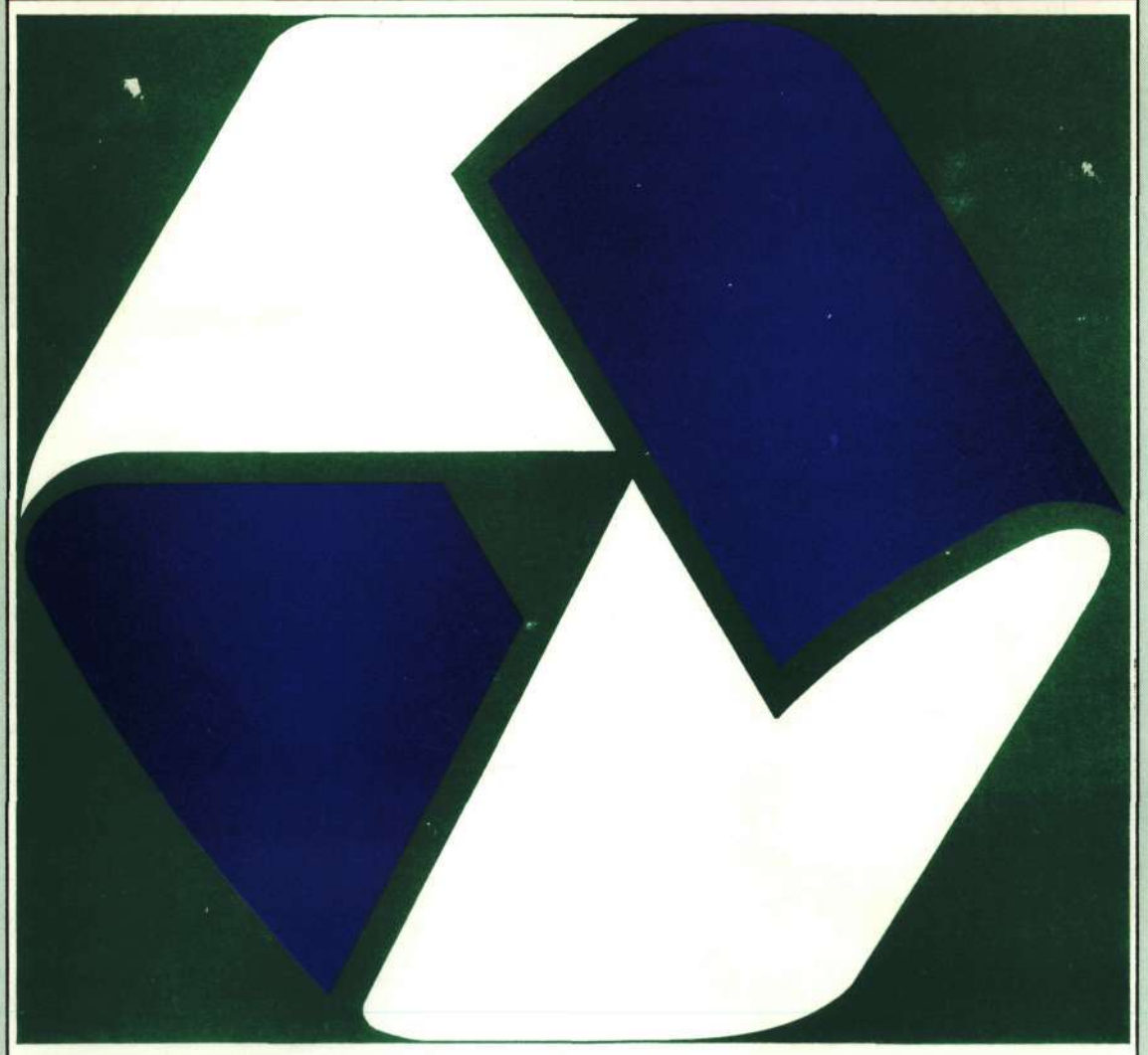
ESTADO E A AGRICULTURA

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA

AS/PRN

CID

REVISTA DE POLÍTICA AGRÍCOLA



PUBLICAÇÃO BIMESTRAL

ANO II – Nº 05

CID

Nota dos Editores

Levando em conta o início da revisão constitucional, o presente número da Revista de Política Agrícola tem como tema central "O Estado e a Agricultura", dentro do qual são apresentados diversos artigos técnicos que discutem e analisam o envolvimento do setor público na Agricultura, como forma de contribuir para o trabalho revisor.

Assim, os artigos técnicos são os seguintes:

1) "Alimentos Básicos para a População Brasileira Segundo Suas Exigências Básicas", por Elísio Contini e Yoshihiro Sugai, da Embrapa, e Stephen Vosti, do International Food Policy Institut (IFPRI);

2) "As Novas Prioridades para a Política Agrícola", por Guilherme Dias, da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (USP);

3) "A Revisão Constitucional e o Papel do Governo na Agricultura", por Eliseu Alves e Elísio Contini, da Embrapa, e Clovis de Faro, da Fundação Getúlio Vargas (FGV);

4) "O Estado e a Segurança Alimentar", por Juracy Mendes Lima dos Reis e Luiz Antonio de Andrade, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Como contribuição especial, o economista Carlos Nayro Coelho, da CONAB, apresenta um ensaio técnico sobre a relação entre a intervenção do Estado na economia e a crise brasileira, partindo dos modelos marxistas e keynesianos de intervenção e concluindo com a proposta de utilização do "agribusiness" como setor dinâmico no novo modelo de desenvolvimento.

Finalmente, o Dr. Antonio Salazar P. Brandão, economista do Instituto Brasileiro de Economia e.Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, apresenta, na seção Ponto de Vista, sua opinião sobre o papel do Estado na Agricultura.

Nesta Edição

SEÇÃO I

CARTA DA AGRICULTURA 5

SEÇÃO II

ARTIGOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA

– Alimentos Básicos para a População Brasileira Segundo suas Exigências Nutricionais 7

– As Novas Prioridades para a Política Agrícola 16

– A Revisão Constitucional e o Papel do Governo na Agricultura 18

– O Estado e a Segurança Alimentar 27

CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

– A Intervenção do Estado na Economia, Desenvolvimento Econômico e o Papel da Agricultura 32

SEÇÃO III

PONTO DE VISTA

– O Estado e a Agricultura 47

REVISTA BIMESTRAL EDITADA PELO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA – Secretaria Nacional de Política Agrícola e Companhia Nacional de Abastecimento – **EDITORES:** ELISIO CONTINI, PAULO NICOLA VENTURELLI, CARLOS NAYRO COELHO, VANDER GONTIJO, RITA DE CÁSSIA M. T. VIEIRA – **Capa:** JÔ OLIVEIRA – **Responsável/Setor Gráfico:** ROZIMAR PEREIRA DE LUCENA – **Copy-Desk:** VICENTE ALVES DE LIMA, QUIYOMI NINOMIA – **Diagramação:** JOSÉ CAVALCANTE DE NEGREIROS – **Composição:** CARLOS ALBERTO SALES, JOLUSIMAR MORAES PEREIRA, JOSÉ ADELINO DE MATOS, MARIA APARECIDA DE CASTRO – **Revisão:** QUIYOMI NINOMIA, VICENTE ALVES DE LIMA – **Arte-Final:** WEBER DIAS SANTOS, IVANILDO ALEXANDRE.

As matérias assinadas por colaboradores, mesmo do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, não refletem necessariamente a posição do Ministério nem de seus Editores, sendo as idéias expostas de sua própria responsabilidade.

É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos e dados desta Revista desde que seja citada a fonte.

Revista de informação sobre política agrícola, destinada a técnicos, empresários, pesquisadores e professores que trabalham com o complexo agroindustrial. Distribuição gratuita.

Interessados em receber a Revista de Política Agrícola comunicar-se com:
DIPLA – Companhia Nacional de Abastecimento – SGAS Quadra 901 - Conj. A - Lote 69 - 2º Andar – 70390-010 – Brasília-DF.
Composta e impressa na Gráfica da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB

CARTA DA AGRICULTURA

A história da agricultura brasileira comprova uma longa tradição em intervenção governamental no setor, quer na forma normativa (legislação),quer como estímulo/desestímulo à esta atividade econômica. No período após a 2ª Guerra Mundial, a estratégia de desenvolvimento adotada na direção da industrialização interferiu fortemente sobre o setor agropecuário com o objetivo de transferir recursos para os setores urbanos.

As principais formas dessa intervenção foram: a) sobrevalorização cambial, como forma de transferir recursos do setor exportador (agricultura) para o importador (indústria nascente); b) controle de preços sobre alimentos básicos para favorecer os operários urbanos pobres (e também os ricos empresários e a classe média!); c) impostos à exportação de produtos agropecuários; d) proteção a produtos industrializados, através de alíquotas elevadas de importação; e) impostos indiretos em cascata sobre a produção setorial; f) inflação elevada penalizando setores mais competitivos (caso da agricultura) e favorecendo os monopólios (indústria e setores produtivos governamentais). Para que a agricultura não se tornasse um entrave ao processo global de desenvolvimento, o setor mais moderno foi compensado, pelo menos em parte, por subsídios principalmente através do mecanismo de crédito rural.

A análise da questão da ação governamental no setor agropecuário é de extrema atualidade e importância. Primeiro, devido às mudanças profundas que estão se operando no mundo de hoje. A morte do "socialismo econômico", exclusivamente estatizante com a queda do muro de Berlim e o esfacelamento da União Soviética são provas peremptórias de que o "estado empresário" não é mais o motor da economia. A eficiência econômica, condição necessária para o aumento do bem-estar social, não pode ser alcançada senão em uma economia de mercado, com um Governo de pequeno porte mas eficiente.

Em segundo lugar, o Brasil iniciou em outubro/93 sua revisão constitucional. Amplos setores da sociedade tomaram consciência de que o "paraíso prometido" na Constituição de 1988, não pode nem poderá se realizar. Promessas de mais benefícios sociais não chegam aos mais pobres, senão na forma de imposto inflacionário, pago pelos pobres já que estes não detêm mecanismos de defesa de moeda indexada (fundos de correção monetária).

Não se trata de enfraquecer o Estado, mas de fortificá-lo nas funções precípuas que lhe são inerentes e transferir ao setor privado aquelas de natureza econômica. Ao Estado cabe a função de justiça, defesa nacional, criação de um ambiente macroeconômico e legal propício ao desenvolvimento global do país, e de apoio a algumas atividades estratégicas. Os monopólios privados e de serviços públicos seriam desmantelados ou controlados por lei.

Para efeitos de análise, propõe-se que a discussão sobre a atuação governamental na agricultura considere três dimensões: substantiva, territorial e institucional.

1. Dimensão Substantiva. *Refere-se à própria natureza da ação do Governo na agricultura. Em que deve e em que não deve atuar o Governo. No setor de agricultura, quais seriam as atribuições do Governo? Em primeiro lugar, executar a legislação em vigor e propor outras medidas de caráter regulatório que contribuam para o seu desenvolvimento. As atividades de normatização da defesa fitossanitária constituem-se*

Estas posições refletem o pensamento dos editores da RPA, não significando de nenhuma maneira a posição do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária ou das Instituições que patrocinam a Revista

em função importante do Estado devido à importância sobre a alimentação humana e às exigências nas exportações. Na área de política agrícola deverá zelar para que o setor não seja tratado discriminatoriamente pela política macroeconômica e de outros setores, defender os princípios de mercado e apoiar o setor em negociações e abertura de mercados externos. Ao governo cabe grande responsabilidade no apoio ao setor de exportação porque muitos países estão injustamente discriminando nossos produtos.

A definição do segundo grupo de atividades potenciais de governo é mais complexo: o que o Governo deve fazer para apoiar a agricultura? Como princípio, caberia ao Governo apoiar ações com características de bem público e nas quais a iniciativa privada ainda não atua adequadamente. Dentre essas ações destacam-se: a) organização de produtores pobres; b) democratização das informações; c) geração e difusão de tecnologias; d) regularização fundiária; e) extensão rural para pequenos produtores.

Num mercado livre e integrado ao mercado internacional, não faria sentido o Governo intervir em alta escala no mercado de produtos agrícolas. Da mesma forma, devem ser pensados novos mecanismos de reforma agrária que não a desapropriação pública, de elevados custos e ineficiente. Há outros mecanismos para acesso à terra, como assentamentos por cooperativas.

Do ponto de vista macroeconômico, a agricultura aguarda do Governo medidas que levem à estabilização econômica, permitindo diminuir riscos à atividade e a implementação posterior de um ambiente favorável ao crescimento da economia que redunde em aumento da demanda por produtos do setor.

2. Dimensão Territorial. Defende-se o princípio de que a ação do Governo deve ser o mais próximo possível do beneficiário, do cidadão e, como conseqüência, da própria arrecadação de impostos para financiar tais atividades. Assim, propõe-se que seja responsabilidade do Governo Federal: a) legislação agropecuária nacional; b) defesa dos interesses da agricultura perante as demais esferas de Governo e no mercado internacional; c) pesquisa e difusão de tecnologia; d) democratização das informações. Aos Governos dos Estados caberiam as seguintes atribuições: a) defesa fitossanitária; b) apoio a regiões pobres; c) assentamento de agricultores; d) projetos de irrigação; e, e) pesquisa e difusão de tecnologia. Os municípios assumiram responsabilidades crescentes quanto a: a) saúde e educação rural; b) extensão rural para agricultores pobres; e, c) apoio a associações de produtores para o assentamento de agricultores.

