogenamente como fruto de condicionamentos geopolíticos do pós-guerra.

De qualquer maneira, pode-se dizer que a doutrina de Marx, pelo menos em termos da eliminação da propriedade privada e da instalação de uma ditadura política, forneceu a inspiração teórica para os regimes socialistas ou comunistas adotados na esteira da revolução bolchevique. E, dentro da mais pura concepção marxista, a intervenção total do Estado na economia teve o objetivo explícito de acabar com o capitalismo.

2.2. O Estado Keynesiano

Ao contrário de Marx, Keynes defendeu o aumento de participação do Estado na economia para salvar o sistema capitalista, constantemente ameaçado pelas crises de desemprego, falências etc., provocadas pelos ciclos econômicos.

Inicialmente a análise keynesiana contrapõe a análise clássica (que pressupõe a combinação ótima de fatores) de que em um prazo mais longo, a economia atinge automaticamente o equilíbrio em pleno emprego, dado as forças naturais do mercado.

Em seguida, tenta explicar a relação entre as macro-variáveis, renda nacional, nível de emprego, investimento, consumo agregado e a taxa de juros, na economia (refletida na renda nacional), para mostrar porque em determinada circunstância o volume de emprego atinge certo nível, dado que a atividade econômica (renda nacional) depende da taxa de juros.

A essência da teoria de Keynes é que a

(1) Lekachman, R. "A History of Economic Ideas", MC Craw - Hill Book, p. 224, 1959.

economia pode permanecer em equilíbrio no subemprego (sem auto-ajustamento), e se o pleno emprego é objetivo da política, o governo precisa intervir, manipulando algumas variáveis da economia.

A análise keynesiana tem início com uma mudança de ênfase no conceito de demanda efetiva. Comumente, demanda efetiva representa a conjugação de desejo de comprar das pessoas com a capacidade financeira. No sentido de Keynes representa o ponto de interseção entre a curva de demanda agregada e a curva de oferta agregada, sendo que a quantidade de trabalho empregado substitui a quantidade total de produto gerado na economia. Assim, o ponto de "demanda efetiva" (na qual a oferta agregada é igual à demanda agregada) determina o nível geral de emprego, no tempo "t".

Desta forma, quando a demanda agregada está em certo nível, a atividade econômica (ou o nível de emprego) está também neste nível, fazendo com que o desemprego seja consequência de alguma falha na demanda total.

A demanda efetiva se manifesta em termos de dispêndios em dinheiro. Como o dinheiro ou renda é obtido através de emprego, quando aumenta a renda aumenta o emprego e vice-versa, criando uma interdependência.

Acontece, porém, que o nível de dispêndios nem sempre é igual ao nível de renda, já que quando a renda aumenta o consumo aumenta proporcionalmente menos, resultando uma lacuna que é a diferença entre os dispêndios e a renda. E para aumentar o nível de demanda efetiva é necessário aumentar o nível de investimento numa quantia igual à diferença entre os dispêndios e a renda.

O investimento torna-se assim a variável chave na determinação do nível de emprego e o seu incremento em termos privados depende de eficiência marginal do capital (EMC), termo criado por Keynes, que significa o retorno esperado dos investimentos produtivos. Enquanto a EMC esperada for maior que a taxa de juros nos empréstimos, o empresário vai preferir investir na produção, aumentando seus dispêndios em máquinas, equipamentos e outros bens de capital.

Altas taxas de juros, portanto, desencorajam o investimento, reduzem a demanda agregada, o nível de atividade econômica e o nível geral de emprego, pois com menos dispêndios o ponto de "demanda efetiva" ocorrerá em nível mais baixo.

Na visão clássica, a taxa de juros é sempre igual à EMC devido à tese de auto-ajustamento da economia. Na visão Keynesiana, no entanto, forças institucionais impedem

que o ajuste seja feito sem traumas, e o comportamento EMC é tão dinâmico, que Keynes considera suas flutuações como a causa principal dos ciclos econômicos.

Isto porque quando as expectativas dos empresários são de grandes retornos (EMC muito elevado), há uma tendência de investimento em bens de capital maior do que o necessário, criando um excesso de oferta destes produtos, que força para baixo a EMC. Caindo a EMC, subseqüentemente cai o consumo, o investimento, que por seu turno traz o desemprego e a depressão.

Como foi visto, a questão do subconsumo (ou incapacidade do mercado absorver toda produção) e do excesso de poupança foi colocada por Marx como principal causador do declínio crescente no lucro dos capitalistas, da crescente miséria do trabalhador e, portanto, da revolução socialista. Keynes, todavia, estava mais preocupado com subinvestimento; desde que a propensão marginal a consumir é bastante estável, e, desde que não pode haver excesso de poupança no longo prazo (que é a diferença entre a renda e o consumo), mas como o investimento pode ser menor que a poupança, todos os cuidados devem voltar-se para o problema do subinvestimento.

Em consequência, para evitar a crise provocada pelo subconsumo e pelo excesso de poupança, o Governo precisa intervir diretamente na economia, aumentando seus próprios gastos e regulando cuidadosamente as variáveis que influem na taxa de juros para estimular os investimentos privados. De acordo com a teoria, a renda nacional crescerá mais que o investimento devido à ação do multiplicador(2).

A política de integrar através da ação do Estado a expansão dos investimentos públicos e privados para aumentar o nível de emprego e vencer os ciclos recessivos da economia é, portanto, a base da proposta Keynesiana, como demonstra trecho da carta escrita ao presidente Roosevelt em 1933 - "O Estado deve exercer uma influência orientadora na propensão a consumir parcialmente através de um esquema de taxaço e parcialmente fixando a taxa de juros ou talvez de outras maneiras. Além disso, parece pouco provável que a influência da política bancária na taxa de juros seja suficiente para determinar a taxa de juros ótima. Eu entendo, portanto, que uma ampla socialização de investimentos será a única maneira de assegurar uma aproximação ao pleno emprego; ainda que isto necessariamente não inclua outras formas de acordo e mecanismos através dos quais a autoridade pública irá cooperar com a iniciativa privada"(3).

Especificamente, as principais recomendações de Keynes foram:

- a) adotar uma política de taxa de juros baixa;
- b) suplementar os investimentos privados com dispêndios públicos;
- c) desenhar uma política tributária que penalize mais a porção de renda que é poupada do que a que é consumida, evitando assim o declínio na propensão a consumir.

Ainda que a política de aumentar os gastos públicos para aquecer a economia tenha sido de certa forma adotada em alguns países antes de 1930, somente a partir das políticas do "New Deal" adotadas por Roosevelt é que foi consagrada a adoção do modelo Keynesiano de intervenção do Estado na economia. Os efeitos dos gastos públicos sempre foram sentidos e conhecidos, mas somente após o trabalho de Keynes, os mecanismos foram compreendidos analiticamente e significativamente ampliados.

Tomar dinheiro emprestado e aumentar os gastos governamentais tornou-se assim o símbolo do remédio keynesiano para aumentar o nível de emprego. A Alemanha nazista era um exemplo. "A partir de 1933, Hitler tomava dinheiro emprestado e o aplicava. E o fez com a liberalidade recomendada por Keynes. Parecia ser a coisa mais indicada a fazer, dada a taxa de desemprego reinante. De início, os gastos foram mais voltados a obras públicas - ferrovias, canais, edifícios públicos, as famosas "Autobahnen" ou super-rodovias. O controle do câmbio então impediu que os apavorados alemães enviassem dinheiro para o exterior, e quem tivesse uma renda crescente deixava de gastar muito na compra de coisas importadas. O resultado foi exatamente o que um keynesiano poderia desejar. Em fins de 1935 o desemprego havia chegado ao fim na Alemanha. Em 1936, uma renda elevada estava forçando a alta nos preços ou, então, propiciando esta alta. Da mesma forma os salários começavam a aumentar. Por isso, foi decretado um teto tanto para os preços como para os salários, e essa medida também deu certo. A Alemanha, da década de 30, tinha emprego para todos e preços perfeitamente estabilizados. Isso constitua no mundo industrializado um feito completamente inédito".(4).

Com o passar do tempo, a parceria sugerida por Keynes entre o governo e o setor privado foi sofrendo freqüentes alterações. Em alguns países a parceria primeiro se transformou em sociedade e em seguida o estado virou empresário, na maioria das vezes monopolista. Poucos países, como os Estados Unidos, conseguiram aumentar a participação do setor público no Produto Nacional Bruto (PNB) sem

(2) Keynes não menciona o quanto a renda crescerá a mais, provavelmente devido à dificuldade de se calcular exatamente o tamanho da propensão marginal a consumir. Entretanto, ele acreditava que o multiplicador ficaria em torno de 3.

(3) Trecho da "Carta Aberta ao Presidente Roosevelt" publicado no New York Times em 31/12/1933, transcrito em Bell, John, "A History the Economic Thought", Ronald Press - 1953.

(4) Galbraith, John K. "A Era da Incerteza" Livraria Pioneira - Editora São Paulo, 1983, p. 213.

cair na tentação de substituir a iniciativa privada em várias atividades. Os motivos apresentados foram sempre os mesmos: segurança nacional, utilidade pública, evitar problemas sociais etc.

O resultado é que a ampla socialização do investimento sugerido por Keynes, que significava grande expansão dos gastos governamentais em estradas, ferrovias, portos, barragens, edifícios públicos, etc., foi gradativamente mudando de enfoque e em poucos anos já incluía a estatização dos serviços públicos (telefone, eletricidade, portos, etc.), o monopólio estatal em atividades estratégicas como petróleo, e o controle acionário de usinas siderúrgicas, fábricas de aviões, automóveis, bancos etc. O exagero atingiu países como o Brasil, onde o Estado ainda controla diretamente mais de 70% do PIB.

O reverso da medalha teve início quando se descobriu primeiro que o remédio Keynesiano é assimétrico, isto é, só funciona bem no combate à recessão e ao desemprego, mas não contra a inflação. E, segundo, que a presença do Estado na economia como empresário cria novos problemas sem resolver os antigos.

03. ESTATIZAÇÃO E A CRISE ECONÔMICA

3.1. Competição e o Progresso Econômico

A tese de que a presença na economia de um Estado ativo e empreendedor seria a forma ideal para se evitar as fases depressivas dos ciclos econômicos, preservar a riqueza nacional contra a exploração "predatória" dos grupos internacionais e acima de tudo fomentar o progresso econômico, teve como consequência o isolamento gradativo de algumas economias e a adoção de princípios autárquicos de desenvolvimento.

Com o fracasso deste modelo, os princípios universais da especialização, competitividade e eficiência passaram a dominar as propostas de mudanças para superar a crise das economias estatizadas.

Neste sentido, dois aspectos têm sido enfatizados como essenciais ao processo:

- a) abertura das economias ao comércio internacional; e
- b) redução drástica da participação do Estado na economia.

O papel do comércio internacional no desenvolvimento econômico e o grau de abertura das economias tem sido objeto de ampla discussão na literatura desde o início do século XIX. As questões relevantes são: quais as implicações do comércio internacional na trajetória

de crescimento econômico dos países? Quais os efeitos da abertura da economia (em suas várias nuances) na direção, composição, forma e taxa de desenvolvimento? Como os termos de troca de um país (e de seus parceiros) são afetados pela ampliação do comércio? Quais as alternativas de política envolvidas? Quais as implicações da teoria da vantagem comparativa para as nações em desenvolvimento?

Alguns autores mostram que mesmo com mudanças na dotação relativa de fatores, nos diferenciais de produtividade e na própria estrutura econômica provocada pelo desenvolvimento econômico, os princípios básicos da teoria da vantagem comparativa permanecem válidos, em termos de maximização do bem-estar coletivo.