3. Dimensão Institucional. Observados os princípios acima expostos, haveria necessidade de um novo redimensionamento do Governo. Órgãos do Governo Federal seriam eliminados ou transferidos para estados e municípios, juntamente com suas atribuições. Dentro destes princípios, não faz sentido órgãos federais repassadores de recursos para estados, municípios e para instituições privadas.

O Governo Federal deveria prioritariamente dedicar-se ao processo de estabilização da economia. Só gastaria o que arrecada, tendo um controle muito restritivo sobre a emissão da moeda. Isto permitiria acabar com o processo inflacionário que castiga o setor produtivo, particularmente a agricultura. Economia estável com tendência a crescimento seria o maior indutor do crescimento da agricultura, ao contrário de uma política de subsídios que não resolve os problemas dos agricultores e prejudica toda a sociedade.

Finalmente, parafraseando Osborne e Gaebler em seu bestseller "Reiventing Government", necessitamos reinventar o Governo no Brasil: diminuir seu tamanho mas fortalecer suas funções básicas, torná-lo mais eficiente em serviços para toda a sociedade a baixos custos. É preciso reforçar e respeitar a competência técnica para gerenciar este projeto de um novo Governo. A sociedade espera que os serviços prestados pelo setor público sejam compensatórios em relação aos custos.

O espírito das reformas, inclusive da revisão constitucional, deve caminhar nesta direção. Aliás é o que vêm fazendo há algum tempo países de todo o mundo, incluindo nossos vizinhos, ao contrário de nós que estamos estagnados, estes países já começaram a colher frutos em seu processo de desenvolvimento sustentável. Sabemos que caminho trilhar – a história sinaliza claramente –, o que falta é decisão política e coragem de trilhar este caminho, mesmo contrariando interesses particulares e corporativistas.

Alimentos Básicos para a População Brasileira segundo suas Exigências Nutricionais (1)

Elisio Contini(2)
Yoshihiko Sugai(3)
Stephen Vosti(4)

1. INTRODUÇÃO

A fome e a subnutrição atingem vastas camadas da população brasileira. Ações de Governo como controle de preços sobre alimentos básicos e programas sociais procuraram soluções parciais, como o Programa de Distribuição do Leite no Governo Sarney, o da Merenda Escolar, Programa de Alimentos para o Trabalhador e, mais recentemente, a "Ação pela Cidadania e pela Vida", liderado por Betinho. À exceção do último que teve início recentemente, avaliações daqueles programas indicam resultados modestos, face a uma postura paternalista por parte do Estado e, em muitos casos, envolvidos em corrupção.

Este trabalho de pesquisa, concebido dentro de uma ótima sistêmica, analisa e quantifica a necessidade total por alimentos básicos, tendo como base as exigências nutricionais da população brasileira. A variável renda, ou seja, o poder de compra do consumidor por produtos alimentares não foi considerada. O pressuposto básico é de que seria necessário um consumo tal para satisfazer às necessidades alimentares da população brasileira. Estes cálculos indicam a direção que a política global e, especificamente, a agrícola devem tomar se o objetivo é satisfazer a necessidade mais elementar do ser humano: alimentação. O modelo considerou também a capacidade de produção, através de coeficientes técnicos de sistemas produtivos e algumas restrições básicas.

Quanto ao método, concebeu-se um modelo de programação linear que permite, integrada e simultaneamente, considerar muitos objetivos, restrições e variáveis. Com rapidez, realiza simulações de "comportamentos futuros" passíveis de ocorrer, caso se alterem condições estabelecidas. Permite agregar outros módulos, caso se queira testar outras hipóteses plausíveis de interesse dos cientistas sociais e dos executores de políticas públicas.

2. METODOLOGIA

2.1 Revisão da Literatura

Os problemas da demanda, oferta e distribuição de alimentos têm sido amplamente discutidos pela literatura especializada. Nos paí-

(1) Trabalho elaborado com o apoio do Convênio EMBRAPA/IFPRI.
(2) Pesquisador da EMBRAPA.
(3) Pesquisador da EMBRAPA.
(4) Pesquisador do International Food Policy Institut – IFPRI.

ses desenvolvidos, o assunto esteve associado à segurança alimentar; nos subdesenvolvidos, o enfoque centrou-se na falta crônica e também na má distribuição de alimentos. Estudos têm comprovado deficiências nutricionais de vastas camadas da população, investigado suas causas – baixa produção, nível e distribuição de renda muito desigual, – e os seus efeitos na saúde, no trabalho e na qualidade de vida em geral. Os países com graves problemas de alimentos concentram-se na África, América Latina e alguns países da Ásia (Pinstrup-Andersen, 1993).

A formulação de políticas adequadas para a solução do problema da falta de alimentos tem sido objeto de preocupação de governos, de organismos internacionais de financiamento (Banco Mundial, Banco Interamericano), de instituições de investigação e promoção de desenvolvimento (FAO, UNESCO, IFPRI). Para permitir diagnósticos realistas e embasar políticas coerentes, foram realizados alguns estudos básicos, como os relativos aos parâmetros das necessidades humanas de nutrientes. (Mellor & Ahmed, 1988; Chonchol, 1987; Timmer et al. 1983; Knutson et al. 1983; Sahn, 1987; IFPRI, 1977a; IFPRI, 1977b; Oram et al. 1979).

O Brasil, como um país em desenvolvimento, apresenta um quadro nutricional complexo, com diferenças regionais significativas e entre classes sociais. Levantamentos nutricionais como os do EMDEF e outros mais recentes comprovam que vastas camadas da população brasileira passam fome, principalmente no Nordeste. (Freitas Filho & Contini, 1989; IBGE, 1984; IBGE, 1979; INAN, 1977; INAN, 1983).

Outros trabalhos analisaram as causas e efeitos desta situação, propondo medidas de política econômica e agrícola para a solução do problema. (Homem de Melo et al. 1988; Contini et al., 1989; Alves, 1981; Batista & Barbosa, 1986; Viacava et al. 1983; Garcia, 1978).

2.2. Estrutura do Modelo

Para determinar a necessidade de alimentos básicos de acordo com as exigências nutricionais da população, estruturou-se um modelo de programação linear(5), constituído por vários blocos. Parte-se das exigências nutricionais médias dos indivíduos, em termos de calorias, proteínas e cálcio, por grupos etários, sexo e por macrorregião. Levam-se em conta os hábitos alimentares para cada macrorregião, obtidos a partir da participação dos diversos alimentos no fornecimento dos nutrientes considerados. Os alimentos provêm de produtos agrícolas "in natura" ou processados.

Com base nestes blocos, o modelo calcula a necessidade de produtos alimentares, os quais podem ser produzidos na própria região ou transportados de outras. Exige-se que o custo para a sociedade, para alimentar toda a população conforme suas exigências, seja o mínimo. O modelo parte da solução básica com dados de 1985, projeta a necessidade potencial de alimentos básicos para 1990 e o ano 2000. A figura 1 mostra as inter-relações entre os diferentes componentes do modelo.

2.2.1. Necessidade por Alimentos

a) População Brasileira

Os dados da população por macrorregiões para 1985 foram obtidos a partir de anuários estatísticos do IBGE. Informações para 1990 e para o ano 2000 foram obtidas através de projeções da Fundação João Pinheiro. Nos quatro cenários projetados não há muita discrepância em número de habitantes, diferindo entre si quanto à migração regional, do Nordeste para o Sudeste. Para fins deste trabalho, escolheu-se a alternativa intermediária de migração, por se considerar a hipótese mais plausível de ocorrer.

b) Hábitos Alimentares

Como "proxy" dos hábitos alimentares, inseriram-se no modelo os valores das percentagens do consumo efetivo de cada alimento em relação ao consumo total, especificado em termos de calorias, proteínas e cálcio. Assim, tomando-se os resultados das exigências nutricionais e multiplicando-se pelo percentual do componente nutricional, obteve-se a quantidade de nutrientes para alimentar 1.000 pessoas, por produto ou grupo de produtos, por região, faixa etária, sexo e nutriente.

c) Distribuição Espacial

No modelo, consideraram-se as cinco macrorregiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. Embora a programação linear permitisse considerar muitas regiões e sub-regiões, a fim de não tornar o modelo excessivamente complexo, optou-se por este critério para o mesmo.

d) Exigências Nutricionais

Partiu-se da evidência de que todo o indivíduo necessita de calorias e nutrientes para seu desenvolvimento normal. Para fins deste trabalho, consideraram-se, além das calorias, os nutrientes, proteínas e o cálcio. As necessidades diárias de calorias e nutrientes foram obtidas a partir dos requerimentos energéticos e protéicos médios por unidade de peso da pessoa, estabelecidos por um estudo da FAO/OMS (1973), multiplicado pelo peso médio dos indivíduos de uma região, por classe de idade e sexo. Estes últimos dados foram obtidos de publicações do ENDEF (1977).

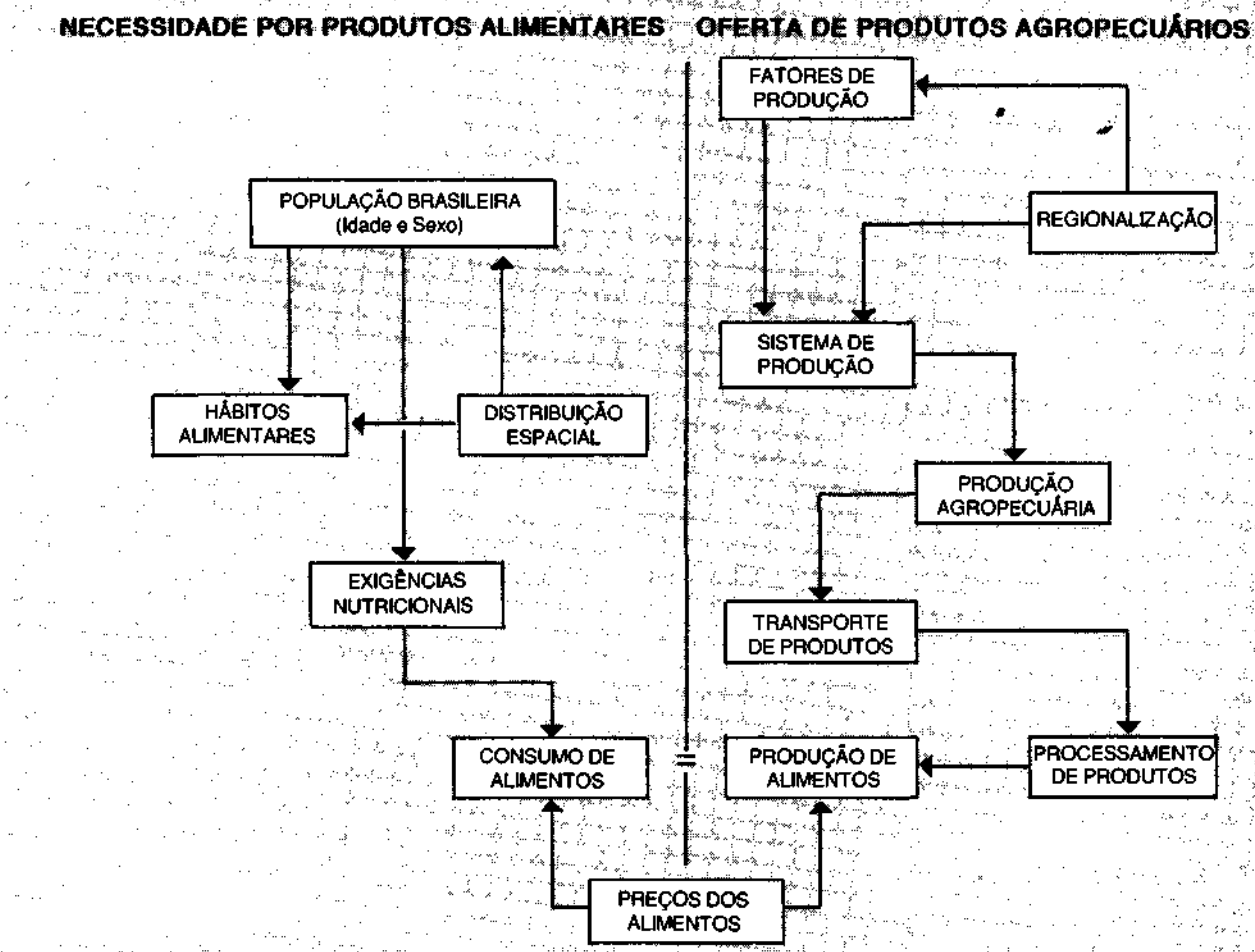
e) Composição Nutricional dos Alimentos

Para cada alimento, considerou-se sua composição nutricional em termos de calorias, proteínas e cálcio. Os alimentos considerados foram: arroz, milho, pão de trigo, farinha de trigo, farinha de man-

(5) Os interessados em detalhes técnicos do modelo poderão solicitar informações aos autores na EMBRAPA/SEDE, Brasília.

Figura 1

ESTRUTURA GERAL DO MODELO



dioca, feijão, carne bovina, carne suína, carne de aves, leite e óleo de soja. Estes produtos constituem a dieta alimentar básica da população brasileira.

f) Preços dos Alimentos

Para cada alimento, foram considerados os seus preços finais para cada uma das regiões, em vigor durante o Plano Verão (março de 1989). Nestes preços finais estão incluídos os custos de transporte, de processamento e margens de comercialização.

g) Consumo de Alimentos

Das operações anteriores resulta a quantidade necessária de produtos para suprir as necessidades de toda a população, para cada região. Para efeitos de simplificação, não se permitiu no modelo importações do exterior.

2.2.2. Oferta de Alimentos

a) Fatores de Produção

Embora o modelo permitisse considerar todos os fatores de produção na agropecuária, a simplificação do modelo e a disponibilidade de dados levaram a considerar apenas o fator "terra", em termos de hectares disponíveis para as principais culturas e para a bovinocultura de corte. Como base, considerou-se o número de hectares efetivamente colhidos no ano de 1985, para cada cultura.

b) Sistemas de Produção

O modelo básico foi construído tomando-se como "proxy", para as diferentes tecnologias os dados de produtividade física de cada cultura e da bovinocultura de corte, para cada região considerada. Isto significa que cada produtividade contém em si implicitamente um sistema de produção, com seu nível tecnológico respectivo.

A produtividade de 1985 foi obtida a partir de médias observadas, conforme dados publicados pelo IBGE. Para 1990 utilizaram-se informações de 825 sistemas de produção, ou pacotes tecnológicos, gerados e publicados pela EMBRAPA, a partir de tecnologias disponíveis para diferentes culturas e regiões. Para efeito de simplificação, considerou-se um só sistema de produção por macrorregião, obtido a partir da média dos cinco sistemas mais importantes. Adicionalmente, para o ano 2000 considerou-se um aumento da produtividade de 2% a.a., a partir de 1985, decorrentes de progresso tecnológico.

c) Regionalização

A produção também foi regionalizada nas cinco macrorregiões: Norte, Nordeste, Sudeste, Centro-Oeste e Sul. O modelo permite a exportação e importação de produtos de uma região para outra, de acordo com as necessidades de consumo, a disponibilidade de fatores de produção e os custos dos produtos.

d) Produção Agropecuária

Dados os fatores de produção "terra" e "pastagens", o consumo de alimentos determina a produção agropecuária para cada cultura. Estimou-se a produção para dez produtos alimentares básicos: arroz, feijão, milho, trigo, soja, mandioca, carne bovina, carne suína, carne de aves e leite.

e) Transporte de Produtos

Foi embutido no modelo a possibilidade de transferência (transporte) de produtos de uma região para outra. O transporte ou não de um produto de uma região para outra depende da possibilidade de produção na região e dos custos destes transportes. Assumiu-se que o custo de transporte é igual à diferença entre o preço do produto na região de origem em relação à região importadora. Estabeleceu-se que somente os produtos "in natura" são transferidos de uma região para outra.

f) Processamento dos Produtos

Alguns produtos alimentares vão diretamente à mesa do consumidor após a colheita, como é o caso do feijão e da maioria das hortaliças e frutas. Mas produtos importantes necessitam ser processados antes de chegarem à mesa do consumidor final. Os coeficientes de transformação de cada produto "in natura" para alimentos foram obtidos de publicações técnicas da Companhia de Financiamento da Produção (CFP). Na área animal, as rações para suínos e aves são compostas à base de milho e soja, conforme coeficientes técnicos determinados pela pesquisa agropecuária (Centro Nacional de Pesquisa de Suínos e Aves da EMBRAPA).

g) Produção de Alimentos

O modelo determina que os produtos necessários estejam disponíveis em uma dada região, na quantidade exigida pela população. Se a região não tiver condições de os produzir ou na quantidade necessária, estes produtos poderão ser importados de outras regiões, sob a condição de que os custos para a sociedade sejam mínimos (função-objetivo).

Na versão para 1985, restringiu-se a liberdade de determinação ótima da produção regional, sob o argumento de que seria irreal propor uma reestruturação ampla da produção, no curto prazo. Para os demais anos, permitiu-se maior grau de liberdade para o modelo. Consideraram-se onze alimentos: arroz, feijão, farinha de trigo, pão, farinha de milho, óleo de soja, farinha de mandioca, leite, carne bovina, carne suína e de aves.

3. RESULTADOS DO MODELO

Este modelo de programação linear permite a obtenção de inúmeros resultados, nas versões básicas e em diferentes simulações sobre coeficientes ou restrições. Foram construídas duas versões básicas: a) "Versão I", incluindo a evolução da população, da área e produtividade para 1985, 1990 e para o ano 2000; e b) "Versão II", adotando os mesmos coeficientes da versão anterior para 1985, mas variando os hábitos alimentares para os anos de 1990 e 2000.

3.1. Versão I: Modelo Básico com Evolução da População, Área e Produtividade

Os resultados, apresentados na Tabela 1, indicam em mil toneladas para grãos, mandioca e carnes, e em mil litros para o leite, a quantidade de alimentos básicos necessária para atender o consumo efetivo da população brasileira. Estes valores representam o mínimo a ser ingerido na forma de alimentos pela população, não estando computados os valores de produção perdidos na colheita, pós-colheita, na armazenagem e nos supermercados.

Os resultados são apresentados por macrorregião e para os anos de 1985, 1990 e 2000. A disponibilidade de recursos produtivos e a necessidade de consumo na região determinam a transferência de produtos de uma região para outra, com a função-objetivo de menor custo para a sociedade como um todo. Somente para a soja, permitiu-se a exportação de 3.000 mil toneladas, apenas como um teste. Como o modelo é interativo, podem ser testadas outras hipóteses e realizadas novas rodadas para o modelo, de acordo com os interesses dos pesquisadores e responsáveis pela decisão política.

Para 1990, em relação a 1985, cresce substancialmente a necessidade de disponibilidade de alimentos: arroz (+41%); milho (+47%); trigo (+18%); feijão (92%). Aumenta também a necessidade de carnes: bovina (+11%); suína (+23%); e aves (18%). A soja não cresce por causa da restrição para exportar.

Para o ano 2000, a necessidade de produtos para alimentar a população brasileira cresce significativamente. Em termos absolutos, seria necessário estarem disponíveis para consumo mais de 20 milhões de toneladas de arroz, 50 milhões de toneladas de milho, 7 milhões de toneladas de trigo e 8 milhões de toneladas de feijão. A soma total dos cinco principais grãos para consumo atingiria 104 milhões de toneladas. Se computarmos necessidade de sementes e perdas após colheita da ordem de 20%, estima-se que a produção desses grãos deveria atingir, aproximadamente, 125 milhões de toneladas naquele ano. Recorda-se que não se considerou a possibilidade de exportação, com exceção de pequena quantidade de soja. Cresceria também o consumo de carnes.

Na Tabela 2 resumem-se os resultados de transferências interregionais de produtos para os anos de 1990 e 2000. As regiões Centro-Oeste e Sul seriam as grandes exportadoras de produtos, sendo o Nordeste o grande receptor de produtos do Centro-Oeste e o Sudeste sendo suprido principalmente pelo Sul. O Centro-Oeste forneceria ainda produtos para o Norte e em menor escala para o Sudeste.

3.2. Versão II: Versão I com Mudanças nos Hábitos Alimentares para 1990 e 2000

A Versão II contém o mesmo bloco de variáveis, restrições e coeficientes da Versão I, anteriormente analisada, com mudanças nos hábitos alimentares. Adotaram-se, para todas as regiões, os coeficientes observados para a Região Sudeste, sob a hipótese de que o padrão alimentar do futuro se transformaria pela urbanização, processo já ocorrido em maior grau naquela região.

Rodaram-se modelos para 1990 e para o ano 2000. Para o primeiro período não houve alterações com relação à Versão I para área e produtividade. Para que o modelo não se tornasse sem solução para o ano 2000, duplicou-se a área disponível para cultivos nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Como a Região Sul já se encontra bastante explorada com culturas, permitiu-se um aumento de 20% em sua área. O mesmo procedimento foi adotado para a pecuária de corte. Os resultados da Versão II são apresentados na Tabela 3, por macrorregião e para os produtos considerados.

Em relação à Versão I, como esperado, a mudança nos hábitos alimentares (Versão II) implicaria mudanças no consumo de alimentos. Para o arroz, não se constatam diferenças significativas. Este resultado parece consistente com a hipótese de que o arroz seria um produto também de hábitos de consumo citadino. O feijão sofreria um decréscimo de 7% no ano 2000 e de 10% em 1990. Este resultado estaria condizente com a hipótese de que o produto não se adapta bem aos hábitos de consumo urbano.

Como esperado, o produto que sofreria redução maior em seu consumo seria a mandioca, consumida em sua maioria na forma de farinha de mandioca. Uma mudança dos hábitos alimentares – todas as regiões iguais ao Sudeste – reduziria o consumo do produto em 69% para o ano 2000. Acredita-se que com o processo de urbanização e com o crescimento da renda ocorra uma redução drástica no consumo da mandioca no longo prazo. Quanto mais acelerado o processo de urbanização e o crescimento da renda, mais rápido será o processo. Estes dados servem para indicar a direção que o consumo pode tomar, caso venha a se processar uma uniformização do consumo. Do ponto de vista regional, as alterações seriam profundas no Nordeste.

O milho mantém valores elevados para as duas versões. Isto decorre da importância do produto como principal insumo para a formulação de rações para suínos e aves. A mudança nos hábitos alimentares exigiria um aumento considerável do soja, da ordem de 26% para os dois períodos considerados e do trigo. Presumivelmente, a explicação deve-se a preços relativos dos diferentes nutrientes que o modelo seleciona para a realização do custo mínimo para a sociedade. Entretanto, o modelo não considera a possibilidade de ampliação do mercado internacional, o que já vem ocorrendo no presente.

VERSÃO 1: MODELO BÁSICO

TABELA 1: NECESSIDADE DE ALIMENTOS SEGUNDO EXIGÊNCIAS NUTRICIONAIS

REGIÃO/ALIMENTOS	1985					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	TOTAL
ARROZ	724	1.138	1.556	1.970	3.950	9.338
MILHO	0	1.537	6.205	2.435	11.518	21.695
SOJA	0	0	1.992	4.652	8.514	15.158
TRIGO	0	0	0	1.081	4.016	5.097
FEIJÃO	62	602	664	151	1.786	3.265
MANDIOCA	426	7.236	1.460	617	0	9.739
LEITE (mil litros)	173	1.461	6.000	1.400	2.667	11.701
C. BOVINA	188	373	915	985	444	2.905
C. SUÍNA	0	0	581	88	64	733
C. AVES	0	107	354	109	54	624

Fonte: Resultados do Modelo.

1990					
NORTE	NOR-DESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	TOTAL
670	2.417	2.570	3.169	4.332	13.158
0	8.554	9.365	3.575	16.167	37.661
0	0	1.954	3.835	10.304	16.093
0	0	0	1.848	4.187	6.035
177	1.453	2.044	421	2.201	6.296
895	8.288	1.818	312	0	11.313
363	1.674	6.000	1.400	2.667	12.104
188	373	915	1.308	444	3.228
0	0	657	78	165	900
0	122	395	79	139	735

2000					
NORTE	NOR-DESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	TOTAL
969	3.262	5.282	4.279	5.848	19.640
0	11.548	12.644	4.826	21.823	50.841
0	0	3.862	7.703	6.817	18.382
0	0	0	2.366	4.712	7.078
192	1.652	2.759	569	2.972	8.144
1151	9.427	2.147	370	0	13.095
467	1.904	6.000	1.400	2.667	12.438
304	606	1.483	2.384	375	5.152
0	0	764	98	186	1.048
0	139	471	95	158	863

TABELA 2: TRANSFERÊNCIA INTER-REGIONAL DE PRODUTOS ALIMENTARES – EM MIL TONELADAS (ANOS 1990 E 2000)

R. EXPORTAÇÃO	R. IMPORTAÇÃO	PRODUTO	1990	2000
N	NE	Arroz	–	328
	NE	C. bovina	–	82
NE	N	Milho	19	9
SU	NE	C. bovina	–	107
	NE	C. suína	361	315
	S	Mandioca	324	130
C-O	N	Trigo	175	165
	NE	Trigo	1.212	1.058
	SU	Arroz	1.860	336
	N	Soja	710	338
	NE	Soja	1.237	1.080
	SU	Mandioca	507	–
	S	Mandioca	–	130
	N	C. bovina	35	–
	NE	C. bovina	324	154
	SU	C. bovina	–	359
	N	C. suína	46	22
	N	C. aves	29	14
S	N	Trigo	172	–
	SU	Trigo	2.786	2.497
	SU	Soja	4.875	4.795
	SU	Arroz	–	2.077
	NE	Feijão	–	673
	SU	Feijão	–	594
	C-O	Leite	–	322

Fonte: Resultados do Modelo.