Todavia, já em meados do século passado a validade da teoria da vantagem comparativa era questionada por autores como Friedrich List e Henry Carey na ótica do desenvolvimento econômico(5). List defendia a proteção da indústria nativa contra a competição das economias mais avançadas e Carey achava que o protecionismo é uma alternativa superior ao livre comércio se o objetivo é evitar que o país se torne um mero fornecedor de matérias-primas para os países desenvolvidos e se a política nacional é obter um crescimento econômico amplo, diversificado e sólido.

Mais recentemente, com a larga difusão de teses nacionalistas, os argumentos contra o livre comércio como solução universal para problemas econômicos ganharam maior sofisticação, poder de convencimento e aceitação.

Prebish e Singer, por exemplo, mostraram que, no decorrer do último século, os termos de troca dos países em desenvolvimento apresentaram constante declínio, devido à considerável queda nos preços dos produtos primários em relação aos produtos manufaturados. As razões apresentadas são as seguintes(6):

- a) A elasticidade-renda dos produtos primários é bem menor que a dos produtos manufaturados, e isto, combinado com inovações tecnológicas poupadoras de matérias-primas, reduz a demanda por estes produtos e muda a relação de preços.

- b) A estrutura do mercado dos produtos manufaturados é mais monopolista do que a dos produtos primários. O resultado é que em épocas de "boom" econômico ambos os preços sobem, mas em épocas de recessão os preços dos produtos manufaturados caem menos como resultado do componente monopolista. Por vários ciclos econômicos, isto provocou um declínio histórico nos termos de troca dos países em desenvolvimento (que exportam

produtos primários e importam produtos manufaturados).

- c) As mudanças tecnológicas afetam a eficiência e a produtividade tanto dos produtores de manufaturados como dos de produtos primários. A diferença é que os consumidores destes produtos se apropriam de todos os ganhos na forma de preços mais baixos, enquanto que os ganhos de produtividade dos produtos manufaturados são distribuídos entre os proprietários dos fatores de produção na forma de altos salários reais, juros, aluguéis e lucro, sendo que muito pouco do aumento de produtividade é refletido nos preços, o que contribui também para o declínio nos termos de troca.

O ponto central da tese de Prebish e Singer é, portanto, que estas razões são responsáveis pelo declínio secular dos termos de troca das áreas produtoras de produtos primários. E, desde que todas as nações em desenvolvimento estão incluídas nestas áreas, isto significa que tem havido uma transferência real de renda, de proporções consideráveis, dos países pobres para os países ricos, o que sem dúvida tem contribuído para a manutenção do "status quo".

Outro argumento refere-se à instabilidade do mercado de produtos primários. Frequentemente, as receitas de exportações das nações em desenvolvimento dependem de uma pequena lista de produtos primários, e uma variação negativa nos preços de um destes produtos, como o café por exemplo, pode trazer danos irreparáveis em suas economias, de vez que a pauta de importações tende a incluir uma variedade muito grande de itens, com preços geralmente estáveis por longos períodos de tempo.

Também muitos acreditam que limitações ao livre comércio, via restrição nas importações, podem acelerar o desenvolvimento econômico dentro do pressuposto que estas restrições podem estimular a entrada de poupança externa e estimular a formação doméstica de capital, tanto através de aumentos no nível de poupança privada interna, como através de recursos obtidos com as tarifas de importações.

A poupança externa seria atraída, por meio de estímulos à instalação de "plants" industriais, dentro da fronteira protegida pelas restrições, para a produção dos bens anteriormente importados. Depois de instalados, as tarifas seriam mantidas indefinidamente dentro da tradicional filosofia de proteger a indústria infante.

Além dos argumentos contra a teoria das vantagens comparativas baseadas nos termos de troca e no crescimento econômico,

(5) Friedrich List foi um economista alemão que publicou em 1850 o livro "O Sistema Nacional de Economia Política", no qual abordou a relação entre comércio internacional e desenvolvimento econômico. Carey foi um economista americano que na mesma época escreveu o livro "Princípios da Ciência Social", no qual defendia o protecionismo.

(6) Prebish, Raul. "Commercial Policy in the Under-developed Countries", American Economic Review, Papers and Proceedings, maio 1959 e Singer, Hang "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", American Economic Review, maio 1950.

outros relacionados com a manutenção do nível doméstico de emprego, segurança nacional etc. foram defendidos ao longo dos anos pelas mais diversas correntes ideológicas.

Contudo, o tempo se encarregou de mostrar que os princípios básicos do livre comércio continuam válidos, principalmente dentro de uma perspectiva mais longa e sem considerar posturas radiciais de política comercial.

Praticamente todos os países que adotaram posições típicas de economias fechadas, criando grandes restrições ao comércio exterior, notadamente no tocante às importações (taxando pesadamente ou mesmo proibindo), hoje enfrentam crises de ineficiência, baixa competitividade, atraso tecnológico e deterioração no padrão de vida. Muitas inclusive estão adotando rapidamente medidas amplias de liberalização e abertura da economia, como forma de resolver estes problemas.

Tanto a tese de Prebisch-Singer (deteriorações dos termos de troca) como as outras teses levantadas contra o livre comércio mereceram ampla contestação na literatura.

No primeiro caso, os principais pontos são os seguintes:

a) a elasticidade-renda de alguns produtos primários pode ser baixa, mas de outros como petróleo, carne bovina e proteínas animais é elevada. Em termos de proteínas animais, pode-se dizer que todos os produtos agrícolas que fazem parte do complexo de rações têm também elasticidade-renda elevada;

b) ainda que a demanda por produtos industrializados possa ter crescido mais rapidamente que a demanda por produtos primários, em função da evolução tecnológica, a oferta de produtos industrializados também cresce rapidamente em países industrializados; e

c) quanto ao efeito dos ciclos econômicos, existem dúvidas se realmente uma determinada estrutura de mercado pode evitar queda nos preços dos produtos industrializados, se estes preços são determinados no mercado internacional onde as condições competitivas refletem a participação de vários países e não de apenas uma única estrutura.

Os demais argumentos contra o livre comércio sob as condições de subdesenvolvimento econômico são largamente baseadas na premissa que o crescimento deve ser orientado para o mercado interno, e que a dependência no comércio internacional torna o país muito vulnerável.

Todavia, sabe-se hoje que não existe incompatibilidade entre fortalecer e expandir o mercado interno e aumentar a participação (ou dependência, no comércio internacional). A grande maioria dos países que atualmente são exemplos de estratégias de desenvolvimento bem sucedidas adotaram esta política de dependência. Isto mostra que permanece válido o princípio de quem não importa não exporta e vice-versa.

Na realidade, um país cuja estratégia

de desenvolvimento é baseada na expansão do seu comércio internacional dentro das linhas da teoria de vantagem comparativa pode assegurar ambos: os ganhos com o comércio e os ganhos com o crescimento. Não é necessário, como os argumentos contra o livre comércio parecem indicar, sacrificar o primeiro para se obter o segundo.

Através da participação ativa no comércio exterior, a nação em desenvolvimento poderá usufruir de um mercado mais amplo e tirar vantagem de economias de escala, transferência de tecnologia e do movimento internacional de capitais.

Além disso, a abertura de economia tem como consequência um crescimento no nível de eficiência (pelo aumento da competitividade), elevação da taxa de formação de capital (com uso da poupança interna e externa) e através do efeito demonstração das importações, a criação de novos padrões de consumo.

Resta uma questão: como serão transmitidos para o resto da economia os efeitos dinâmicos do comércio internacional, iniciando ou incrementando o processo de desenvolvimento econômico?

Tudo depende da natureza das atividades envolvidas e da intensidade de suas ligações com o resto da economia. Uma forma de maximizar os ganhos com o comércio e obter progresso econômico dentro da teoria da vantagem comparativa é estimular a produção de bens com maior valor adicionado. Neste ponto vale ressaltar a importância da agroindústria no processo, já que a grande maioria dos países em desenvolvimento tem forte base agrícola.

Um exemplo de adoção desta estratégia é dado por países como Austrália e Nova Zelândia, cujo modelo de desenvolvimento estimulou o surgimento de empreendimentos ligados ao setor primário, e a expansão do comércio exterior gerou um sofisticado complexo agroindustrial que em pouco tempo colocou estes países entre os mais desenvolvidos do mundo.

Em função das imperfeições de mercado existentes na economia doméstica, a abertura para o comércio internacional é importante também para evitar prática abusiva de preços.

Modernamente, sabe-se que o sistema clássico de mercado aberto (ou livre) em que a estrutura econômica é composta de pequenas unidades empresariais dispersas, interagindo entre si, e em que as variáveis de oferta e demanda são endógenas, está cedendo lugar a unidades econômicas integradas, operando com economias de escala, e com capacidade através do emprego de tecnologia e planejamento, de eliminar a "separação" anteriormente existente entre oferta e demanda.

Neste modelo de organização industrial, duas alternativas têm sido largamente utilizadas para compatibilizar os gostos e preferências dos consumidores com o uso dos recursos disponíveis. A primeira é a aplicação intensiva de capital e tecnologia, visando a

transformação das matérias-primas disponíveis numa imensa quantidade de produtos capazes de usos altamente variados. A segunda envolve o uso de técnicas de comunicação para criar novos gostos e modificar a escala de preferências dos consumidores, a fim de induzi-los a consumir o que for mais factível de ser produzido.

Embora sejam atividades distintas, elas são interligadas. A experiência moderna indica que o grande emprego de capital e o uso em larga escala de pesquisa e desenvolvimento (P&D) requerem um controle maior das chamadas forças do mercado. Mais especificamente, devido ao grande volume de capital empregado e aos grandes interesses envolvidos, as corporações industriais modernas precisam planejar suas atividades futuras e, portanto, influir no lugar de se sujeitar completamente aos sinais do mercado.

É neste contexto que se enquadram por exemplo os modernos complexos agroindustriais. Resta saber até que ponto o comportamento destas estruturas oligopolizadas são compatíveis com os princípios de uma economia de mercado, principalmente no que se refere à competição.

As evidências mostram que, mesmo nos setores altamente concentrados, as grandes empresas continuam, embora em menor grau, sujeitas ao mercado. Ou seja, os gostos e preferências e as restrições orçamentárias do consumidor continuam impondo no mercado limites no processo de fixação de preços. Existe sempre um teto acima do qual é impossível qualquer empresa vender seus produtos numa escala predeterminada de forma unilateral, por maior que seja o seu poder monopolista.

De qualquer maneira as duas situações (tanto de competição entre grandes empresas de um oligopólio como de acordo de preços, conluio etc., entre elas) são bastante comuns. A maioria dos remédios governamentais, como tabelamentos, congelamentos, acordo de cavalheiros, liberdade vigiada, leis anti-truste etc., para coibir abusos de empresas com poder de mercado, tem se mostrado inútil por motivos operacionais, políticos e administrativos. Até o momento, o instrumento mais eficiente para aumentar o nível de competição e evitar práticas abusivas de grandes empresas no mercado doméstico tem sido uma oportuna e bem administrada abertura da economia para o comércio internacional.

3.2. O Fracasso do Estado

A crise generalizada que atingiu praticamente todos os países com economias estatizadas ou com elevado grau de estatização mostra claramente que tanto no sistema socialista como no capitalista, e que tanto nos regimes políticos abertos como nos editoriais, o funcionamento do aparelho estatal carrega alguns vícios e contradições que praticamente destruíram o antigo sonho de se resolver problemas de injustiça social, exploração capita-

lista, crescimento econômico etc., através da intervenção maciça do Estado na economia ou através da nacionalização dos meios de produção.