VERSÃO II: ALTERAÇÃO DE HÁBITOS ALIMENTARES
TABELA 2: NECESSIDADE DE ALIMENTOS SEGUNDO EXIGÊNCIAS NUTRICIONAIS

REGIÃO/ALIMENTOS	1990					
	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	TOTAL
ARROZ	670	2.911	2.570	3.169	4.332	13.652
MILHO	0	8.553	9.365	3.575	16.166	37.659
SOJA	0	0	4.288	6.917	9.035	20.240
TRIGO	0	0	0	1.364	5.029	6.393
FEIJÃO	177	929	2.044	421	2.201	5.772
MANDIOCA	195	974	2.008	227	0	3.404
LEITE (mil litros)	513	2.569	6.000	1.400	2.667	13.149
C. BOVINA	225	448	1.098	1.766	478	4.015
C. SUÍNA	0	0	491	84	105	680
C. AVES	0	260	395	112	139	906

Fonte: Resultados do Modelo.

2000					
NORTE	NORDESTE	SUDESTE	CENTRO-OESTE	SUL	TOTAL
905	3.316	5.282	4.279	5.848	19.630
0	11.548	12.644	4.826	21.823	50.841
0	0	8.141	7.984	6.998	23.123
0	0	0	6.381	1.115	7.496
237	1.051	2.759	569	2.972	7.588
250	1.110	2.363	267	0	3.990
660	2.927	6.000	1.400	2.667	13.654
296	1.009	1.696	224	569	3.794
0	0	576	103	119	798
0	296	471	138	158	1.063

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

a) O objetivo deste trabalho foi construir um modelo que permitisse quantificar a necessidade de alimentos básicos para a população brasileira, tendo-se como base suas exigências nutricionais. Consideraram-se blocos do lado da oferta de produtos agropecuários e do lado das exigências nutricionais por alimentos. Como dimensão espacial, adotaram-se as cinco macrorregiões brasileiras. O modelo foi rodado para os anos de 1985, 1990 e 2000.

b) Os principais resultados da Versão I indicam a necessidade de se produzir (ou importar) para o ano 2000, aproximadamente, 124 milhões de toneladas dos principais grãos: arroz, feijão, milho, soja e trigo; e uma elevação na produção de carnes, principalmente bovina e de aves.

c) Com base nos pressupostos assumidos pela Versão II – Mudança nos Hábitos Alimentares – seria necessário produzir 130 milhões de toneladas de grãos para alimentar adequadamente toda a população brasileira no ano 2000. O crescimento de carnes também seria significativo.

d) A restrição básica do modelo refere-se à não consideração da variável renda. Assim, não se pode concluir que a curto prazo se devesse alcançar tais níveis de produção projetados, porque com certeza provocaria uma diminuição de preços, capaz de levar à falência muitos produtores. Contudo, os resultados apresentados são consistentes com uma perspectiva de mais longo prazo, em que a renda deve crescer bem como melhorar sua distribuição.

e) Sugerem-se trabalhos futuros, com adaptações do presente modelo, nas áreas de: 1) novos sistemas de produção; 2) novos padrões regionais de produção e consumo; 3) inserção de instrumentos de política agrícola, como o crédito; 4) absorção de mão-de-obra; 5) custos de transporte, por diferentes alternativas; 6) projeções de exportações; e 7) sistema de equações de demanda regional, considerando elasticidades de preço da demanda e da renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, E.R. de A. A Pesquisa e Ganhos de Produtividade em Culturas Alimentares no Brasil.
- BATISTA, M.F. & BARBOSA, N.P. Alimentação e Nutrição no Brasil – 1974-84. Brasília, Ministério da Saúde/INAN, 1986, 88 p.
- CHONCHOL, J. O Desafio Alimentar – A Fome no Mundo. São Paulo. Editora Marco Zero, 1989, 185 p.
- CONTINI, E. & ÁVILA, A.F.D. & TOLLINI, H. (Editores) Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA, Brasília, 1989, 206 p.
- FAO/OMS. Besoins Energetiques et Besoins en Proteines. Rome, FAO, 1973, 123 P.
- FREITAS FILHO, A. & CONTINI, E. Desnutrição no Brasil e seus Fatores Condicionantes. In.: Alimentos, Política Agrícola e Pesquisa Agropecuária. Brasília, 1989. p. 13-31.
- GARCIA, J.C. Avaliação dos Impactos do Aumento na Oferta de Alimentos e Renda sobre Nutrição Humana e suas Implicações para o Estabelecimento de Prioridades para Pesquisas, 1978.
- HOMEM DE MELO, F. O Problema Alimentar no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1983, 226 p.
- IBGE. Perfil Estatístico de Crianças e Mães no Brasil: Aspectos Nutricionais 1974/75. Rio de Janeiro, 1979, 267 p.
  IBGE. Estudo Nacional da Despesa Familiar – Tabelas de Composição de Alimentos. Rio de Janeiro. IBGE, 1981, 213 p.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Rio de Janeiro, 1984.
- IFPRI. Redent and Prospective Developments in Food Consumption: Some Policy Inssues. IFPRI, Research Report 2, 1977b, 61p.
- IFPRI. Food Needs of Developing Countries: Projections of Production and Consumption to 1990. Washington, IFPRI, Research Report 3, 1977a, 157 p.
- INAN, Sêminário sobre Anemias Nutricionais no Brasil. Brasília, 1977, 41 p.
- INAN, Situação Alimentar e Nutricional no Brasil. 1983, 24 p.
- KNUTSON, R.D.; PENN, J.B. & BOEHM, W. T. Agricultural and Food Policy. New Jersey, Prentice-Hall, Enc. 1983, 387 p.
- MELLOR, J.W. & AHMED R. (Editores) Agricultural Prince Policy for Developing Countries. Baltimore, The John Hopkins University Press. 1988, 327 p.
- ORAM, P.; ZAPATA, J.; ALIBARUHO, G. & ROY, S. Investiment and Input Requirements for Accelerating Food Production in Low-Income Coutries by 1990. Washington, IFPRI, Research Report 10, 1979, 179 p.
- PINSTRUP – ANDERSON, (Editor), The Political Economy of Food & Nutrition Policies – IFPRI – The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1992, 278 p.
- SAHN, D.E. & VON BRAUN, J. The Relationship Between Food Production and Consumption Variability: Policy Implications for Developing Countries. Washington, IFPRI, (Reprinted from the Journal of Agricultural Economics, vol. 38, n. 2, p. 315-327.
- TIMMER, C.P.; FALCON, W.P. & PEARSON, S.R. Food Policy Analysis. Baltimore, The John Hopkins University Press, 1983, 301 p.
- VIACAVA, F.; FIGUEIREDO, C.M.P. & OLIVEIRA, W.A. A Desnutrição no Brasil – Uma Análise do Estudo Nacional da Despesa Familiar (IBGE 74-75) para o Nordeste, Estado de São Paulo e Estado do Rio de Janeiro, Petrópolis, Vozes Editora, 1983.

As Novas Prioridades para a Política Agrícola

Guilherme Dias(1)

I – O AJUSTE ESTRUTURAL

O objetivo fundamental do ajuste estrutural é o de recuperar a capacidade de crescimento sem contar com poupança financeira externa (até pelo contrário, transferindo recursos reais para o sistema financeiro internacional), o que implica elevar a poupança doméstica e buscar formas de atrair o capital de risco estrangeiro. Este último fator tem um papel mais importante porque a defasagem tecnológica do nosso parque produtivo elevou-se durante a década passada. Estes fatores é que não conduzem para a liberação gradual da economia.

A estratégia da liberalização e de uma integração competitiva aparecem tanto como uma imposição do mundo externo, mais unificado depois da derrocada da economia soviética, mas também como decorrência da crise interna com o esgotamento das oportunidades de investimento dentro do modelo de substituição de importações. Ocorre, então, uma perda da legitimidade do Estado Central em imprimir os rigores e necessários de regulação sobre o parque produtivo, administrando preços e reservas de mercado, de modo a garantir a rentabilidade da última geração de projetos do II PND.

A nossa política de estabilização tem, portanto, como pano de fundo um processo de liberalização comercial e uma crise cíclica de crescimento com o esgotamento do modelo de substituição de importações.

A liberalização, quando feita com uma desvalorização real de câmbio, provoca uma elevação de preços para os setores mais competitivos, entre os quais está uma grande parte do nosso produto agropecuário. De início, os salários tentam se ajustar diminuindo a lucratividade da atividade urbana e, conseqüentemente, aumentando o desemprego. Reduz a demanda interna enquanto a oferta agrícola responde à medida que o mercado interno é deixado livre. O excesso de oferta agrícola assim gerado pode ser exportado, o que amortece a perda de renda no setor urbano. Para um país com o grau elevado de urbanização como o Brasil, é a resposta do setor produtivo urbano que pode compensar com o tempo a perda inicial de renda.

O resultado final dependerá, no entanto, do que os principais parceiros comerciais farão com suas respectivas políticas comerciais. Com a estabilidade das políticas de proteção do mercado agrícola nos países desenvolvidos, a demanda é muito menor porque o consumo per capita urbano vai crescer muito menos. Isto ocorre porque a taxa de crescimento das economias mais desenvolvidas é muito baixa para acomodar as necessidades de importações das economias em desenvolvimento. Neste caso, as taxas de câmbio terão de ser desvalorizadas novamente, aumentando o custo dos alimentos. É um cenário de empobrecimento do setor urbano.

Se houver liberalização das economias desenvolvidas, muitas simulações parecem indicar que: (1) a renda dos trabalhadores urbanos cai nos países em desenvolvimento, mas este efeito negativo é contrabalançado por (2) um efeito positivo da melhoria na relação de troca, (3) um efeito sempre esquecido de que a renda urbana dos países da OECD cresce muito com a redução do protecionismo agrícola (o multiplicador de renda também funciona na economia avançada). A posição final dos países em desenvolvimento depende deste balanço de efeitos; a Argentina e o Brasil, entre os países da América Latina, têm a capacidade de compensar o efeito negativo interno da redução do poder de compra urbano devido à competitividade do sistema agroindustrial. É importante lembrar que a liberalização dos mercados não agrícolas pode melhorar em muito o efeito sobre as economias semi-industrializadas que tirariam maior proveito do efeito multiplicador de renda nas economias desenvolvidas.

A reação do nosso setor produtivo industrial à recessão de 81-83, complementada pela desvalorização real de 83, na forma de ganhos de produtividade e agressividade comercial, produziram um elevado superávit comercial. O setor agrícola, que foi penalizado também com cortes no crédito subsidiado mas compensado com melhores garantias de preço interno, respondeu também com elevação de produtividade, transferindo maior competitividade para a agroindústria. O ajuste externo foi satisfatório.

A política econômica de estabilização falhou, no entanto, no plano interno. Uma possível explicação passa pela interação de vários fatores:

a) a redemocratização não trouxe consigo uma melhor articulação política dos interesses conflitantes capaz de negociar uma redistribuição da carga fiscal; o financiamento do governo foi resolvido

(1) Professor da Faculdade de Economia e Administração (FEA), da Universidade de São Paulo (USP).

com elevação da inflação e cancelamento parcial da dívida (nas sucessivas desindexações do sistema financeiro);
b) uma inflação alta e instável provoca uma forte deterioração na capacidade de regulação de preços pelo Estado e, conseqüentemente, favorece uma indexação automática de preços e salários conduzindo para a expectativa de uma hiperinflação;
c) os setores produtores oligopolizados e internacionalizados ganham mais que os competitivos e domésticos mas investem pouco em expansão da capacidade produtiva diante da elevada instabilidade;
d) a redistribuição de renda reduziu exageradamente o salário real e o emprego, inviabilizando novos investimentos na indústria de bens de salário. A agropecuária é um exemplo disto, com o pequeno crescimento do mercado doméstico.

Existe, assim, um círculo vicioso onde a instabilidade do curto prazo impede que o país tire proveito rápido das novas oportunidades abertas pelo início do processo de liberalização da economia. O custo social do processo de liberalização, redução do salário real e maior desemprego fica mais elevado enquanto a retomada do crescimento é adiada. O conflito interno aguçado aumenta a instabilidade do curto prazo . . .

O rompimento deste círculo vicioso depende de um fato essencialmente político, que é um acordo em torno da estratégia de crescimento. Somente assim será possível definir um perfil de investimentos compatíveis com os anseios dos principais atores políticos do nosso processo de redemocratização. Na política agrícola, por exemplo, isto passa pelo crescimento do papel do setor agroindustrial; na política fiscal, pelo crescimento das lideranças regionais, reclamando por maior autonomia e voz na definição dos gastos prioritários da União; na reforma tributária é preciso reconhecer os limites para a carga fiscal sobre a classe média silenciosa, que migra para a clandestinidade, com suspeição crescente sobre as perspectivas de nossa recente experiência com a democracia representativa; na política de rendas é impossível não reconhecer os interesses da classe sindical organizada. Na costura deste programa de longo prazo é que se estabelecem as regras de distribuição dos custos para a sociedade que são fundamentais para indicar os limites dos sacrifícios que podem ser imputados no curto prazo para a estabilização da economia.

II – UMA NOVA POLÍTICA AGRÍCOLA

Neste momento, em que estamos para fazer a revisão da Constituição de 1988, é importante tentar identificar os interesses prioritários do setor agrícola e, então, orientar a revisão concomitante da política agrícola.

O ponto de partida é o quadro anteriormente descrito, do ajuste estrutural requerido. Cabe ali, ao setor agrícola, um papel de coadjuvante, mas nem por isso de pouca importância: é neste setor primário que se inicia a principal cadeia de produção de bens de salário (alimentos e fibras vegetais) e é também neste setor que se pode gerar emprego moderno com a menor relação capital x trabalho. Hoje, na margem urbana de expansão de demanda por estes produtos, está o setor agroindustrial com a liderança do processo tecnológico.

O gargalo de um processo de retomada do crescimento da agricultura brasileira está na natureza incompleta e regionalmente desequilibrada em que o investimento agroindustrial se fez até o momento presente. Incompleta porque muita gente não tem renda para consumir seus produtos; desequilibrada porque o Norte e Nordeste estão ainda fora do processo, apenas o sistema de abastecimento urbano foi incorporado.

A pobreza não é apenas no setor urbano, onde a campanha contra a fome chama a nossa atenção, mas também dentro do próprio setor agrícola tradicional de subsistências. Ali também existe fome pela insuficiência de renda monetária capaz de introduzi-los no mercado dos produtos agroindustriais.

Este quadro requer uma transformação radical do sistema de política pública agrícola. A prioridade agora é gerar emprego dentro de um sistema produtivo competitivo. Sendo um setor primário, na raiz de uma cadeia produtora de bens de salários, a tecnologia empregada tem de garantir competitividade no mercado interno e, de preferência, também no externo; como dispomos de um mercado interno amplo, pode ocorrer, num cenário de retomada de crescimento, que a oferta doméstica garanta um preço interno acima do FOB mas abaixo do CIF. Este seria o padrão mínimo aceitável de performance para o setor agrícola. Mais importante ainda é, dentro deste contexto competitivo, gerar o máximo possível de empregos.

Este novo cenário necessariamente esvazia o papel do órgão central, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, onde se concentrariam as funções de caráter normativo eminentemente nacionais como as normas de defesa animal e vegetal assim como a coordenação da política comercial e tecnológica. Todas as outras definições críticas de desenvolvimento tecnológico, infraestrutura produtiva, reforma fundiária, assentamento e treinamento de sem terras seriam definidas ao nível estadual e regional. No contexto da descentralização administrativa, os órgãos regionais devem perder a característica de braços do poder central, passando a ser coordenados por colegiados onde têm assento os Secretários de Agricultura dos estados da região.

No Nordeste, por exemplo, a estratégia deve ser a de privilegiar o emprego da irrigação através de uma estrutura de pequenas unidades familiares. O "X" do problema é a promoção tecnológica deste sistema, a reciclagem e o treinamento da mão-de-obra e sua coordenação dentro de uma estrutura agroindustrial; é um imenso desafio de ordem política e por esta exata razão tem de ocorrer dentro de um contexto regional e não de fora para dentro. A geração complementar de emprego na construção civil e no meio urbano será fundamental.

É uma transformação radical e fundamental que justifica uma postura decisiva a favor da descentralização fiscal na revisão constitucional.

A Revisão Constitucional e o Papel do Governo na Agricultura (1)

Eliseu Alves, Clóvis de Faro e
Elisio Contini(2)

1. INTRODUÇÃO

O tema será introduzido com uma discussão sucinta do papel do governo na economia. Na tradição de Adam Smith, considera-se a intervenção do governo prejudicial ao desenvolvimento econômico: ela provoca distorções e, por isto, o resultado obtido não é ótimo, segundo Pareto(3). Mesmo quando o equilíbrio alcançado não é ótimo segundo Pareto, o governo, quando procura induzir a economia a caminhar para uma posição Pareto superior, obtém resultados opostos aos objetivos iniciais.

O governo nem sempre contribui para a estabilização, para a melhoria da alocação de recursos e favorece uma distribuição de renda mais justa. Concessões são feitas aos bens públicos incluindo-se entre eles a educação, defesa, pesquisa, legislação, ordem pública e a administração da política macroeconômica. As ações do governo, contudo, devem ser conduzidas de acordo com regras bem definidas, as quais limitam o poder discricionário das autoridades fiscais e monetárias. Posição similar é defendida em relação às políticas estratégicas do comércio internacional. O livre comércio não deve ser restringido, porque tem-se, como conseqüência perdas de bem-estar, em escala mundial e nacional. Todas estas questões são ainda objeto de intenso debate, mesmo entre os liberais e conservadores.

Uma outra corrente de pensamento, que também favorece a economia de mercado, discorda da posição liberal de que a economia caminhará para o ótimo de Pareto se o governo não distorcê-la. Essa corrente reconhece que as ações do governo podem contribuir para que se alcance um equilíbrio Pareto superior. A base da argumentação está nas falhas do mercado. Ao contrabalançá-las o governo contribuirá para que se obtenha uma posição que é Pareto superior em relação à anterior, embora possa não ser Pareto ótima.

A literatura sobre falhas de mercado trata dessas questões sob os conceitos de: mercados imperfeitos e incompletos, incluindo-se o de informações, externalidades, bens públicos e retornos crescentes à escala. As proposições são deduzidas de acordo com os padrões de rigor da tradição de Arrow e Debreu. Como no mundo real, as imperfeições citadas são a regra, as proposições obtidas indicam que é possível obter um equilíbrio Pareto superior, por intermédio de uma política econômica corretamente formulada (Stiglitz, 1989).

No comércio internacional, os temas-imperfeições de mercado e economias de escala recebem grande atenção. Na análise de conflitos de interesse, a teoria dos jogos é um instrumento cada vez mais usado (Brander, 1986; Helpman e Krugman, 1986). Discutem-se, também, políticas estratégicas que permitem melhoria ou, então, a manutenção da renda de um país, sem causar represálias por parte dos competidores. E também procura-se estudar as estratégias de retaliação de menor custo para o país que deseja aplicá-la.

Outro ponto importante é de como estabelecer preços para os bens públicos. Os mecanismos existentes para este fim só em condições muito especiais conduzem a um equilíbrio que é Pareto ótimo (Hurwicz and Walter, 1990).

Um argumento que favorece as ações do governo, dentro de certas circunstâncias, é a existência de importantes externalidades nos países em desenvolvimento que não têm sido internalizadas pelo setor privado. Isto inclui processamento de informações, pesquisa e desenvolvimento e educação. Há também relevantes questões relacionadas ao viés contra a agricultura e o comércio, em que o governo teria um papel a desempenhar, eliminando as restrições.

Ninguém questiona mais a existência de falhas do mercado que impedem que se alcance um equilíbrio Pareto ótimo. E as falhas do governo? Toda uma escola de pensadores se dedica ao estudo das mesmas. Esses estudos ganharam notoriedade com o fracasso das economias de planejamento central.

As atividades de governo têm custos, tornam-se mais dispendiosas à medida em que crescem em tamanho e escopo. Esta é uma das implicações das teorias do tipo "rent seeking", das teorias de grupos de interesse e das que procuram estudar o comportamento das burocracias (Krueger, 1990; Olson, 1971; Tullock, 1965). Estes autores, que esposam teorias diferentes, afirmam que intervenções do governo que pretendem buscar um

(1) Texto baseado no artigo "Government and Agricultural Development", dos mesmos autores, publicado nos Anais do Congresso Internacional de Economia Agrícola, realizado no Japão, em agosto de 1991.
(2) Eliseu Alves e Elísio Contini são pesquisadores da EMBRAPA. Clóvis de Faro é professor da Fundação Getúlio Vargas.
(3) Admite-se que a economia tenha alcançado um equilíbrio. Ele é ótimo segundo Pareto, quando a economia mover-se fora dele, algum agente econômico perde alguma coisa e ninguém melhora de situação. Dados os pontos de equilíbrio A e B, A é Pareto superior, quando a economia move-se de B para A, nenhum agente econômico piora de situação e pelo menos um fica melhor.

equilíbrio Pareto superior acabam tendo efeitos perversos. E esta é a regra e não a exceção. Segundo esta corrente, o governo é mais suscetível a problemas de informações imperfeitas e mercados incompletos do que o setor privado; quando o governo procura interferir na alocação de recursos e distribuir riquezas, aumentam-se as injustiças e reduz-se o crescimento da economia. Como subproduto, a corrupção engendrada pelas atividades de "rent seeking" custam caro à sociedade, além de reduzirem a confiança do povo na democracia; e o desperdício de recursos é acrescido pela descontinuidade de ações entre os governos que se sucedem e pela sua morosidade em se ajustar a um mundo em transformação: a tendência é manter velhos programas que são apoiados por poderosos grupos de interesse. Finalmente, incentivos não produzem resultados no governo porque não há competição entre seus departamentos e organizações (Stiglitz, 1989a).

Os serviços providos pelo governo devem ser oferecidos à maioria, senão para todos. Grupos de interesse muito heterogêneos disputam as vantagens que o estado oferece e estão representados dentro da burocracia, incluindo-se o Congresso como parte da mesma (Krueger 1990). As pressões de dentro do governo, baseadas nas várias correntes que compõem a burocracia, juntam-se às do setor privado, e o resultado é o aumento das despesas sem o correspondente aumento da carga fiscal. Por isso, as despesas adicionais são, usualmente, financiadas por meios inflacionários (Fishlow, 1990). Taxas elevadas de inflação são o fim triste de um plano bem intencionado. Os perdedores maiores são os mais pobres e a estagnação é o seu resultado final.

O debate sobre a intervenção do governo tem sido focalizado em pontos polares: intervenção ou livre competição. Mas a intervenção tem história. Em geral, uma grande crise gera condições favoráveis à ação dos grupos de interesse. A crise pode ser causada por um longo período de estagnação ou uma distribuição viesada de renda; ou produzida por uma grande recessão, uma guerra, ou por medidas compensatórias em retaliação às políticas de outros países. Exemplos têm sido documentados, mas a literatura é falha sobre as condições que favorecem a eliminação ou a redução da intervenção governamental.

Os recentes acontecimentos no Leste Europeu, os resultados da literatura teórica e empírica, e a experiência do pós-guerra têm levantado fortes pressões em favor do modelo de livre mercado. Os países em desenvolvimento estão concluindo reformas de suas políticas macroeconômicas e, particularmente, das políticas agrícolas. Essas reformas não serão bem sucedidas sem que os países avançados também reformulem suas políticas que são prejudiciais aos interesses dos países em desenvolvimento, por causa da grande e crescente interdependência da economia mundial. Sem nos determos mais sobre este tema, queremos deixar claro que a política agrícola tem sido usada pelos países desenvolvidos como arma de seu arsenal de políticas estratégicas. Esta é uma dificuldade conhecida que tem retardado as negociações para o livre mercado (Alston et al., 1990). Os países em desenvolvimento, já mais *industrializados*, têm sacrificado a agricultura, na mesa de negociações, para favorecerem o aumento das exportações de produtos industrializados.

Pode-se, então, concluir que não existe espaço para a intervenção do governo, especificamente, no contexto da agricultura? A resposta é negativa. A política econômica tem ainda papel importante para estimular setores estratégicos, embora seja importante estabelecer, com cuidado, seus limites.

Existem áreas nas quais há concordância sobre a participação do Estado. Entre elas encontram-se a pesquisa, políticas que criam um ambiente fértil para a inovação e mudança de atitudes, políticas macroeconômicas saudáveis, educação e saúde e os investimentos em infra-estrutura. Há espaço também para algumas políticas estratégicas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da agricultura (incluem-se, entre elas, as políticas de preços, de exportação e de crédito), mas estas devem identificar os beneficiários, ser baseadas em recursos não inflacionários, indicar, claramente, o custo/retorno para a sociedade e ter vigência temporal bem definida. Em resumo, estas políticas devem ser transparentes em todos os aspectos.

2. OS CICLOS DAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS

Para se entender os ciclos das políticas estratégicas da agricultura deve-se distinguir entre agricultura moderna e tradicional. A agricultura tradicional produz ela própria a maioria dos insumos que consome e o processo de decisão ocorre dentro da fazenda. A agricultura moderna compra a maioria dos insumos da indústria e o processo decisório é urbano. A agricultura tradicional é baseada em terra e mão-de-obra. A agricultura moderna fundamenta-se na ciência e na indústria. Os dois tipos dividem o mesmo nome – agricultura – mas têm características fundamentalmente diferentes.

Na época da revogação das leis que regiam a importação de cereais na Inglaterra, "Corn Laws", a indústria estava lutando contra uma agricultura senil, protegida da competição do comércio exterior. Tanto os consumidores como a indústria tinham interesses comuns no livre mercado para importação de produtos agrícolas. Juntaram forças e aquelas leis foram revogadas. A agricultura perdeu esta batalha porque seu poder lobista tornou-se menor do que o da indústria. E, ainda, os produtores e proprietários de terras eram menos organizados.

No período do pós-guerra, a agricultura moderna tornou-se próspera no mundo desenvolvido e, mais recentemente, em alguns países em desenvolvimento. Possui laços fortes com o complexo agroindustrial. Proteção ao complexo agroindustrial e à moderna agricultura significa a mesma coisa. A agricultura moderna, em si mesma,

é uma atividade que apõe poucas barreiras à entrada de novos produtores, porque cada fazendeiro é livre para se modernizar e os investimentos exigidos não são de grande vulto. A proteção encoraja a entrada de novos agricultores, e em larga escala. A competição acirra-se e leva à dispersão da renda, no sentido de que ela acaba toda sendo usada no pagamento dos fatores de produção. Aliás isto é uma característica dos mercados que são competitivos. O complexo agroindustrial, contudo, tem fortes barreiras à entrada e, em conseqüência, usufrui do poder de manter barreiras ao comércio, por longo período. Sua organização oligopsônica facilita a "arrecadação" de recursos dos produtores para financiar atividades de "lobby" e, assim, fortalecer seu poder político, quando necessário.