A questão crucial é: quais os motivos que levaram o Estado a falhar de forma tão rápida e abrangente, em sociedades tão diversas e em meio ambientes tão diferentes, com aparentemente os mesmos objetivos sócio-econômicos?

Tudo indica que o fracasso do Estado como administrador de toda a economia ou mesmo como gerente de algumas atividades econômicas está ligado primeiramente à natureza egocêntrica do homem e, em seguida, ao próprio funcionamento orgânico do aparelho estatal.

Desde o início dos tempos, o sentimento individualista do homem foi mais forte que o sentimento coletivo, e a síntese deste individualismo foi o surgimento do conceito de propriedade privada. Desta forma, a estrutura social que já refletia desde o início a diferença entre os indivíduos no estabelecimento das hierarquias tribais, passou, também, lentamente a refletir esta diferença no aumento de propriedade.

Com o passar dos anos, a propriedade particular e outros símbolos externos de riquezas passaram a representar o prêmio pelo sucesso pessoal obtido na competição com os outros membros da sociedade, tomando-se assim o grande fator de estímulo para o trabalho e o desenvolvimento do indivíduo.

Portanto, não é difícil compreender o fracasso de um sistema como o socialista, que tentou romper abruptamente com valores extremamente arraigados na humanidade por milhares de anos, eliminando a propriedade privada e estatizando a economia.

Ficou demonstrado que o lado materialista continua a prevalecer no comportamento das pessoas e que é praticamente impossível substituir de forma tão rápida os mecanismos históricos (ou capitalistas) de estímulo às realizações do indivíduo, por mecanismos subjetivos ou puramente honoríficos de premiação.

Além disso, ficou patente desde o começo que alguns "vícios" considerados tipicamente capitalistas como corrupção governamental, existência de uma casta de dirigentes com privilégios absurdos etc. permaneceram e foram consideravelmente ampliados, em virtude da natureza ditatorial dos regimes comunistas. Isto, logicamente, contribuiu sobremaneira para desmoralizar o processo de implantação dos novos valores coletivos, baseados na existência de uma sociedade igualitária, sem as distorções distributivas causadas pela propriedade privada.

Por outro lado, a experiência histórica demonstra que a administração pública carrega alguns vícios e mazelas que inviabilizam também a estatização de alguns setores da economia em países capitalistas.

De uma maneira geral, pode-se dizer que organicamente existem quatro fatores interligados que afetam negativamente o desempenho do Estado e, portanto, inviabilizam sua atuação administrativa em atividades econômicas:

- a) ineficiência;
- b) interferência política;
- c) corrupção; e
- d) corporativismo estatal.

A ineficiência do aparelho estatal surge em função, tanto da ausência dos elementos que estimulam aumentos na produtividade (competição, lucros, inovação tecnológica, recompensas financeiras, etc.) como pela presença constante de elementos que estimulam o comodismo, a ociosidade e o desperdício (estabilidade funcional, garantia de recursos do Tesouro, etc.). Além disso, quando o Estado decide, através de alguma empresa pública ou departamento, explorar alguma atividade econômica, ela é feita sempre através de monopólio estatal, que como qualquer tipo de monopólio é sempre prejudicial aos interesses da sociedade.

A interferência política prejudica o desempenho de organismos estatais, na medida em que estes são utilizados para acomodar interesses político-partidários. As formas mais frequentes são o empreguismo e o clientelismo, ou seja, a utilização dos órgãos ou empresas públicas para empregar mão-de-obra desnecessária e para atender grupos políticos em operações deficitárias. As conseqüências são bem conhecidas: hipertrofia da máquina estatal, crescimento exagerado das despesas do Governo, deterioração crescente dos serviços públicos etc.

A corrupção cuja intensidade é difícil de medir, mas que ao que tudo indica acompanha proporcionalmente o nível de intervenção do Estado na economia, talvez seja o elemento mais nocivo para a sociedade, porque ela envolve também aspectos morais, além dos materiais.

Do lado material, o efeito mais visível da corrupção é o aumento significativo nos custos das obras públicas e o encarecimento das aquisições governamentais. Isto evidentemente traz grandes prejuízos para a sociedade, pois muitas obras necessárias e muitos programas sociais importantes deixam de ser operacionalizados em conseqüência do desvio de recursos. É comumente reconhecido que em países onde é grande a intervenção do Estado, uma

obra pública custa até três vezes mais que na iniciativa privada, e as vendas de produtos para o Governo são sempre grandemente inflacionadas para permitir o pagamento de comissões, propinas etc.

No terreno moral, as implicações são ainda mais sérias. Não é difícil imaginar, por exemplo, os efeitos altamente negativos na formação dos jovens e dos trabalhadores, do mau exemplo bem sucedido, em que o elemento desonesto, em vez de ser punido, usufrui das operações lesivas ao patrimônio público, sendo na maioria das vezes considerado "esperto" porque simplesmente aproveitou as circunstâncias ou as oportunidades em proveito próprio. Ao mesmo tempo, pode-se imaginar o grau de frustração das pessoas honestas e o desestímulo ao trabalho e aos valores morais necessários para se construir uma nação e evitar a desagregação e o declínio da sociedade.

Outro fato que prejudica o desempenho do setor público é o espírito corporativista que se desenvolve nos órgãos estatais, à sombra de interesses políticos e sindicais.

O corporativismo reduz a flexibilidade operacional e administrativa das empresas do Estado, impede a adoção de medidas corretivas para reduzir custos e aumentar a produtividade e normalmente cria verdadeiros enclaves (com altos salários e benefícios indiretos) financiados com recursos públicos ou através de concessões monopolistas.

Desta forma, torna-se fácil compreender porque a grave crise econômica assolou ou que assola as economias estatizadas ou com elevado grau de estatização tem suas raízes na crise do Estado, que como instituição falhou na tentativa de intervir diretamente na economia para resolver problemas econômicos e sociais. Portanto, sua atuação dentro do sistema econômico deve ocorrer dentro de fronteiras bem definidas, reconhecendo-se sempre suas fraquezas e limitações.

04. A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

A atual crise econômica brasileira remonta a década de 30 quando teve início o processo de intervenção do Estado na economia, e é um exemplo típico da "crise da estatização" em um país não-comunista.

Iniciado com grandes investimentos do Estado em indústrias de base, como a siderúrgica, o processo foi fortalecido a partir de 1968, quando a atuação do Estado na economia ampliou-se de tal forma, que ele passou a controlar ou participar diretamente de áreas tão diversificadas, como petróleo, bancos, telecomunicações, indústria aeronáutica, siderurgia,

transportes ferroviários, portos, aeroportos, armazéns, etc. dentro de um sistema que no final da década de 80, segundo estimativas existentes, o setor estatal chegou a contribuir com mais de 70% do Produto Interno Bruto (PIB).

Apesar de em diversos períodos os governos civis ou militares terem tirado proveito de conjunturas internacionais extremamente favoráveis, tanto em termos políticos como em termos de liquidez, e transformado a economia brasileira em uma das maiores do mundo (entre 1940 e 1980 o PIB cresceu em média 7% ao ano), e quadruplicado a renda per capita (7), a partir da última década é que a sociedade brasileira começou a sentir as consequências negativas do envolvimento excessivo do Estado em assuntos econômicos.

Evidentemente, as mazelas de um aparelho estatal ineficiente, corrupto, anacrônico e perdulário sempre atingiram, embora com menos intensidade, o povo brasileiro através da história. Antes da década de 40, o impacto da falta de visão, dos interesses regionalistas e da debilidade administrativa, por exemplo, foi amortecido pela entrada de alguns financiamentos externos, pelo primitivismo da sociedade como um todo, pela grande extensão territorial do país e pela baixa densidade demográfica. Na década de 30 iniciou-se o processo de intervenção formal do Estado na economia com a criação de alguns órgãos como IAA e IBC.

Na década de 40, o marasmo e a inércia do setor público foram compensados pela conjuntura internacional político-econômica favorável, resultante dos jogos de guerra e das manobras do pós-guerra, que permitiram o equilíbrio interno das finanças e a obtenção de uma taxa razoável de crescimento econômico (menos 1942) com estabilização. A participação do Estado no PIB também ainda era pequena.

O maniqueísmo, o nacionalismo ingênuo e os desencontros políticos que caracterizaram o início da década de 50 foram compensados pela administração dinâmica e inovadora de Juscelino Kubitschek.

Apesar de ter utilizado largamente métodos inflacionários de financiamento, foi no Governo Kubitschek que teve início o verdadeiro processo de industrialização do Brasil, com a construção em grande escala de estradas, hidroelétricas e principalmente pela instalação de indústria automobilística, que pelos seus efeitos dinâmicos é considerada fundamental em qualquer processo amplo de industrialização.

Nesta década, a estatização avançou bastante com a criação de várias empresas públicas como a Petrobrás, Vale do Rio Doce etc. A participação do setor estatal no PIB avançou significativamente.

A década de 60, iniciada sob o signo de graves agitações na área política foi marcada

pela tomada do poder pelos militares em 1964. No início do regime militar a filosofia econômica do governo era nitidamente liberalizante, com uma postura clara a favor do capital externo e da iniciativa privada e contra o processo de nacionalização, defendido ardentemente por alguns setores da sociedade. Nesta época, foi adotada uma forte política antiinflacionária e executada uma ampla reforma administrativa e financeira, que culminou com a criação do Banco Central do Brasil (BACEN).

Criado para desempenhar o papel ortodoxo de um Banco Central tradicional (regular a liquidez interna, fiscalizar e controlar o sistema financeiro e principalmente manter a credibilidade do padrão monetário), desde o início o Banco Central brasileiro enfrentou grave crise de identidade. Depois de mais de duas décadas de funcionamento, pode-se dizer que o BACEN teve uma atuação altamente eclética, pois exerceu as funções de banco de desenvolvimento, banco de investimento, banco de crédito rural, agente do Tesouro, administrador da dívida externa e interna, administrador de massas falidas, gerente de câmbio, interventor, comerciante de ouro, etc. Só não conseguiu exercer sua principal função: guardião da moeda, pois só entre março de 1986 e fevereiro de 1991 a moeda nacional mudou três vezes de nome e desvalorizou 3.041.400%.

Influenciado pelas teses nacionalistas (que sempre tiveram ampla repercussão em alguns setores das forças armadas), mas ao mesmo tempo sujeito a pressão de grupos econômicos privados (nacionais e estrangeiros), o segundo governo militar iniciou a implantação do modelo econômico que vigorou nas duas últimas décadas, e é responsável pela presença do Estado em praticamente todas as atividades econômicas, pela concessão em larga escala de subsídios a alguns segmentos da sociedade e pela criação de elevadas barreiras protecionistas.

A despeito de carregar desde o começo os mesmos erros de concepção e os mesmos vícios que caracterizam a presença do Estado na economia, a verdade é que apesar do primeiro choque do petróleo em 1973, a entrada maciça de capitais externos mascarou, até o início da década de 80, os problemas que foram responsáveis pela falência recente de todas as economias estatizadas ou com elevado grau de estatização.

A partir de 1970 iniciou-se a entrada de recursos no país principalmente através de empréstimos. Com o primeiro choque do petróleo em 1973 (o preço do barril passou de US\$ 3,00 para US\$ 15,00), o ritmo de crescimento da economia foi mantido com aumento no volume de empréstimos.

A grande drenagem de recursos para os países exportadores de petróleo aumentou significativamente a liquidez internacional e gran-

de volume de capitais eram oferecidos a taxas de juros relativamente baixas, o que estimulou o endividamento.