Quando o mercado é imperfeito, a renda não se dissipa no pagamento dos fatores de produção. Por isso, quando "agribusiness" financia o "lobby" que defende seus interesses, não necessita subtrair o desembolso feito do pagamento de qualquer fator de produção, o que não ocorre com os produtores que têm suas atividades realizadas conforme o paradigma da livre concorrência.

Nos anos 30, muitos países desenvolvidos eram grandes importadores de produtos agrícolas. A agricultura moderna, ainda que menos desenvolvida do que é atualmente, era quem tinha a capacidade de organizar um poderoso "lobby" e, assim, obter proteção contra a importação de produtos competidores. Isto também ocorreu nos Estados Unidos. Foi dentro daquele espírito protecionista que foram formuladas e executadas políticas estratégicas com o objetivo de promover a moderna tecnologia. O argumento da indústria nascente também pode explicar porque a agricultura moderna foi protegida, no início dos anos 50. Os países europeus, em particular, protegeram os seus agricultores contra os países ricos em recursos naturais. Naquele tempo, principalmente, os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Brasil e Argentina. Com certeza, algumas medidas protecionistas foram introduzidas para compensar vantagens que outros países concediam a seus agricultores.

Não é difícil explicar porque a agricultura tradicional permanece tão característica do mundo subdesenvolvido. Todas as atividades passam pelo ciclo do desenvolvimento: do tradicional para o moderno. No caso da agricultura do Terceiro Mundo, isto está ocorrendo com dificuldade. No passado, culturas de exportação recebiam algum tipo de assistência, mas com o advento das políticas de industrialização, passou a ser mais freqüente a discriminação contra a agricultura, inclusive contra seu setor de exportação. O objetivo daquelas políticas consistia em transferir recursos para os setores urbanos. A moderna agricultura podia desenvolver-se, mas dentro do ambiente econômico criado pelas políticas discriminatórias. Aquilo não significava que a intenção de desenvolvê-la estivesse ausente; houve numerosos programas dirigidos à disseminação de novas técnicas. O problema residia no grande número de agricultores com pouco potencial de modernização. Além disso, é muito difícil conceber políticas seletivas que excluam agricultores e regiões atrasadas. Os agricultores de maior potencial para a modernização quase sempre se encontram entre os maiores e é politicamente inaceitável criar benefícios que os favoreçam diretamente, mesmo que se demonstre que a sociedade, como um todo, será beneficiada. Caso se consiga este intento, os benefícios acabam sendo estendidos a todos e o programa fenece por falta de recursos financeiros. Assim é que políticas estratégicas que procurem incentivar diretamente os mais aptos têm muito poucas chances de serem aprovadas e, se o forem, de serem mantidas. Mecanismos indiretos têm sido usados, como ainda veremos(4).

Freqüentemente, a ênfase da política agrícola tem sido a eliminação da pobreza que, embora recomendável, não promove o desenvolvimento.

No passado, a aristocracia rural estabeleceu algumas formas de protecionismo para a agricultura dos países subdesenvolvidos, principalmente no setor exportador. Esta foi a primeira fase. A segunda fase aconteceu quando as políticas de industrialização tornaram-se dominantes, coincidindo aquela fase com o período de mais forte discriminação contra a agricultura. Era preciso aumentar, inicialmente, a oferta de produtos agrícolas. O setor moderno recebeu estímulos, por vezes contrabalançados por políticas menos favoráveis. A fase final, ainda a ser alcançada, caracterizar-se-á pela eliminação da discriminação, ou mesmo será direcionada para algum tipo de protecionismo.

Com o advento das políticas industriais nos países em desenvolvimento, foi basicamente a agricultura tradicional que sofreu o peso maior da discriminação. Analistas, ao não distinguirem entre formas modernas e tradicionais de agricultura, falharam em entender as políticas estratégicas que foram introduzidas para promover tecnologias avançadas. Tais políticas tinham dois objetivos. O primeiro era o de manter a discriminação contra a agricultura, com o intuito de transferir recursos para o setor industrial; o segundo consistia no estímulo à agricultura moderna.

Em um ambiente caracterizado por um grande número de agricultores, e poucos com potencial para modernizarem-se, as políticas estratégicas tinham de ser seletivas. E para alcançarem sucesso teriam de compensar os beneficiários pelos prejuízos causados pela discriminação imposta ao setor. Como o objetivo era a modernização, teriam que ser direcionadas àqueles capazes de mudar os métodos de produção para obterem elevada produtividade da terra e do trabalho. Como conseqüência, as regras precisavam excluir os incompetentes,

(4) Esta argumentação procura descrever tão-somente o que ocorreu.

quanto à apropriação dos benefícios dos programas do governo. Em outras palavras, as políticas deveriam excluir agricultores atrasados (e talvez regiões), mas fazê-lo de forma tal que os deixados de fora não percebessem a discriminação e, melhor ainda, se auto-excluíssem. Como regra, os médios e grandes agricultores colocaram-se entre os maiores beneficiários. Eles tinham mais escolaridade e melhores títulos de terra, do ponto de vista legal, e, ainda, localizavam-se em regiões de melhor infra-estrutura.

Dentro da lógica da modernização, num ambiente de escassez de recursos, os instrumentos de política necessitavam ter mecanismos de auto-seleção que automaticamente excluíssem os menos aptos. O crédito rural se credenciou como o principal deles. Dificilmente os analfabetos e as regiões sem infra-estrutura teriam acesso ao mesmo.

Os principais instrumentos de política agrícola incluíram o crédito rural, investimentos em infra-estrutura em regiões mais dinâmicas, programas de irrigação, pesquisa para alguns grupos de culturas e regiões, promoção de políticas especiais de exportação para produtos agrícolas processados, produzidos, principalmente, em regiões adiantadas ou por agricultores avançados, e vantagens fiscais, como isenções de Imposto de Renda ou redução de impostos que incidiam sobre a terra para aqueles que demonstrassem ter seguido a tecnologia mais moderna. Em alguns países, tais políticas foram bem sucedidas, criando um poderoso setor moderno na agricultura, apesar da transferência de quantidades substanciais de recursos para a indústria. Contudo, estas medidas de política não puderam ser mantidas por um longo período. Alguns países as abandonaram no meio do caminho, antes que um segmento suficientemente grande da agricultura fosse modernizado, tornando-se capaz de suprir a maioria das necessidades de produtos agrícolas. Em outros casos, políticas estratégicas foram estendidas para quase todos os agricultores, a custos muito elevados, e, em algumas vezes, com a exclusão dos grandes proprietários. Os objetivos do programa redirecionaram-se para a eliminação da pobreza e perderam de vista o objetivo inicial.

Muitas distorções foram introduzidas. A maior delas foi o incremento das desigualdades de renda no setor. Contudo, não se pode perder de vista que os programas tiveram como berço as políticas de industrialização, foram conseqüência delas, e seguiram o mesmo modelo.

3. ALGUMAS PROPOSTAS DE POLÍTICA

A discussão das propostas de política não será exaustiva, centrando-se somente em alguns pontos. Não se pretende conceber um programa completo de reformas. Será dada ênfase às fontes de crescimento de longo prazo. A questão não é saber se o governo deve intervir, mas o que deve empreender e o que deve evitar.

O declínio secular da agricultura, medido pela sua participação no produto bruto, é conhecido há muito tempo. Sua participação na renda nacional e no emprego cai no tempo, e o valor adicionado fora da porteira da fazenda cresce continuamente, em função da urbanização, por causa de atividades, como transportes, processamento, estocagem e produção de insumos modernos. O centro de decisão desloca-se, gradualmente, para as cidades. Tanto a posição dos países ricos que tentam evitar o declínio secular da agricultura como a dos países em desenvolvimento que procuram acelerar o mesmo está profundamente errada (Knudsen et al., 1990).

Educação e Tecnologia

É comum nas sociedades democráticas que o estado formule políticas que sejam compatíveis com os interesses da maioria. Se a maioria da população é analfabeta, argumenta-se que as tecnologias devam ser simples e o melhor caminho é selecionar a agricultura como o setor que utilizará, predominantemente, a tecnologia tradicional. Aparentemente, parece ser esta uma escolha razoável, já que os agricultores são o grupo de menor escolaridade. No nosso ponto de vista, contudo, esta é a pior solução. Grupos de interesse que advogam tal posição, embora possam ter o apoio da maioria, eles próprios seguem outro caminho e procuram tirar vantagens do atraso dos outros, vantagens de natureza política e econômica.

A falta de modernização da agricultura tem perversas implicações para o crescimento da economia. A ausência de modernização aumenta o diferencial de renda entre o setor agrícola e os demais setores da economia, aumenta a pobreza rural e o êxodo rural descontrolado é a pior fatalidade.

Há um argumento mais teórico. A literatura sobre capital humano tem dado ênfase aos efeitos indiretos do investimento em educação, gerando, como conseqüência, fortes externalidades positivas (Schultz, 1987). Suponha uma função de produção, aplicável à indústria, com dois insumos: trabalho e capital. Investimentos em educação tornam a hipótese de retornos decrescentes em relação ao capital improvável (Lucas, 1988). Dentro de certos limites, e eles são muito amplos, o produto marginal do capital acaba sendo uma função crescente do capital empregado. A implicação é que a taxa de lucro não diminuirá no setor industrial, em função do incremento do capital físico, se os investimentos em capital humano forem elevados nas cidades. Enquanto o setor rural for considerado atrasado e discriminado em relação a investimentos em capital humano, a única avenida que resta aberta para a convergência da renda per capita é o mercado de trabalho, através da migração rural-urbana. Quando a taxa de analfabetismo da mão-de-obra rural é muito elevada, os migrantes são jogados no setor informal da economia, ou naqueles setores de baixos salários. Criam-se, assim, as condições para a formação de fave-

las e a violência urbana prospera. E, finalmente, a distribuição de renda nas cidades torna-se inaceitável.

Assim, a opção pela agricultura tradicional piora a distribuição de renda em geral, favorece a discriminação contra a agricultura (é muito mais fácil discriminar um setor atrasado) e posterga investimentos em educação primária. O setor moderno requer pessoas com um nível educacional mais alto. Por isto, as universidades são, inicialmente, privilegiadas. Somente mais tarde, quando a massa de analfabetos que se acumula nas cidades torna-se um peso para a sociedade, a escola primária passa a ser considerada como prioridade. A falta de investimento em educação, como conseqüência da pressão de grupos de interesses atrasados sobre o governo, retarda o desenvolvimento da democracia, compromete os programas de controle de natalidade e torna-se o maior impedimento à criação de uma atmosfera favorável à modernização. Programas como extensão rural, reforma agrária e irrigação redundam-se improdutivos. É uma utopia acreditar que agricultores analfabetos possam modernizar seus empreendimentos: o fator escasso na agricultura moderna é o capital humano.

A proposta "tecnologia intermediária" é também uma escusa para não se investir em educação, e uma escusa nefasta. Quem sabe quer-se apenas gerar empregos na cidade, em programas falsamente destinados a beneficiar o meio rural. Um rápido exame do tamanho da burocracia que se acumula nas cidades de porte médio e grande e que trabalha em organizações que dizem ajudar os pequenos agricultores é suficiente para comprovar a falta de seriedade das propostas que pretendem melhorar a sorte dos menos afortunados do meio rural. E, assim, a maior parte dos recursos desses programas são consumidos pelas elites que compõem a burocracia antes de chegarem às mãos do público meta.

O termo tecnologia "intermediária" implica que, num ambiente em que a terra é escassa relativamente ao trabalho (o preço da terra está crescendo em relação ao do trabalho), a nova função de produção deve ter um nível mais alto do produto marginal da terra quando comparado com aquele do trabalho, sendo isto verdadeiro para todos os pontos do conjunto em que se define a função. Adicionalmente, os insumos poupadores de terra são divididos em dois grupos. O grupo 1 refere-se às tecnologias simples, enquanto o grupo 2 está relacionado às tecnologias complexas, em relação à base cultural da população. Assim é que a mesma relação pretendida para o produto marginal da terra e do trabalho deve, também, vigorar para os dois grupos de insumos, favorecendo-se a tecnologia mais simples.

Estas propriedades globais(5) da nova função de produção (em comparação com a anterior) ou, mais especificamente, o viés em favor de tecnologias que são apropriadas para agricultores analfabetos ou que possuem baixo nível de instrução concedem demais oportunidades de ação aos burocratas e aos políticos. O estabelecimento de prioridades de pesquisa torna-se muito burocratizado e dominado pela ideologia. As chances para a liberdade individual e a criatividade diminuem. O mercado e a intuição dos cientistas são desvalorizados. Cientistas de alto nível tendem a ser discriminados se discordarem das idéias do grupo dominante.