O segundo choque do petróleo (1979), que foi acompanhado de violenta elevação na taxa de juros internacional (causada pela política monetária americana e pela pressão de demanda por novos empréstimos por parte dos países em desenvolvimento) forçou o Brasil a encarar a fragilidade do seu sistema econômico ao desaparecer o principal mecanismo de sustentação (empréstimos externos abundantes) do modelo econômico existente. Com isto, a sociedade brasileira entrou no purgatório, e iniciou o pagamento dos altos custos sociais da má alocação de recursos, dos desperdícios, do empreguismo e da ineficiência resultantes da má administração e do elevado grau de estatização da economia brasileira.

A situação agravou-se mais ainda com o colapso da economia mexicana em 1982, que através do efeito dominó atingiu todos os países endividados do terceiro mundo, principalmente o Brasil, que passou a enfrentar a chamada "crise da dívida externa".

A crise da dívida externa foi criada pela incapacidade do país honrar os compromissos de pagamento da dívida externa (juros + amortização) em virtude do estrangulamento do crédito externo, do esgotamento das reservas internacionais e, principalmente, da má aplicação dos empréstimos tomados anteriormente, que evidentemente não geraram o retorno necessário para o pagamento regular do serviço da dívida.

O grande problema do Brasil, todavia, não foi somente ter desperdiçado grande quantidade de recursos externos em projetos megalomaníacos ou de retorno duvidoso. O grande problema foi o governo não ter procurado (apesar das inúmeras advertências) abandonar rapidamente já no início da década de 80 um modelo econômico baseado na ação e intervenção do Estado, com evidentes sinais de saturação e lhe ter dado uma sobrevida de alguns anos, que se mostrou extremamente cara para o povo brasileiro.

Para se ter uma idéia, basta dizer que o consumo do Governo, que era 9% do PIB no período 1981/85, subiu para 13% entre 1986 e 1990. A poupança pública que atingiu 12% do PIB em 1975 caiu para zero no final dos anos 80, provocando um colapso dos investimentos governamentais e a dívida interna passou de US\$ 42,3 bilhões em 1984 para US\$ 102,5 bilhões em 1989(8).

O Brasil, portanto, no momento em que atingiu a redemocratização, em vez de procurar sepultar o modelo existente que levou o país ao estrangulamento econômico, com a abertura da economia para o resto do mundo, com a eliminação de privilégios cartoriais, de milhares de regulamentos desnecessários, de subsídios

(7) Para se ter uma idéia do avanço surpreendente da economia brasileira no período, basta dizer que na década de 20 a renda per capita do Brasil era apenas 1/30 da renda per capita argentina. Atualmente ela atinge cerca de US\$ 2.450,00 (1989), pouco inferior a da Argentina e cresceu em termos reais mais de 4%, desde 1940.

(8) Estes dados constam na edição de 12.12.91 do Jornal Gazeta Mercantil, em reportagem transcrita do The Economist.

anacrônicos e perversos, manteve e ampliou tudo isto, embora em uma nova roupagem política, caracterizada pela grande influência administrativa dos partidos políticos.

Em consequência, os gastos do setor público com pessoal em todos os níveis da federação aumentaram 67% em termos reais (três vezes mais depressa que o PIB) entre 1985 e 1987; para atender o clientelismo político e algumas leis e regulamentos altamente protecionistas (como a lei de informática) originários dos governos militares foram mantidos ou ampliados para atender segmentos bem definidos do empresariado nacional e as correntes do nacionalismo econômico.

Também os planos de combate à inflação contribuíram consideravelmente para a estagnação econômica do país.

Quando o custo dos desacertos econômicos e administrativos começou a ser cobrado no início da década de 80, um dos itens mais caros foi a inflação. Já no período 1983/85 ela foi bem superior a 200% ao ano. A partir de 1985, depois de mais quatro planos de estabilização, como foi visto anteriormente, a moeda mudou de nome quatro vezes e se desvalorizou em mais de 3.500.000%.

Desde o início da década têm sido adotadas, em dosagens variadas, políticas recessivas, como estratégia para derrubar a inflação. Como as verdadeiras causas do processo inflacionário brasileiro estão ligadas ao próprio Estado, a continuidade destas políticas contribuíram apenas para reduzir mais ainda a atividade econômica, e para gerar na década uma perda para a sociedade estimada em US\$ 530 bilhões, se forem considerados os índices históricos de crescimento⁽⁹⁾. Uma comparação entre os números observados em 1979 e os observados em 1991, o que poderia ter sido realizado com base nos índices históricos, em termos de produção de automóveis e tratores, dá uma idéia da intensidade do processo de estagnação que vigorou na década de 80.

No último ano da década de 70 a produção de automóveis atingiu mais de 1.000.000 de unidades. Como resultado das políticas recessivas e da manutenção do modelo econômico esgotado, o país, que poderia ter produzido mais de 4 milhões de unidades, produziu apenas 700.000 unidades em 1991. Considerando a importância econômica desta indústria pelas ligações intersetoriais e pelo volume de empregos (diretos e indiretos) gerados, pode-se ter uma idéia do grau de empobrecimento nacional.

No caso da produção de tratores, dada a sua importância para a expansão e modernização da agricultura, os números também chamam atenção. Para manter o mesmo padrão de 1980, quando foram produzidas mais de 70.000 unidades, a produção de 1991 deveria ter atingido em torno de 150.000 unida-

des. Todavia, foram produzidas apenas 21.391 unidades, ou seja, uma queda de 70%.

Como o processo inflacionário não é neutro (pois, além de representar um forte mecanismo de taxaço implícito, causa o empobrecimento de muitos e o enriquecimento de poucos), sua aceleração e combinação com a estagnação econômica piorou mais ainda a curva de distribuição de renda. Hoje ela é considerada pelo Banco Mundial como uma das piores do mundo (20% do patamar superior recebe 65% da renda e 20% inferior apenas 3%) e está reduzindo a passos largos as classes intermediárias que, sem dúvida, formam a base de sustentação e dinamismo de qualquer economia capitalista.

Na realidade, o agravamento da crise econômica brasileira a partir de 1985, quando os seus contornos já estavam bem definidos (e muitos países vivendo problemas similares iniciaram a adoção de reformas profundas, àquela altura óbvias, na área econômica), deve-se a compreensão distorcida que a maioria dos quadros políticos brasileiros tem dos fatos econômicos.

Enquanto poucos compreendem que se o governo aumenta os seus gastos sem o correspondente aumento de receitas, logo a inflação se eleva; que se os recursos são mal alocados ou desperdiçados, logo a sociedade é chamada a pagar a conta; que se há emissão de moeda sem lastro, logo os preços se elevam proporcionalmente; que se um funcionário público recebe muito acima do valor de seu produto marginal, muitos outros brasileiros têm que aumentar a carga de trabalho e até passar fome para compensar, a maioria tem visão sincrética do funcionamento do sistema econômico. Para eles, administrar recursos escassos é coisa da iniciativa privada e o Estado é para ser utilizado como instrumento do interesse político individual ou de grupos.

Com esta visão dominando a cena política, é fácil compreender porque o imenso e inoperante setor público brasileiro foi expandido, em vez de drasticamente reduzido, após 1985 e porque em vez de prevalecer a noção real do Estado como gerador da crise econômica, prevaleceu justamente o contrário, isto é, o Estado como elemento capaz de contorná-la, através do empreguismo e do clientelismo.

Nos estados e municípios, a ingerência política aliada à incompetência administrativa gerou uma situação melancólica: falência financeira, quadro de funcionários públicos mal remunerados e muito superior às necessidades, bilhões de dólares de endividamento interno e externo e estruturas de saúde pública, educação e segurança funcionando precariamente. Por sinal, a Constituição de 1988 aumentou as transferências para os estados e municípios, mas não aumentou as responsabilidades, pois o quadro continua o mesmo.

Em suma, a atual crise econômica brasileira tem suas raízes no modelo econômico estatizante implantado e agravou-se a partir de 1984, pela manutenção das restrições creditícias no mercado financeiro internacional e, principalmente, porque não foram adotadas as reformas necessárias na área econômica.

Aliás, a falta de entusiasmo e de vontade política do Governo, da época, para implementar estas reformas foram consideravelmente ampliadas pela aliança tácita entre a teimosia e a falta de percepção da realidade dos grupos que defendem o nacionalismo econômico, os interesses econômicos dos grupos protecionistas que temem a concorrência internacional e os interesses políticos de grupos sustentados pelo clientelismo e pela máquina do Governo.

05. UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

5.1. A Importância da Tecnologia e Competição

Como foi visto, as experiências vividas por diversos países nas últimas décadas serviram para derrubar vários mitos e teorias acerca dos fatores responsáveis pelo crescimento econômico e para demonstrar que tecnologia e competição são elementos essenciais em qualquer estratégia de desenvolvimento.

A importância da tecnologia pode ser vista considerando no modelo neo-clássico de crescimento a relação entre a taxa de crescimento do produto de alguns países desenvolvidos e subdesenvolvidos e o coeficiente capital/produto.

Na função de produção neo-clássica, a produção depende do capital e trabalho, e aumentando-se os dois na mesma quantidade a produção também aumenta na mesma proporção (retornos constantes à escala). A lei dos retornos decrescentes aplica-se no caso de se manter tudo mais constante e aumentar gradativamente a quantidade de qualquer fator. Neste caso o volume adicional de produção cairá sucessivamente.

Isto significa que os países com estoque de capital menor (subdesenvolvidos), devido aos investimentos realizados, deveriam apresentar uma taxa de crescimento do PIB maior do que os países desenvolvidos, pois de acordo com a teoria, mesma quantidade de investimento, onde o capital é escasso, deveria gerar maiores retornos.

No mundo real, no entanto, isto não aconteceu. Nos países desenvolvidos (incluindo o Japão e os Tigres Asiáticos) onde o estoque de capital cresceu muito mais rapidamente que a força de trabalho nas últimas décadas, as taxas de crescimento mantiveram-se elevadas. Mesmo na década de 80 quando países como o Brasil e Venezuela (cujas economias

(9) Se forem acrescentadas outras variáveis como investimentos não realizados, o número poderá chegar perto de um trilhão de dólares.

cresceram muito nos anos 60 e 70) enfrentaram violento processo de estagnação, as economias desenvolvidas mantiveram taxas de crescimento positivas e em alguns casos bastante elevadas.

A resposta para este fenômeno está no progresso tecnológico. Mesmo havendo retornos decrescentes, quando mais capital é adicionado na economia, o efeito é compensado pelo fluxo de novas tecnologias.

Na realidade, o componente tecnológico tomou-se tão crucial dentro das economias modernas que muitos o consideram como a verdadeira força motriz do crescimento econômico, no lugar do simples investimento. Muitos autores, inclusive, dentro da linha neo-clássica formalizaram uma nova função de produção com o "conhecimento tecnológico" como variável independente, separada do fator capital, a fim de captar melhor a realidade.

O outro elemento, a competição é a espinha dorsal do sistema capitalista e, sem dúvida, está por trás do grande avanço tecnológico que consolidou e fortaleceu as economias de mercado.

Tecnicamente, a importância da competição no sistema econômico é consequência dos ganhos individuais e coletivos gerados pela atuação bem sucedida e pela expansão de uma empresa no mercado. E, na medida em que várias empresas competem por fatias cada vez maiores deste mercado, o grau de sucesso de cada uma depende de fatores como eficiência, criatividade, qualidade dos bens e serviços produzidos etc.

Como o bem-estar social de um país depende do desempenho de sua economia, em termos de crescimento do produto, renda per capita, nível de emprego, produtividade etc., e este é função do desempenho individual das empresas, chega-se à conclusão que quanto mais competitivo for o meio ambiente econômico, maiores são as chances de se obter os objetivos sociais ligados ao processo de desenvolvimento econômico.