Nada há de errado em a sociedade pressionar os cientistas para que atendam suas prioridades. Mas, os mecanismos devem ser impessoais e voltados para aguçar a percepção dos investigadores. Quando se estabelece uma burocracia, sempre incompetente em matéria de pesquisa, para dizer o que deve ser feito e o que não pode ser feito, então, estará criado o ambiente para o corporativismo e que, no final, matará a criatividade dos cientistas.

A ideologia igualitária que defende que os filhos dos ricos devem ir para a mesma escola que os filhos dos pobres, de inquestionáveis nobres sentimentos, tem como resultado final serem os gastos públicos apropriados pelos filhos dos mais abastados e os pobres ficarem sem escola.

O mecanismo perverso de seleção, pelo qual os filhos dos pobres são indiretamente discriminados, e a seleção de local da escola com a conseqüente seleção dos estudantes é mais comum deles, deve ser eliminado(6). O setor privado também deve ser incentivado a investir em educação primária.

Para concluir, consideramos um erro impedir o acesso à moderna tecnologia para os que trabalham no setor rural, só porque a maioria dos agricultores é de analfabetos. O que deve ser feito é eliminar o analfabetismo. Isto significa que a educação, e muito mais a educação primária, deve ser tratada como a política estratégica número um. Consideramos também errado privar o setor rural da moderna tecnologia, somente porque uma pequena proporção pode adotá-la. Seria melhor selecionar um grupo para a modernização e aumentar os impostos sobre os lucros gerados para investir em educação. Os investimentos em saúde são também muito importantes, mas sua efetividade é baixa, quando a taxa de analfabetismo é alta.

Pesquisa

Ninguém questiona que a pesquisa é uma das mais importantes prioridades da política agrícola. Mas a falta de uma lei de patentes (ou a existência de uma lei inadequada) alijou o setor privado da pesquisa agropecuária. Num am-

(5) Aplicam-se a todos os pontos de definição da função.
(6) Observe-se que a escola pública oferece muito mais vagas por habitante nas cidades e nos bairros mais abastados, além de ser aí de muito melhor qualidade.

biente sem competição, a pesquisa pública não tem parâmetros para mensurar sua eficiência. A pesquisa privada poupa recursos públicos para serem investidos em áreas que apresentam elevado risco. A competição melhora a eficiência do sistema público e incentiva a cooperação com a investigação privada e, assim, reforça a produtividade de ambos os lados.

A pesquisa pública está sofrendo pressões ideológicas no sentido de enfatizar o desenvolvimento de tecnologias que utilizem o mínimo de insumos modernos e para abordar as questões sobre o meio ambiente. Isto limita em muito a criatividade dos pesquisadores. Não há nada errado em pressionarem-se os pesquisadores. O problema é criado pelas demandas ideológicas e políticas que são derivadas dessas pressões. Em geral, enfatizam-se problemas de curto prazo que podem não ser relevantes. Mas, se aquelas demandas não se materializarem na agenda de trabalho, os investimentos em pesquisa são reduzidos. Uma solução de compromisso é dividir a pesquisa pública em duas áreas: uma voltada para a tecnologia intermediária e pesquisa ambiental com o objetivo de atender demandas políticas e ajudar a transição para a agricultura moderna; e a outra para dar suporte à agricultura avançada.

Pesquisa é exigente em mão-de-obra talentosa e bem treinada. Existe um mercado internacional muito disputado, no qual é difícil as organizações dos países de baixa renda competirem. O estado está sujeito a regras de eqüidade que limitam os salários do setor público (Stiglitz, 1989). Mesmo que fosse possível estabelecer uma exceção para a pesquisa, as vantagens salariais seriam apropriadas pelos cientistas politicamente protegidos e seu número cresceria em detrimento dos competentes. Há maneiras de resolver este problema. Poder-se-ia permitir às associações de produtores arrecadarem taxas sobre alguns produtos para realizar pesquisas, e o setor público poderia contratar as associações para a execução de alguns projetos. Empresas privadas, incluindo-se companhias estrangeiras, podem também obter condições especiais para realizar pesquisas. A comunidade internacional pode ajudar temporariamente, e os centros internacionais têm uma grande contribuição a oferecer.

Infra-estrutura

Outra importante área para a ação governamental é a malha rodoviária que interliga os residentes do campo ao resto da economia. Ela ajuda a eliminar as barreiras que separam os campesinos da cidade, diminui o custo dos alimentos e torna os recursos da propriedade rural mais produtivos. Também são importantes investimentos em meios de comunicação, como rádio, telefone e correio. Baixos custos de transporte e comunicação aumentam as chances de uma vida melhor tanto nas cidades como no campo. O governo deve investir em infra-estrutura e em comunicações, mas deve abster-se de ser um produtor de tais serviços.

Crédito

A modernização da agricultura requer investimentos em áreas tais como máquinas agrícolas, irrigação, recuperação e conservação de solos e em pastagens. A maioria dos recursos provém de empréstimos, privados ou governamentais, formais ou informais.

Empréstimos constituem-se em uma permuta de fundos financeiros entre um tomador e um aplicador, com a promessa de um retorno futuro. Os contratos de empréstimo são heterogêneos, com probabilidades diferentes de serem resgatados no vencimento. As organizações que emprestam dinheiro estão sujeitas a restrições, impostas por um ambiente de mercado de informação incompleto. São obrigadas a cumprir as funções de captação de recursos, de alocação dos mesmos e de monitorar os mutuários. Assim, incorrem em despesas ao coletar informações, selecionar aplicadores e monitorá-los. Os custos tendem a ser mais baixos para os empréstimos de maior montante, mais altos quando os tomadores estão espalhados em uma extensa área, e quando não se conhecem bem os estados da natureza(7). Os agricultores, especialmente os pequenos, oferecem maiores riscos ao crédito ou, então, os seus contratos custam mais, por unidade monetária emprestada. Quando há necessidade de reduzir o crédito (e sempre há), eles são os primeiros a serem racionados. No mundo em desenvolvimento, encontramos dois fatores adicionais: a discriminação contra a agricultura aumenta o risco, e a fragilidade legal dos títulos de terra limita a capacidade de os agricultores oferecê-los como garantia, principalmente os menos afortunados. Por isso, justifica-se que o governo atue na legalização dos direitos de propriedade da terra.

Os bancos podem preferir racionar quantitativamente o crédito, ao invés de aumentar as taxas de juros (Stiglitz and Weiss, 1981). Os procedimentos de seleção tomam por base características que se associam a um nível de risco relativamente baixo. Os agricultores trabalham em um ambiente cujos estados da natureza não se conhecem bem ou estão sujeitos a uma grande variação. Assim, podem receber menos crédito do que os demais setores da economia e, proporcionalmente, ainda menos, quando diminui a oferta agregada de fundos.

Para superar tais problemas, foi criado o crédito rural. No mesmo país, podem ser encontradas organizações públicas e privadas a operar o crédito rural, de acordo com as regras do sistema.

Uma das maneiras de reduzir o risco das organizações financiadoras é um seguro sobre o empréstimo, cujos custos seriam pagos pela sociedade, pelo menos, parcialmente. Algumas vezes se requer àssistência técnica, a ser paga pelos

(7) Por exemplo, a probabilidade de ocorrerem secas, veranicos, geadas, epidemias etc.

fazendeiros ou pelo governo.

O crédito agrícola pode ser usado para prover subsídios a agricultores com grande potencial para a modernização. Quando grande parte da população é analfabeta, localizada longe das facilidades bancárias, e o título de terra não existe ou tem um status legal fraco, mecanismos de auto-seleção ou seleção adversa tendem a aparecer. Mesmo quando o governo estabelece regras rígidas para ambos os tipos de bancos, eles podem não obedecê-las. Quando aderem ao segmento dos pequenos produtores, procuram beneficiar os agricultores que oferecem riscos. O sistema de bancos privados oferece muito mais resistência para trabalhar com pequenos agricultores, por causa dos custos de coleta de informação, seleção e monitoramento. As leis protegem os pequenos produtores, e a cobrança de um empréstimo que não foi honrado pode tornar-se uma operação legal complicada, criando uma imagem ruim na opinião pública. Induzir os bancos privados a financiarem pequenos produtores é custoso para o Tesouro. Os próprios bancos podem aconselhar os pequenos produtores a realizar operações insensatas, porque sabem que o Tesouro se responsabilizará por qualquer falha. Pode ocorrer, contudo, se a decisão é conceder crédito para os pequenos produtores, que a alternativa menos ruim sejam, ainda, os bancos oficiais.

Se for elevada a probabilidade de os bancos oficiais perderem dinheiro nos empréstimos aos pequenos produtores, com certeza a seleção adversa será a regra, como também o será para os bancos privados. Os salários dos empregados dos bancos, privados e oficiais, dependem da rentabilidade da organização. Por que a organização assumiria o risco de perder dinheiro, quando, ao contrário, poderia lucrar?

Crédito subsidiado constituiu-se em uma grande parte dos gastos dos programas governamentais que objetivaram compensar os agricultores pelas perdas que as políticas econômicas impuseram ao setor. Neste sentido, não foi a melhor solução. Certamente sinalizou para os agricultores ultrapassarem a linha de risco suportável para tirarem vantagens dos subsídios, sabedores de que amanhã os recursos poderiam não mais estar disponíveis. As experiências, tanto de países desenvolvidos quanto de subdesenvolvidos, são repletas de exemplos em que um grande número de produtores não puderam pagar suas dívidas. E o Tesouro, portanto a sociedade, teve que arcar com o ônus da inadimplência. Os bancos que induziram o comportamento insensato não foram penalizados.

Compensar as perdas que as políticas econômicas causam aos agricultores com subsídios ao crédito é péssima solução. A melhor solução é eliminar as distorções da política econômica.

Os subsídios são freqüentemente financiados pela emissão de moeda. O crédito rural, então, torna-se uma importante fonte de inflação. Este é um efeito colateral às distorções na alocação de recursos e distribuição de renda. Subir a taxas reais de juros raramente é possível e, menos ainda, aconselhável(8). A solução de compromisso, que é o racionamento do crédito, apesar de difícil implementação, é a mais usada.

Os bancos monitoram seus clientes para estarem certos que eles sigam os contratos acordados. Mas se o governo fica responsável pelas perdas, a função de monitoramento se enfraquece ou pode desaparecer. Se existir um seguro para os empréstimos, e o governo é ainda o responsável pelas perdas, enfraquece-se, também, o monitoramento. Qualquer método que seja empregado para reduzir os custos do crédito agrícola em relação aos de outros setores da economia, o resultado final é enfraquecer a função de monitoramento e motivar-se os fazendeiros a tomarem empresado mais do que o desejável.

A Escala da Agricultura

É comum levantar-se a questão se os pequenos agricultores são mais eficientes do que os grandes. Tanto do ponto de vista da teoria quanto da experiência empírica a resposta é ambígua (Binswanger e Elgin, 1989; Stiglitz, 1974). Mas se a distribuição do nível de instrução é bimodal, com um grande número de pequenos agricultores analfabetos, e os médios e grandes produtores de mais elevdo grau de instrução, então o último grupo está melhor preparado para a tecnologia moderna. Se ela for mais lucrativa, os agricultores instruídos tomarão a dianteira no processo de modernização. A distribuição de renda piorará nas áreas rurais. Alguns formuladores de políticas acreditam que se deva obstruir o avanço da agricultura moderna, ou pelo menos que sua velocidade seja reduzida, enquanto outros argumentam que o grupo que tem potencial deve ser estimulado, se necessário, com subsídios. Sem especificar as condições do ambiente, é difícil decidir sobre os méritos relativos destas visões opostas. Contudo, torna-se difícil aceitar medidas de política que podem, eventualmente, bloquear a modernização. Há sempre, porém, uma resposta correta: investimento em educação.

É importante aperfeiçoar o mercado de terra e facilitar o acesso à posse da terra. Neste respeito, salientam-se os seguintes aspectos: eliminar o mecanismo de seleção adversa na política econômica; melhorar ou reformar a lei para estimular a meação e o aluguel de terra; impor uma taxação progressiva sobre a terra improdutiva; estabelecer crédito de longo prazo para ajudar os pequenos produtores a adquirir terra, e deixar as associações de agricultores administrarem projetos de reforma agrária. Uma exaustiva discussão desse assunto pode ser encontrada em Biswanger and Elgin (1989).

(8) Numa economia aberta as taxas de juros do crédito rural precisam alinhar-se às do mercado internacional. Elevarem-se as taxas reais de juros pode reduzir drasticamente as exportações de produtos agrícolas.

4. CONCLUSÕES

A visão de que toda a intervenção governamental nos mecanismos de preços tem conseqüências negativas é bem conhecida. Por exemplo: a literatura teórica e empírica dá ênfase aos altos custos pagos pelos agricultores e pela sociedade em função de políticas, tais como taxa de câmbio sobrevalorizada, tarifas para proteger a indústria, barreiras quantitativas, restrições voluntárias, preço teto para bens de salário, proibições de exportação de produtos, barreiras para restringir ou eliminar as importações de insumos, crédito subsidiado e políticas macroeconômicas errôneas. Também são bem conhecidos os efeitos da proteção que é dada pelos países desenvolvidos a sua agricultura, prejudicando seus consumidores e os produtores do Terceiro Mundo, além de causar sérias distorções ao mercado internacional (Knudsen et al., 1990).