No mundo atual, a competição entre empresas pode existir em dois contextos: no nacional, onde as empresas concorrem entre si dentro do mercado doméstico, protegido por restrições alfandegárias, e no mundial, onde as empresas não são protegidas por restrições alfandegárias e são obrigadas a concorrer, mesmo internamente, com empresas localizadas em outros países.

Principalmente para os países em desenvolvimento, a vantagem de não expor diretamente as empresas nacionais ao mercado internacional, em nome do princípio da proteção à indústria infante ou mesmo da sua consolidação, é apenas temporária. A experiência recente demonstra que a proteção aduaneira por períodos muito longos leva à acomodação, à delapidação tecnológica, à ineficiência e, portanto, a quedas crescentes na escala de bem-estar dos consumidores, já que estes são obrigados a adquirir produtos de baixa quali-

dade por preços elevados.

Na verdade, mesmo havendo no mercado interno setores com elevada dose de competição, a inovação tecnológica e o surgimento de novos padrões de eficiência no resto do mercado podem, em prazos relativamente curtos, tornar obsoleto todo um complexo produtivo (competitivo), de vez que é praticamente impossível manter indefinidamente os consumidores alheios ao desenvolvimento de novos produtos em outros países.

Assim, a existência de um meio ambiente econômico competitivo e integrado com a economia mundial (onde a tecnologia é parte da estratégia empresarial na busca de maior eficiência e maior participação no mercado) é essencial em qualquer modelo moderno de desenvolvimento econômico.

No caso brasileiro, como foi visto, o modelo adotado nas últimas décadas colocou o país na direção contrária. Em primeiro lugar, contemplou um amplo espectro de estatização da economia (incluindo a criação de monopólios estatais em setores importantes como energia e comunicações), que inibiu consideravelmente a expansão e o fortalecimento de uma verdadeira economia de mercado competitiva. Em segundo lugar, adotou por um período de tempo demasiado longo, políticas altamente protecionistas que, como aconteceu com outros países, terminaram por proteger a ineficiência e impedir o país de acompanhar a evolução tecnológica. Em terceiro lugar, ampliou de forma exagerada o setor público e tudo de negativo que este representa em termos de regulamentos, controles burocráticos, corrupção, ineficiência etc.

Finalmente, foi dada pouca ou nenhuma atenção à pesquisa científica, fato que colocou o país não apenas na completa dependência do exterior em termos da chamada tecnologia de ponta, mas também eliminou a possibilidade de se criar uma estrutura ágil capaz de aproveitar, adaptar ou mesmo aperfeiçoar tecnologias geradas em outros países, no desenvolvimento de novos produtos.

Desta forma, um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, que sem dúvida poderá em prazo relativamente curto contornar a grave crise econômica que assola o país, através do crescimento econômico com estabilização, deve contemplar como base do modelo um conjunto de medidas para estimular a competição e a incorporação de novas tecnologias.

No programa econômico da administração que assumiu em maio de 1990 constava uma série de medidas de curto prazo (conjunturais) e de longo prazo (estruturais), visando uma diminuição drástica do processo inflacionário brasileiro.

Entre as medidas de longo alcance, constavam algumas visando estimular a competição e a modernização da economia, tais como: redução das tarifas alfandegárias, redução drástica da presença do Estado na econo-

mia, eliminação do excesso de controles e regulamentos governamentais e redução drástica da máquina burocrática pública. Todas formuladas em função da crise sem precedentes, gerada pelo esgotamento do modelo econômico existente, e do sucesso alcançado pelas economias com baixo índice de estatização.

Infelizmente, devido a um erro de estratégia ou de avaliação, o Governo Collor, no momento em que assumiu o poder (que era o momento político-psicológico ideal), em vez de jogar toda sua força política e prestígio popular, adquiridos no processo eleitoral na aprovação de medidas excepcionais de caráter estrutural, jogou todo o seu cacife na aprovação de medidas de caráter conjuntural, bem mais difíceis de serem digeridas pela sociedade (como a retenção mandatória da poupança financeira), tocou apenas timidamente na abertura da economia e praticamente nada pôde fazer para reduzir a participação do Estado no PIB.

Como resultado, o processo inflacionário logo voltou a ameaçar os alicerces políticos e populares do Governo e a crise econômica aprofundou-se mais ainda com a redução da atividade produtiva.

As propostas de mudanças na Constituição e os projetos governamentais que permitem rapidez e maior flexibilidade operacional na reforma administrativa, eliminação de monopólios estatais, reforma tributária etc. arrastam-se penosamente no Congresso Nacional. Considerando os interesses políticos, econômicos e corporativistas envolvidos, dificilmente serão aprovados integralmente e com a rapidez que a evolução dos fatos em nível mundial e a intensidade da crise nacional requerem.

De qualquer maneira, assumindo que em prazo relativamente curto o Governo adquira maior poder de convencimento e a classe política se conscientize da necessidade de implementar rapidamente estas medidas, sob pena de empobrecer e sacrificar mais ainda a sociedade brasileira em favor de alguns benefícios temporários para alguns grupos econômicos e corporativistas, a estratégia de adoção de novo modelo deve considerar como prioridade a estabilização da economia. Para isto é imprescindível a rápida adoção de um conjunto de medidas de caráter estrutural e outras de caráter monetário. As medidas são as seguintes:

- a) Reforma administrativa;
- b) Aceleração do processo de privatização;
- c) Abertura da economia;
- d) Reforma tributária;
- e) Lastro cambial;
- f) Independência do Banco Central.

5.2. A Reforma Administrativa

Num economia moderna e dinâmica, é inconcebível a existência de um setor público pesado e ineficiente, regido por leis que violam os princípios básicos de administração e con-

sagram direitos e privilégios cartoriais típicos do século passado.

Assim, complementariamente ao esforço de privatização (que visa retirar o Estado de atividades que podem ser melhor desempenhadas pela iniciativa privada) existe a necessidade de se proceder a uma ampla reforma administrativa para tornar o serviço público em todos os poderes mais ágil, mais eficiente e sobretudo mais flexível.

Para isto, torna-se necessária a remoção dos entraves jurídico-institucionais paternalistas e corporativistas e a inclusão dos estados e municípios na reforma.

Como se sabe, com raras e honrosas exceções, os estados brasileiros apresentam há bastante tempo um quadro generalizado de falência financeira e descalabro administrativo.

Em consequência do sistema administrativo altamente centralizador, existente no período dos governos militares, os governos estaduais perderam dois elementos fundamentais para o bom funcionamento do sistema federativo: autonomia econômico-financeira e responsabilidade administrativa.

Criou-se então uma tradição altamente perniciosa para o país, do Governo Federal terminar bancando o excesso de gastos e os descalabros financeiros dos estados, o que contribuiu para a propagação em larga escala dos problemas enfrentados atualmente pelos governos estaduais: endividamento interno e externo muito acima da capacidade de pagamento, número de funcionários públicos excessivo (a rigor da grande maioria dos estados necessita de apenas 20% do número existente), desnível salarial, desorganização administrativa, sistema de aposentadorias e pensões altamente paternalistas etc.

É inviável, portanto, a implementação de uma profunda reforma em nível federal, que implique redução do setor público, eliminação de empresas estatais e corte em uma série de gastos administrativos sem incluir os estados e municípios.

5.3. Acelerar o Processo de Privatização

Existe uma diferença fundamental entre intervenção do Estado na economia através de aumento nos gastos públicos para estimular a atividade econômica e a estatização.

Estatização significa a intervenção do Estado na economia para controlar alguma atividade econômica. No Brasil, os motivos apresentados foram geralmente três: segurança nacional, proteção da riqueza nacional contra a exploração internacional e desenvolver alguns setores ou atividades de alto interesse social que a iniciativa privada não tinha condições de assumir, devido aos altos investimentos necessários, ou ainda de retorno somente no longo prazo ou mesmo devido aos baixos retornos.

Pelo que consta, nenhum dos três motivos tem substância ou razão de ser. A segurança nacional, por exemplo, não sofre ne-

nhum acréscimo com a estatização de algumas atividades chamadas estratégicas. Nas maiores potências militares do globo, todas as indústrias ligadas ao complexo de defesa estão nas mãos da iniciativa privada, sem que isto tenha enfraquecido ou prejudicado a segurança nacional. Ao contrário, a recente guerra do Golfo mostrou o alto poder de fogo e a sofisticação tecnológica dos armamentos utilizados por estas potências. E, no caso de energia (inclusive petróleo) e comunicações, o poder de intervenção do sistema de segurança do Estado no caso de algum conflito ou convulsão interna é praticamente ilimitado.

Em termos de proteção da riqueza nacional, a experiência demonstra que a estatização termina protegendo alguns setores não contra os grupos internacionais, mas contra o próprio povo brasileiro.

A teoria econômica mostra que o bem-estar do consumidor pode ser elevado de duas maneiras: aumentando a renda ou baixando os preços. Pelo que consta, a atuação das empresas estatais (principalmente onde existe monopólio) tem beneficiado, em termos de renda, apenas seu corpo funcional e fornecedores, pois além de cobrar preços ou tarifas dos mais elevados do mundo, penalizam diariamente o povo brasileiro fornecendo produtos ou serviços com baixo padrão de qualidade.

Na verdade, é praticamente impossível no mundo moderno qualquer política racional de exploração das riquezas naturais do país, sem a utilização de capital e tecnologia. Não tem sentido deixar que determinada região ou o país inteiro receba os benefícios desta exploração apenas por causa de posições nacionalistas radicais. O bem-estar de uma sociedade e seu padrão de vida dependem em larga escala de sua capacidade de administrar a exploração dos seus recursos naturais, seja com capital nacional ou estrangeiro.

Para que uma riqueza natural seja protegida é necessário acima de tudo que ela exista. No caso do petróleo criou-se o monopólio estatal há mais de 35 anos em nome da existência de reservas petrolíferas infundáveis em algumas regiões. Se existem realmente essas reservas, não tem sentido manter o monopólio porque a empresa monopolista mostrou-se incompetente para localizá-las e extraí-las.

Se for o contrário, não se justifica manter um monopólio para proteger o que não existe.

Quanto ao terceiro motivo, existem inúmeros exemplos (inclusive em países como o Japão) do estabelecimento de cooperação ou sociedade entre o Estado (através de empréstimos de longo prazo, acordos bilaterais etc.) e empresas privadas, no desenvolvimento de setores que exigem grandes volumes de capital ou que exigem prazos maiores no retorno ao investimento, sem necessidade de controle do Estado.

A grande vantagem deste sistema é que no caso do empreendimento falhar, a socieda-

de só perde (com prejuízo total) o investimento realizado. No caso da estatização, tanto faz o empreendimento dar certo como errado, a sociedade continua arcando com o ônus ou injetando diretamente recursos financeiros ou pagando preços monopolistas por produtos de baixa qualidade.

A privatização é, portanto, a mola mestra para a retomada de crescimento econômico, tanto em termos de geração de recursos para reduzir a dívida interna como para atrair capital externo para setores que atualmente não têm tecnologia nem tamanho para acompanhar o resto do mercado.

5.4. Abertura da Economia

Como foi mencionado anteriormente, a abertura da economia para o comércio internacional é decisiva em termos dos dois elementos responsáveis pelas experiências positivas de desenvolvimento econômico nas últimas décadas: competição e tecnologia.

No caso brasileiro, a maioria do setor industrial, em virtude do protecionismo exagerado, posto em prática durante várias décadas, encontra-se defasado tecnologicamente e sem condições de competitividade.

Neste aspecto, é importante observar três fatores importantes. O primeiro, que não adianta combater o efeito sem combater a causa. E a causa do atraso da indústria nacional, cujo elevado custo o povo brasileiro está sendo obrigado a pagar, consumindo produtos de baixa qualidade por preços elevadíssimos (considerando o padrão internacional) é justamente o protecionismo. O segundo é que as empresas que atuam no mercado brasileiro, defasadas tecnologicamente, são as mesmas que fabricam produtos utilizando tecnologia de última geração no exterior. Por que isto ocorre? A alegação é que o próprio fechamento da economia na forma de reservas de mercado impede a internalização de componentes necessários para a modernização do complexo produtivo. Fica então criado o círculo vicioso que só pode ser rompido pela inclusão de todos os setores no programa de abertura de economia. O terceiro refere-se especificamente à competitividade. Numa economia caracterizada pela presença de oligopólios, utilizando frequentemente poder de mercado para reduzir a produção e aumentar os preços, somente a concorrência externa pode evitar a exploração do consumidor.

Os argumentos contra a abertura da economia dependem das circunstâncias. No processo de implantação de alguma indústria é para proteger a indústria infante. Quando ela não é mais infante é para não causar desemprego.

A assertiva de que exportações geram emprego e importações desemprego merece uma avaliação mais cuidadosa. Em primeiro lugar, se fosse totalmente verdadeira só haveria exportadores no mundo. Em segundo lugar, o comércio internacional é uma via de

duas mãos e não pode ser visto isoladamente apenas em termos de importações ou exportações. O importante é considerar os ganhos com o comércio, que inclui tanto importações como exportações e, portanto, tanto um como outro aumentam o nível de emprego e o bem-estar da sociedade. O esforço para incrementar o volume de vendas ao exterior deve ser conduzido então dentro da perspectiva de que aumentando as exportações o país possa aumentar as importações e com isto maximizar os benefícios com o comércio.

Além disso, o comportamento atual de alguns segmentos do setor industrial brasileiro, como o automobilismo, mostra que apesar de continuarem elevadas as barreiras protecionistas, as montadoras podem reduzir drasticamente o número de empregados, dentro da política de reduzir a produção para aumentar os preços. Ou seja, prejudicando os consumidores sem manter o nível de emprego.

5.5. A Reforma Tributária

A principal constatação sobre o atual sistema tributário brasileiro é que ele viola os princípios mais elementares de taxação (simplicidade, equidade, flexibilidade, capacidade de pagamento etc.), obstrui o funcionamento da economia, penaliza as camadas mais pobres da sociedade e é obrigado a conviver com altos índices de sonegação por parte de setores que pelos menos teoricamente teriam que arcar com a maior parte da carga tributária.

É evidente que o número excessivo de impostos federais, estaduais e municipais, junto com a parafarmácia de leis, decretos, portarias, circulares, normas etc. que regulamentam a sua aplicação, atormentam o dia-a-dia dos contribuintes, estimulam a evasão e levam o sistema tributário ao descrédito.

Embora com aprovação unânime da sociedade e dos especialistas em tributação, as propostas para racionalizar a cobrança de impostos no Brasil têm enfrentado fortes resistências por parte de forças político-burocráticas localizadas em todos os níveis da federação.

Em essência, estas forças (que têm conseguido frear todas as tentativas de reduzir o número de impostos no Brasil) possuem uma característica comum: visão míope e distorcida do processo econômico e mentalidade imediatista. A base de sua argumentação é sempre a mesma: as instituições das quais fazem parte ou que representam não podem correr o risco de perder receitas mesmo por poucos dias, devido à rigidez dos custos administrativos. Surge então o impasse, que é resolvido sempre a favor da permanência do atual sistema, geralmente acrescido de algum imposto "emergencial" ou periférico.

Todavia, na medida em que o processo inflacionário aprofunda a crise econômica e agrega geometricamente mais vítimas em sua trajetória, torna-se evidente a impossibilidade da sociedade conviver por mais tempo com as mazelas de uma economia instável. E uma

mudança radical na estrutura tributária do país é condição necessária para o êxito de qualquer plano sério de estabilização, tanto por razões orçamentárias, como por razões econômicas.

Dado o alto índice de sonegação existente no Brasil, em função das altas alíquotas, do excesso de burocracia e da nuvem de incerteza que envolve o contribuinte, o bom senso e alguns estudos técnicos indicam que, apesar de no primeiro momento haver o risco de queda na arrecadação, uma redução nas alíquotas e no número de impostos certamente ampliará consideravelmente a base tributária e, portanto, aumentará a arrecadação em prazo relativamente curto.

As razões econômicas são óbvias: a simplificação e a racionalização do sistema de taxação facilita e estimula a atividade empresarial, e a utilização de mecanismos tributários para privilegiar os investimentos (como isenção dos bens de capital) pode de imediato acelerar o processo de desenvolvimento e tirar o país do marasmo econômico em que se encontra.

Para anular as resistências tradicionais, o Governo Federal poderia criar temporariamente (de preferência antes da implementação da reforma) o "Fundo de Compensações Tributárias", a ser alimentado com recursos provenientes do programa da privatização, ou de outras fontes, para ajudar alguns órgãos e instituições a enfrentar a fase de transição entre o velho e o novo sistema tributário.

Em estudo recente, a Comissão Executiva da Reforma Fiscal (criada pelo Governo Federal) propõe a reestruturação do sistema tributário brasileiro, de modo a eliminar impostos cumulativos e de funcionalidade duvidosa e reduzir para 10 o número de tributos. Estes seriam os seguintes, nos diversos níveis da federação:

- a) Federal: Imposto de Renda, Imposto Seletivo, Imposto Sobre Ativos, Imposto Sobre Transações Financeiras, Imposto de Exportação, Imposto Sobre Importação e INSS;
- b) Estadual: Imposto Sobre o Valor Adicionado (IVA) e IPVA.
- c) Municipal: Imposto Sobre Propriedade.

Embora a adoção desta proposta constitua um avanço significativo com relação a situação atual, o número de impostos pode ser reduzido mais ainda se for considerada a base econômica de cada um e se forem realmente unificados os tributos de natureza idêntica. Em nível estadual por exemplo não tem sentido a convivência do IVA com o IPVA que, além de constituir dupla tributação, são impostos com a mesma base econômica e da mesma natureza. O normal seria cobrar uma taxa anual de licenciamento para veículos como em outros países e cobrar somente o IVA, como imposto estadual.

No tocante ao IVA (atual ICMS) também existem dúvidas. Por incidir teoricamente sobre

o produto líquido (valor adicionado em cada estágio), este imposto foi introduzido com alíquotas muito elevadas (em torno de 17%), bem acima do imposto que substituiu (o antigo Imposto Sobre Vendas e Consignações), que, por ser cumulativo, tinha alíquota baixa (em torno de 4%).

Acontece porém que a manutenção das altas alíquotas do ICMS estimulou a sonegação, e as complicadas operações de transferência de créditos terminaram por eliminar em vários setores de economia a grande vantagem prevista: o mecanismo anti-evasão embutido no processo de cobrança.

Assim, substituiu-se um imposto sobre vendas, que embora cumulativo, era de cobrança simples e de alíquotas reduzidas, por um imposto moderno, mas de cobrança complexa e altas alíquotas, cuja aplicação dentro dos princípios de taxação que nortearam a sua criação foi dificultada e distorcida pelos grandes desníveis regionais e pelo alto grau de heterogeneidade da economia brasileira.

Aliás, mesmo em economias mais homogêneas, mas com forte espírito federativo, como a americana, as tentativas para implantar o princípio do valor adicionado sempre falharam em virtude da complexidade operacional que cerca sua aplicação na movimentação de mercadoria entre unidades autônomas da federação. Nos EUA a base das finanças estaduais continua sendo a "sales tax", que é cobrada em baixas alíquotas (para compensar a cumulatividade) e aplicada dentro do princípio do destino (nos pontos de consumo) para facilitar a coleta e a fiscalização.

No IVA a fiscalização também é mais complicada, pois este imposto utiliza tanto o princípio da origem como do destino (recolhimento tanto nos pontos de consumo como nos pontos de produção), o que exige a instalação de grande número de postos fiscais interestaduais.

Desta forma, no processo de implantação de uma reforma tributária é importante considerar em nível estadual a substituição do atual (ICMS) e dos demais impostos estaduais por um único imposto sobre vendas, que incidiria com baixas alíquotas sobre todas as vendas de bens e serviços realizados no território dos estados.

Em nível federal, a proposta de comissão pouco avançou em termos de reduzir o número de tributos. Somente a rubrica "Impostos Seletivos" esconde seis impostos (Imposto Sobre Energia Elétrica, Imposto Sobre Combustíveis, Imposto Sobre Telefonia, Imposto Sobre o Fumo, Imposto Sobre Bebidas e Imposto Sobre Veículos) e sugeriu a criação do imposto sobre ativos, um imposto demagógico, de difícil cobrança, com forte viés anti-investimento e que constitui claramente dupla tributação, já que qualquer ativo que produz já paga o Imposto de Renda e outros impostos, e o que não produz pode ser penalizado pelo Imposto Sobre Propriedade.

Em termos da estrutura da receita da União, portanto, seriam suficientes no máximo quatro impostos, que poderiam ser distribuídos da seguinte maneira: a) Imposto de Renda; b) Imposto Sobre o Comércio Exterior; c) Imposto Sobre Operações Financeiras; d) Imposto Federal Sobre Vendas (que poderia ser cobrado dentro do princípio da origem).

A base de incidência do Imposto Federal Sobre Vendas seria negociada com os Estados. Exemplo: o Imposto federal incidiria sobre combustíveis e fumo, o estadual sobre telefonia e bebidas etc.

A contribuição previdenciária (INSS) não seria considerada um imposto, pois os retornos são individuais, enquanto que por definição os retornos de impostos, coletivos ou comunitários.

5.6. Lastro Cambial

A adoção de um lastro cambial tem sido parte importante nos programas de combate à inflação elevada ou hiperinflação. Isto porque o processo de formação de expectativas em economias inflacionárias geralmente tende a ser contaminado por um forte componente psicológico que transporta a inflação passada para o futuro e por uma arraigada falta de confiança na moeda nacional.

No Brasil, este fato, aliado aos mecanismos formais de indexação, criou o ambiente propício para o fortalecimento da chamada inércia inflacionária, que mantém a inflação viva, mesmo na ausência de suas causas primárias.

Desta forma, ao lado das medidas mencionadas é necessário o estabelecimento e uma paridade temporária da moeda nacional com o dólar, para vencer a inflação inercial e para transmitir aos agentes econômicos a confiança necessária na moeda como meio de troca e como reserva de valor.

É evidente que o lastreamento da moeda requer um grande volume de divisas. Quanto maior for este volume maior o grau de confiança do público e menor a possibilidade do colapso do plano em função de eventuais ondas de desconfiança ou de ebulção dos mercados de câmbio.

Neste contexto, o programa de privatização torna-se mais crucial ainda, pois além de contribuir para o equilíbrio fiscal interno pode fornecer os recursos para lastrear a moeda.

5.7. Independência do Banco Central

Em recente estudo sobre o grau de independência dos Bancos Centrais em vários países, o Banco Mundial estabeleceu a posição de cada um, utilizando dois critérios: mandato de oito anos para os dirigentes e grau de rotatividade das diretorias.

Dentro do primeiro critério, o Brasil foi classificado em 61º lugar num universo de 72 países. O Federal Reserve Bank (FED) dos

EUA foi classificado em 7º, atrás da Alemanha, Áustria, Dinamarca, Grécia e Egito.

No segundo critério, a Argentina (antes do Plano Cavallo) foi classificada em último e o Brasil em penúltimo. O FED caiu para 17º lugar.

A independência do Banco Central no Brasil não tem importância imediata em um programa de combate à inflação. As altas taxas de inflação o M_1 (meio circulante + depósitos à vista) representa apenas 1,6% do PIB, enquanto que os outros ativos financeiros (aplicações) que são corrigidos pela inflação chegam perto de 21%. Toma-se portanto inócua uma ação do Banco Central para frear a expansão da liquidez da economia e por conseguinte da inflação, já que a quase totalidade do valor agregado do dinheiro continuaria a subir com o índice de preços.

No médio e longo prazo todavia, o papel do Banco Central como guardião da moeda é fundamental para o sucesso da luta antiinflacionária. Após a etapa inicial, o controle da liquidez torna-se imprescindível ao processo de estabilização, devendo portanto ser realizado de forma isenta e independente.

06. O "AGRIBUSINESS" COMO SETOR DINÂMICO NO DESENVOLVIMENTO

No processo de abertura da economia para o comércio internacional e na reforma do Estado, o setor agrícola tem um papel fundamental, devido à importância do potencial agrícola no desenvolvimento do Brasil e à crescente participação do chamado "agribusiness" na formação do produto nacional e nas exportações.

Para aumentar consideravelmente sua participação no comércio internacional, e ao mesmo tempo contribuir internamente para a estabilização da economia com incrementos substanciais na produção "per capita", a agricultura precisa elevar o índice de adoção de insumos modernos e aumentar o nível de eficiência em toda a cadeia de distribuição.

Como se sabe, grande parte do setor agrícola brasileiro ainda utiliza métodos rudimentares ou tradicionais na produção e o processo de modernização sofreu um profundo refluxo na última década.

Embora a adoção de técnicas modernas de produção tenha ocorrido sob forte influência dos altos subsídios governamentais concedidos através do crédito rural (custeio e investimento), principalmente na década de 70, nunca foi parte da estratégia de desenvolvimento a implantação de um amplo projeto nacional de modernização do setor agrícola ou mesmo de empreendimentos industriais ligados à agricultura.

Na febre da industrialização, a tônica era a fabricação de automóveis, siderurgias, eletrodomésticos etc., e a importância da produção agrícola era a importância do café, cujas exportações financiaram durante longos anos a

expansão do setor industrial no Brasil.

Somente com a introdução da soja no Sul do país que, diga-se de passagem, ocorreu sem fazer parte de nenhum plano governamental de desenvolvimento, é que se iniciou a transformação da agricultura e a instalação de estabelecimentos agroindustriais em escala significativa.

Convivendo com vários instrumentos de política agrícola positiva (crédito rural subsidiado, preços mínimos estimulantes, extensão rural etc.) e de política agrícola negativa (confiscos cambiais, tabelamentos, insumo sobre taxados etc.), a modernização e a expansão da produção agrícola nunca chegaram a ter dinamismo suficiente para permitir o aproveitamento de uma parcela significativa da imensa base agrícola brasileira e transformar o "agribusiness" no setor chave do processo de desenvolvimento econômico.

Isto porque, no contexto de política econômica geral, a agricultura como um todo sempre foi tratada como um componente de importância secundária na economia e, portanto, sujeito ao comportamento errático das ações governamentais.

Somente quando a escassez de produtos agrícolas ameaçava algum programa de estabilização ou atingia as contas externas é que as atenções voltavam-se temporariamente para o produtor rural. Quando este respondia positivamente aos estímulos, logo a escassez era esquecida e as preocupações (e reclamações) das autoridades monetárias voltavam ao normal: expansão da base monetária devido ao crédito rural, altos custos para o tesouro de carregamento dos estoques etc. e em consequência aperto financeiro nas safras seguintes, isto sem levar em conta a proibição ou taxação das exportações, importações, tabelamentos etc. das quais o governo sempre lançou mão quando julgou necessário.

Apesar dos componentes de risco e incerteza existentes no processo de decisão dos agricultores terem sido bastante ampliados com estas variações na política econômica, e a despeito do desempenho negativo dos outros setores, o setor agrícola conseguiu manter uma média de 4% de crescimento anual na década de 80.

Entretanto, a sucessão de choques econômicos e a escassez quase total de recursos para crédito de custeio provocaram uma redução significativa na safra 90/91, que voltou aos níveis de 1979. Como consequência, aumentou a participação dos alimentos no crescimento do índice inflacionário, caíram bastante as divisas geradas pelo "agribusiness" e o governo teve que lançar mão de grande volume de importações para garantir o abastecimento doméstico.

Este fato, como em épocas anteriores, forçou o governo a adotar medidas rápidas de apoio à produção, notadamente em termos de crédito, e criou um ambiente favorável à discussão do papel futuro do setor agrícola em um

novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na abertura da economia e na desestatização.

Numa economia fechada como tem sido a brasileira nas últimas décadas, cheia de controles e regulamentos governamentais, e com as fortes distorções causadas pelo elevado grau de estatização, é impossível dizer até que ponto a modernização agrícola pode ocorrer sem a participação direta do setor público.

Sabe-se que o elevado índice de modernização da lavoura obtido na década de 70 foi resultado da concessão de elevada dose de subsídios nos créditos de custeio e de investimento. Logo que estes subsídios começaram a ser eliminados, no início da década passada, o ritmo de incorporação de equipamentos modernos ao sistema produtivo foi reduzido consideravelmente. A produção de tratores, conforme visto, caiu em mais de 70% entre 1980 e 1990.

Todavia, com a abertura da economia e a impossibilidade cada vez maior do governo voltar a alimentar a modernização da agricultura com recursos públicos subsidiados, existe a forte possibilidade de finalmente a agricultura deixar de ser vista apenas como um apêndice problemático do sistema econômico, e a necessidade de incorporação rápida de novas tecnologias na produção, como parte de um contexto mais amplo, de utilização de "agribusiness" como setor dinâmico na nova economia brasileira, aberta aos mercados e sem a onipresença do Estado.

Por isto torna-se necessário o estabelecimento de uma parceria do Estado com a iniciativa privada, não do Estado intervencionista ou empresário, mas do Estado desenvolvimentista, que fornecerá os elementos essenciais de infra-estrutura e financiamento de longo prazo para empreendimentos industriais ligados à agricultura. Além disso, seria necessária a retirada de todos os mecanismos de entrave à modernização e expansão da produção como a taxação de máquinas, equipamentos e insumos agrícolas, e o fortalecimento e aperfeiçoamento dos mecanismos de apoio governamental direto ao setor produtivo (crédito rural, extensão rural e política de preços mínimos).

As vantagens desta estratégia são evidentes. Primeiramente teria início o processo de aproveitamento em alta escala de imensa base agrícola, onde só os cerrados apresentam mais de 100 milhões de hectares e apenas 10% são atualmente utilizados. Em segundo lugar, com a exposição da economia brasileira a competição internacional, várias indústrias operando de forma ineficiente e sob forte proteção tarifária terão que encerrar atividades, devido ao seu baixo potencial competitivo. Em terceiro lugar, o "agribusiness" cujo componente mais importante é a agroindústria, a despeito de já participar com mais de 30% do PIB, dispõe internamente de um amplo espaço de

manobras em termos de redução de custos e externamente em termos de abrir novos mercados.

Os custos de transporte e portuários no Brasil, por exemplo, são dos mais elevados do mundo. Os equipamentos e máquinas agrícolas custam até três vezes mais caro que os similares no mercado americano. Mesmo assim as exportações brasileiras de produtos agroindustriais conseguem competir no exterior e já representam mais de 45% das exportações.

Não é difícil, portanto, imaginar a revolução no tocante ao desenvolvimento, se o governo decidir concentrar nos próximos anos seus instrumentos de política econômica, transportes etc., no fortalecimento e expansão do "agribusiness" nacional.

Dentro desta estratégia, duas forças poderão atuar de maneira convergente sobre o setor produtivo, no sentido de torná-lo mais eficiente e competitivo: a agroindústria (ou todo "agribusiness") através de mecanismos de integração e o governo através dos instrumentos de política econômica e agrícola.

No caso da integração, o processo de indução ocorre quando o investimento inicial "puxa" outros investimentos (efeito completo do investimento no sentido de Hirschman) (10), numa espécie de cadeia com ligações para trás na aquisição de matérias-primas, equipamentos etc. e para a frente no fornecimento do produto final a supermercados, exportadores e outros.

Estes efeitos em cadeia dos complexos agroindustriais podem ser obtidos, não só através de poupanças geradas pelo aumento de renda, mas principalmente pela "criação" de novas oportunidades, por meio do efeito demonstração e pelo estabelecimento de sistemas contratuais. Isto certamente tende a criar motivações fortes na agricultura, com vistas a suprir as necessidades criadas pelos novos empreendimentos.

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, a captação de vantagens comparativas regionais pelos complexos agroindustriais poderá ser um elemento importante na política de desconcentrar os investimentos e reduzir as disparidades regionais, pois somente empreendimentos com forte motivação econômica regional têm condições de deflagrar rapidamente o processo de transformação nas relações de produção, nos métodos e sistemas administrativos e na própria vida das pessoas dentro do processo dinâmico que caracteriza o desenvolvimento econômico auto-sustentado. A ausência dos "efeitos dinâmicos", aliás, é uma das características mais marcantes das regiões atrasadas onde predomina a agricultura rudimentar de subsistência.

07. OS INSTRUMENTOS DE APOIO GOVERNAMENTAL

Em termos de política agrícola, o governo dispõe de três instrumentos que sem dúvida podem ser reformulados e ampliados com vistas a esta estratégia (Extensão Rural, Crédito Rural e Política de Preços Mínimos), além da política tarifária e de infra-estrutura.

7.1. Extensão Rural

Por sua posição estratégica junto ao produtor rural e pela matriz de conhecimentos que seus membros são capazes de transmitir diretamente aos agricultores, a extensão rural representa sem dúvida a espinha dorsal de todo o complexo governamental de apoio à agricultura.

Como a experiência mundial demonstra, da mesma forma que nenhum país do mundo conseguiu até o momento atingir padrões elevados de desenvolvimento econômico sem ganhos substanciais na produtividade agrícola, nenhuma agricultura foi capaz de mudanças substanciais em sua estrutura de produção sem o apoio de um eficiente serviço de extensão rural.

No Brasil, dadas as disparidades tecnológicas e organizacionais do sistema de produção, a maior parte dos produtores rurais não tem condições de enfrentar os problemas diários ligados ao cultivo da terra e acompanhar as inovações técnicas sem o serviço de extensão rural. Um serviço deficiente, além de prejudicar a aplicação dos outros instrumentos de apoio à agricultura pode comprometer todos os objetivos da política agrícola.

Para funcionar como elemento ativo neste novo modelo torna-se necessário que o serviço de extensão adote uma postura técnico-empresarial, de envolvimento nas mudanças de conceito e mentalidade, com os técnicos fazendo parte dos programas de transformação não apenas como assessores ou observadores, mas como executores do programa, num tipo de trabalho conjunto com empresários rurais, pequenos agricultores e agroindústria, destinado a tornar o setor produtivo mais ágil e eficiente.

Sem esta participação ativa e paralela, é pouco provável que o sistema de extensão venha a ter a importância e a representatividade que tem em países mais desenvolvidos.

As sociedades subdesenvolvidas e atrasadas caracterizam-se pela existência de valores tradicionais e fortes vínculos em nível pessoal, enquanto as sociedades modernas ou industrializadas, pela existência de uma complexa rede de relações impessoais onde os contratos são a base do sistema de trocas.

Ainda que fatores sócio-culturais possam representar em algumas regiões sérios empecilhos à modernização, pode-se mudar os padrões tradicionais sem mudar os valores. O essencial é demonstrar para a comunidade que os ganhos são maiores que as perdas.

(10) Hirschman, Albert "The Strategy of Economic Development" (New Haven: Yale University Press, 1958) p. 101.

Para isto é necessário uma participação ativa da Extensão Rural.

7.2. Crédito Rural

Para reforçar o apoio do setor público à agricultura, foi criado em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). De acordo com a lei, os objetivos definidos eram os seguintes: a) estimular os incrementos dos investimentos rurais, inclusive para armazenagem, beneficiamento e industrialização de produtos agropecuários; b) favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e comercialização de produtos agropecuários; c) possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente dos mini, pequenos e médios produtores; d) incentivar a introdução de métodos racionais de produção visando o aumento da produtividade e a melhoria do padrão de vida das populações rurais e a adequada defesa do solo.

Até 1973 o subsídio embutido no crédito (diferença entre a taxa cobrada e a taxa de inflação) era pequeno (em tomo de -2,6% naquele ano). Com o aumento da inflação, contudo, ele foi aumentado até atingir o ponto máximo em 1980 (-38,8%).

A elevação gradativa dos subsídios coincidiu com a crescente perda de eficiência do Crédito Rural. Em 1970, por exemplo, eram necessárias 158 unidades monetárias para gerar uma tonelada de produto, enquanto em 1979 já eram necessárias 637 unidades.

Como qualquer aumento na taxa de subsídio eleva automaticamente o custo alternativo do dinheiro, é fácil chegar à conclusão de que o desvio de recursos do crédito rural para outras aplicações (mais rentáveis e menos arriscadas) foi a principal causa da perda de eficiência deste instrumento.

Este fato aliado ao esgotamento das fontes de financiamentos passou a gerar grandes pressões inflacionárias e amplas distorções alocativas e distributivas. Em 1965, por exemplo, 97% dos empréstimos totais de crédito rural eram oriundos dos depósitos à vista. Em 1981, o percentual caiu para 15% e o coeficiente da capacidade de financiamento destes depósitos líquidos, calculados em função das exigibilidades para aplicação no SNCR caiu de 3,52 para 0,90.

Em consequência, o crédito rural passou a ser financiado por fatores inflacionários (emissão de papel moeda e emissão de títulos) gerando três formas de pressão sobre os preços: expansão de base monetária, elevação da taxa de juros e menor oferta de produtos agrícolas devido à não aplicação dos recursos na produção.

Além disso, devido ao formato administrativo e operacional dos empréstimos, poucos agricultores tinham acesso ao crédito (portanto, poucos se apropriavam dos subsídios), o que sem dúvida aumentou o índice de concentração de renda no meio rural e ampliou as disparidades regionais.

Para corrigir estes problemas, o Governo Federal decidiu no início da década cortar paulatinamente os subsídios (que a partir de 1985 foram eliminados) e reduzir, na medida do possível, o volume total de financiamentos.

A eliminação dos subsídios, principalmente nos créditos de investimento, reduziu consideravelmente o índice de modernização. Em termos de produção, contudo, os agricultores mostraram com a grande safra 88/89 (a maior da história) que a disponibilidade de crédito abundante e garantia de preços é que são importantes no momento de cultivar a terra.

Na estratégia proposta, tanto o crédito de custeio como de investimento terão papel relevante, mesmo sem subsídios. O crédito de custeio devido ao ciclo biológico da produção, que exige a concentração de dispêndios em certas épocas do ano. O de investimento pela necessidade de crédito de longo prazo na aquisição de máquinas e equipamentos. O forte desestímulo verificado com a eliminação dos subsídios, sem dúvida, pode ser compensado pela retirada dos impostos e das tarifas alfandegárias.

7.3. Política de Preços Mínimos

Sob condições de risco e incerteza, muitas das decisões do empresário rural precisam ser modificadas com a passagem do tempo. À medida que o tempo passa mais informações relevantes sobre a possibilidade de eventos futuros vão sendo incorporados pelo produtor, que passa a fazer ajustamentos possíveis dentro da flexibilidade permitida pelo processo de produção. Entretanto, algumas decisões são sujeitas a uma outra restrição de tempo, de forma que eventuais adiamentos implicam perdas de eficiência. Em outras palavras, existe um ponto no tempo, onde o custo marginal (esperado) de adiar uma decisão pode exceder o retorno marginal (esperado).

O problema é que quando confrontado com a possibilidade de ocorrência de fenômenos imprevisíveis, tais como pragas, desastres naturais, acidentes, doenças, depressões econômicas etc., o produtor que tenta ponderar cuidadosamente todas as variáveis envolvidas pode encontrar-se eventualmente num dilema insolúvel no momento de tomar as decisões. Como as mesmas precisam ser tomadas de qualquer maneira, a verdade é que quanto mais incerto é o futuro mais ineficiente tende a ser a alocação de recursos, mesmo porque o produtor não vai selecionar uma combinação ótima de recursos dadas as indicações presentes, porque circunstâncias desfavoráveis podem arruinar todos os esforços neste sentido.

Variando de acordo com o estágio e evolução do processo produtivo, alguns tipos de decisão são comumente tomadas pelo produtor. Entre as mais importantes pode-se citar as seguintes: a) escolha dos produtos a serem cultivados; b) escolha de fatores a serem utilizados; e c) escolha da escala de operações.

Em alguns casos é importante também a escolha do processo de produção ou incorporação de novas tecnologias. De qualquer forma, no momento de tomar as decisões relativas aos itens mencionados, o produtor precisa ter alguma forma de estimativa (mesmo elementar) sobre as duas variáveis que vão definir o resultado final da sua atividade econômica: produtividade e preços.

A existência de funções de produção incertas na agricultura faz com que o produtor não possa utilizar conhecimentos precisos e definitivos sobre a produtividade física de determinada cultura como base para a tomada das decisões citadas. Embora a incerteza com o processo de produção em si possa ser grandemente reduzido com a transformação da agricultura de uma indústria baseada somente em terra e trabalho em uma indústria que utiliza grandes quantidades de capital, tecnologia e especialização, a verdade, é que os fatores de produção fora de controle do empresário ainda persistem com intensidade variada. Como resultado, mesmo o produtor moderno ainda vai continuar tomando suas decisões com base em expectativas.

No tocante aos preços o problema é mais grave, porque em função da geometria da curva de demanda, as variações nos preços são maiores do que as variações na produtividade e, portanto, mais responsáveis pelas variações na renda. No momento de tomar as decisões o produtor precisa assim ter algum tipo de expectativa sobre o comportamento futuro dos preços, mesmo que estas expectativas sejam meramente baseadas em experiências anteriores, isto é, que os preços futuros sejam um reflexo perfeito de algum período particular no passado ou mesmo de condições vigentes no presente.

Como os preços em qualquer época dependem das condições da oferta e demanda, estas expectativas nada contribuem para melhorar o processo de decisão dos produtores, que continua sujeito ao comportamento incerto do mercado no momento de vender a safra.

Somente a fixação de preços de garantia pelo governo, antes do plantio, elimina a incerteza com relação aos preços futuros e fornece aos agricultores um elemento essencial em torno do qual ele pode planejar suas atividades e tornar mais eficiente o processo produtivo.

Por tratar-se de um instrumento desenhado para atuar passivamente, no sentido de eliminar a incerteza de preços e melhorar a alocação de recursos, mas que eventualmente pode se tornar um mecanismo forte de intervenção do setor público no mercado, seu uso deve ser altamente seletivo e envolver apenas os produtos considerados estratégicos pelo governo.

Na política de apoio à comercialização o Governo deve adotar medidas para fortalecer instrumentos mais afinados com o mercado como "warrants", recibos bancários, mercado a termo etc.

7.4. Política Tarifária e de Infra-Estrutura

Como parte de uma política de industrialização, geralmente diversas medidas precisam ser adotadas na área externa, entre as quais a criação de uma estrutura de tarifas alfandegárias altamente protecionista e em alguns casos proibição de importações de uma gama variada de produtos.

Visto como medidas para proteger e permitir a consolidação da indústria nacional de bens de consumo (como automóveis, geladeiras etc.) e de forma temporária, é possível admiti-las como parte de um plano de desenvolvimento econômico integrado.

No Brasil, além da duração excessiva das medidas protecionistas, é acima de tudo difícil compreender a taxação na importação de máquinas e equipamentos agrícolas, que são bens de capital, e o seu custo está incorporado no preço do produto final. Este fato sem dúvida contribui para impedir o aproveitamento em larga escala do potencial agrícola brasileiro e para manter a relação entre o número de máquinas agrícolas e a área plantada entre os mais baixos do mundo. Como foi dito, o agricultor brasileiro normalmente é obrigado a pagar até 3 vezes mais do que o agricultor americano por uma máquina agrícola.

Portanto, nesta estratégia de desenvolvimento com base na expansão do "agribusiness" é essencial a retirada de todos os impostos, taxas e tarifas que incidem sobre a comercialização de máquinas e equipamentos agrícolas.

Em virtude de deficiências estruturais no sistema de transporte brasileiro, o preço para se levar uma tonelada de grãos das maiores regiões produtoras, notadamente do Centro-Oeste, para os pontos de exportação, às vezes, custam até cinco vezes mais caro do que em países que competem com o Brasil no mercado internacional com os EUA.

Este fato, sem dúvida, reduz consideravelmente o poder de competição do produto brasileiro (tanto "in natura" como industrializado) e deve merecer atenção especial no programa de abertura da economia e de fortalecimento do "agribusiness", de imediato, pode-se constatar que o modo de transporte (caminhões) e a inexistência de uma rede eficiente de estradas vicinais nas zonas de produção são os principais fatores de encarecimento.

Portanto, a velha idéia dos "corredores de exportação" precisa ser retomada. É triste verificar que durante tantos anos o Brasil tenha desperdiçado tantos recursos em certos empreendimentos (tipo Acordo Nuclear, Transa-

mazônica, Perimetral Norte etc.) e no momento em que precisa abrir sua economia e tornar-se competitivo tenha que enfrentar problemas elementares como a inexistência de um modo de transporte eficiente para escoar a safra para os portos.

A construção de ferrovias ligando as zonas de produção (ou com grande potencial produtivo) e a melhoria das vicinais devem ser prioridades no novo modelo de desenvolvimento.

Também a estrutura portuária contribui para reduzir a competitividade do produto brasileiro no mercado internacional.

Em função do controle estatal das companhias de docas, o funcionamento dos portos no Brasil acompanha o padrão dos demais setores estatizados: alto grau de corporativismo, tecnologia ultrapassada, excesso de burocracia, baixo nível de eficiência etc.

Como conseqüência, o custo portuário mais a estiva para se embarcar um "container" médio de 15 toneladas em Santos custa quatro vezes mais caro do que em Rotterdam e 5.5 vezes mais do que em Antuérpia.

Torna-se necessária, assim, uma reformulação urgente do sistema de exploração portuária vigente, a começar pela privatização das companhias de docas.

BIBLIOGRAFIA

01. Lekachman, Robert, *A History of Economic Ideas*, Mc Graw-Hill, New York, 1959.
02. Bell, John, *A History of Economic Thought*, Ronald Press, New York, 1957.
03. Galbraith, John K., *A Era da Incerteza*, Livraria Pioneira, São Paulo, 1983.
04. Prebish, R., "Commercial Policy in the Under - Developed Countries", *American Economic Review*, maio de 1959.
05. Singer, H., "The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, maio 1950.
06. Coelho, C. N., *Opções de Política Econômica, Estados Especiais*, vol. 19, CFP, Brasília, 1976.
07. Hirschman, A., *A Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Haven, 1958.