Todavia, os governos dos países subdesenvolvidos não podem recusar a implementar medidas de salvaguarda que visem contrabalançar ações de outros governos que protegem sua agricultura ou, então, para contrabalançar as grandes flutuações na economia mundial. A estratégia tic-tac, ou seja, de retaliação a cada ação dos competidores, embora compreensível, é o maior impedimento ao livre comércio e à reforma das políticas agrícolas, tanto a dos países desenvolvidos como a daqueles em desenvolvimento. Cada país de per si pode não ver nenhuma vantagem em optar pelo livre mercado. Por isto, as estratégias de livre comércio têm de ter um caráter global. Isto demanda boas intenções e cooperação, ao menos, da maioria dos países produtores e importadores de produtos agrícolas.

O ponto mais importante deste trabalho refere-se à necessidade de as políticas econômicas do Terceiro Mundo removerem o forte viés contra o investimento na população rural, e especialmente na sua educação e saúde. Se não forem feitos investimentos nas pessoas, ou a agricultura não se desenvolverá ou, se tiver sucesso em avançar, uma massa de pessoas pobres será marginalizada, com sérias implicações, como em piorar a distribuição de renda, aumentar os tumultos urbanos e gerar instabilidade política. São altamente recomendáveis investimentos em pesquisa, extensão, infra-estrutura, e em atividades que criem uma atmosfera geral que favoreça as inovações. Devem ser eliminadas as distorções sobre a agricultura e os mecanismos de seleção adversa das políticas econômicas. Se por alguma razão o governo intervir no mecanismo de preços, as políticas devem ser absolutamente transparentes e ter um período de vida curto.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alston, J.M., et al. (1990). "Discriminating Trade: the Case of Japonese Beef and Wheat Imports" Canadian Journal of Agricultural Economics. **Vol. 38, August, 197-214.**

Binswanger, H.P., and Elgin, M. (1989) "What are the Prospects of Land Reform?, in Manunder, A., and Valdes, A., (eds), Agriculture and Government in an Interdependent World, **Dartmouth, for IAAE.**

Brander, J.A., (1986), "Rationale for Strategic Trade and Industrial Policy", in Krugman P.R. (ed) Strategic Trade Policy and New International Economics, **The MIT Press, Cambridge.**

Fishlow, A., (1990), "The Latin American State", Journal of Economic Perspectives, **vol. 4, number 3, September, 61-74.**

Helpman, E., and Krugman, P. R. (1986), Market Structure and Foreign Trade, **The MIT Press, Cambrigde.**

Hurwicz, L., and Mark, W. (1990), "On the Generic Nonoptimality of Dominant-Strategy Allocation Mechanisms: A General Theorem that Includes Pure Exchange Economies", Econometrica, **vl. 58, number 3, may, 683-704.**

Knudsen, O., et al., (1990), "Redefining Government Role in Agriculture in the Nineties", Pre-working Series. **World Bank, Washington.**

Krueger, A.O., (1990). "Government Failures in Development", Journal of Economic Perspectives, **vol. 4, number 3, September, 9-23.**

Lucas, Jr. R.E., (1988), "On the Mechanics of Economic Development" Journal of Monetary Economics, **vol 22, 3-42.**

Olson, M. (1971), The Logic of Collective Action, **Harvard University Press, London.**

Schultz, T.W., (1987). The Long View in Economic Policy: the Case of Agriculture Food". **International Center for Economic Growth, San Francisco.**

Stiglitz, J.E. (1974). "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping", Review of Economic Studies, **vol. 41, 313-55.**

- - - - -, and Weiss, A. (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review, **vol. 71, 393-410.**

- - - - - (1989a) "On the Economic Role of the State", in Heertje, A. (ed) The Economic Role of the State, **Basil Blackwell Beaufort.**

- - - - - (1989b), Government, Financial Market and Economic Development", paper presented at the Getulio Vargas Foundation, Rio de Janeiro.

Tullock, G. (1965). The Politics of Bureaucracy, **University of Michigan Press, Ann Arbor.**

O Estado e a Segurança Alimentar

Joracy Mendes Lima dos Reis e
Luiz Antonio de Andrade(1)

1. O Conceito de Segurança Alimentar

O termo SEGURANÇA ALIMENTAR recentemente passou a ser largamente utilizado no país.

Os conceitos de segurança alimentar entre especialistas e entidades representativas abrangem vários enfoques, mas têm o mesmo objetivo.

O Professor José Eduardo Dutra de Oliveira, Presidente da International Union of Nutrition Sciences (IUNS), define o termo como uma "coordenação e integração de mecanismos governamentais e particulares para garantir o consumo diário de diferentes alimentos, em quantidade e qualidade, a fim de suprir as necessidades nutricionais de cada indivíduo de uma região ou país".

Segundo o referido professor, a **segurança alimentar** deve ter três propósitos específicos:

– assegurar a produção de alimentos;

– conseguir a máxima estabilidade no fluxo desses alimentos;

– garantir aos indivíduos o acesso aos alimentos disponíveis.

A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) conceitua **segurança alimentar** como a obtenção de uma disponibilidade nacional suficiente, estável, autônoma e sustentável a longo prazo e de acesso universal aos alimentos necessários para o desenvolvimento das potencialidades biológicas e intelectuais dos indivíduos.

O Banco Mundial declara que o objetivo final da **segurança alimentar** é assegurar a todas as pessoas o acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam.

Para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), **segurança alimentar** significa o acesso por todas as pessoas e em todos os momentos a uma alimentação suficiente para uma vida ativa e saudável.

A Associação Brasileira de Agribusiness (ABAG) diz que **segurança alimentar** quer exprimir muito mais que prover alimentos para a população. É a condição para a existência de uma sociedade organizada, capaz de imprimir dinamismo ao seu processo de desenvolvimento e de retomar o crescimento pela demanda sustentada que o padrão alimentar permite assegurar.

Conforme a ABAG, **segurança alimentar** diz respeito à possibilidade de a família ter acesso seguro à quantidade necessária de alimentos para garantir uma dieta adequada a todos os seus membros.

As políticas macroeconômicas e as estratégias de desenvolvimento têm importante influência sobre a **segurança alimentar**. Ela é assentada na produção agrícola, mas seu aperfeiçoamento depende de outras políticas, não diretamente relacionadas com a produção de alimentos, como o emprego, a renda etc.

Para a ABAG **segurança alimentar** implica que se alcance uma disponibilidade agregada de alimentos que seja simultaneamente:

– suficiente, para atender as demandas efetiva e potencial;

– estável, para neutralizar as flutuações cíclicas da oferta;

– autônoma, para assegurar a auto-suficiência de alimentos básicos;

– sustentável, para garantir o longo prazo dos recursos naturais;

– equitativa, por contemplar o acesso universal ao mínimo nutricional.

De acordo com o documento do Partido dos Trabalhadores (PT), uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) deve basear-se em uma visão abrangente da problemática alimentar e buscar superar as práticas clientelistas que têm caracterizado a maioria das ações governamentais nesta e em outras questões de natureza social. A questão alimentar e nutricional deixará de estar à margem e sob controle nominal da área de saúde, tornando-se alvo de uma política global do governo.

Segundo o PT, "a situação de insegurança alimentar que caracteriza o Brasil deriva, de um lado, da iníqua distribuição de renda, que resulta da baixa e irregular demanda alimentar num país de famintos e desnutridos".

Nos conceitos anteriormente emitidos, a segurança alimentar abrange toda a cadeia alimentar, que vai desde a produção até a comercialização de produtos. O abastecimento é, portanto, um dos elos dessa cadeia.

2. A Segurança Alimentar nos Países Desenvolvidos

Tanto na Europa como nos EUA, a prioridade agrícola, tendo em vista a **segurança alimentar**

(1) Técnicos da Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB.

foi uma decisão política de estadistas. Desta forma a segurança alimentar tem sido um forte condicionante ao êxito de uma estratégia de desenvolvimento econômico, onde a perspectiva da estabilidade social é ilusória, sem uma oferta alimentar abundante.

A adoção de uma política de segurança alimentar nesses países ocorreu em momentos difíceis de recessão econômica, elevado desemprego, falências, destruição do parque produtivo pela guerra etc.

Ao assumir o governo dos EUA, na época da depressão econômica, o presidente Roosevelt, por exemplo, cuidou de estabelecer um programa de combate à fome e criar as bases para o crescimento auto-sustentado, através da distribuição de alimentos, via merenda escolar e vale-refeição (food stamp). Além disso inúmeras ações foram postas em prática pelo setor agrícola, que resultaram em melhorias no nível de vida e no progresso material, como a eletrificação rural, levada adiante pelos próprios agricultores organizados em cooperativas, a criação de colônias agrícolas, a transferência da população desempregada das grandes cidades para o campo, a renegociação da dívida dos produtores rurais aos bancos etc.

Na criação da Comunidade Econômica Européia em 1958, o Tratado de Roma contemplou a adoção da Política Agrícola Comum (PAC), com o objetivo de garantir a segurança alimentar, reformulando a agricultura da Europa Ocidental, tornando-a mais competitiva sem, contudo, alterar sua estrutura fundiária, através de instrumentos protecionistas, como o contingenciamento das importações, subsídios às exportações, quotas de produção, controle de estoques, via compra e venda de produtos etc.

Na década de 70, o Japão se defrontava com a alta densidade demográfica, pequena disponibilidade de terras e no isolamento geográfico do mundo capitalista ocidental. A política de segurança alimentar dava prioridade à reserva de mão-de-obra, terra e capital para a agricultura, com o objetivo de superar a escassez de alimentos, apoiando a produção interna e mantendo a estabilidade na oferta de alimentos de menor caloria, do tipo arroz e peixe, e uma redução na ingestão de carne e gordura. Posteriormente, houve uma mudança no sentido de orientar a adoção do consumo crescente de carne vermelha, proteger os recursos naturais e fortalecer a integração dos vilarejos rurais.

Assim, os EUA, a CEE e o Japão cuidaram de implementar políticas de **segurança alimentar** de incentivo à produção, de proteção da renda e de sustentação de preços na agricultura.

3. A Segurança Alimentar no Brasil

A intervenção do Estado no processo de abastecimento alimentar tem uma longa história no Brasil. Embora não seja objetivo deste trabalho fazer uma retrospectiva da atuação governamental, é importante recordar algumas iniciativas que se destacaram como referencial da evolução dos instrumentos e instituições relacionadas com a alimentação pública.

O marco inicial da atuação reguladora do Estado no abastecimento ocorreu em virtude de uma grande crise de escassez de gêneros de primeira necessidade nos principais centros urbanos do país, com a criação do Comissariado da Alimentação Pública, em junho de 1918, com amplos poderes para intervir no mercado.

Desde então a intervenção do Estado vem ocorrendo como resposta a crises de abastecimento, muitas vezes motivadas por circunstâncias externas, como a Segunda Guerra Mundial e movimentos especulativos no mercado internacional, principalmente em relação ao trigo. Não obstante o caráter conjuntural e episódico da ação governamental, que se verifica pelo grande número de programas e órgãos criados e pouco tempo depois extintos, abandonados ou com sua orientação completamente modificada, algumas iniciativas tiveram efeito duradouro.

Entre estes destaca-se a criação da Comissão de Financiamento da Produção em 1943, que passou a executar a Política de Garantia de Preços Mínimos, em conjunto com a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil.

Outras iniciativas importantes ocorreram na década de 60 com a criação da SUNAB, COBAL e CIBRAZEM que, juntamente com a CFP, formavam um completo sistema de abastecimento, vinculado ao Ministério da Agricultura.

Na década de 70, sobressaiu-se a criação do INAN – Instituto Nacional da Alimentação e Nutrição, vinculado ao Ministério da Saúde.

Em 1990, instituiu-se a CONAB, resultado da fusão da COBAL, CFP e CIBRAZEM, que foi um passo importante, no sentido de simplificar as estruturas burocráticas relacionadas com o abastecimento.

Ao longo do tempo, diversos programas de assistência alimentar foram instituídos na esfera federal (Anexo), sendo que apenas o PNAE, o PAT e a Rede SOMAR de Abastecimento continuaram em operação.

A Constituição de 1988 não faz referência específica à segurança alimentar, mas contém dispositivos importantes, que permitem a intervenção governamental, tanto para aumentar a produção como também no processo de comercialização, incluindo-se aí todos os serviços auxiliares, tais como a classificação, a armazenagem e o transporte. O artigo 23 diz claramente que é competência da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar". O artigo 187 estabelece que a Política Agrícola será planejada na forma da Lei, com a participação efetiva do setor de produção, destacando os elementos, instrumentos e mecanismos para fomentar a produção agropecuária. Finalmente, o artigo 173, diz que a lei "reprimirá o abuso do poder econômico, que vise a dominação dos mercados, a eliminação

da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros".

O artigo 196 da Constituição diz que "a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

A alimentação equilibrada e sadia é um dos pré-requisitos para que o cidadão tenha um razoável padrão de saúde, pois a má alimentação predispõe o indivíduo ao risco de doenças.

Atualmente são muitos os órgãos federais envolvidos no processo do abastecimento alimentar, entre os quais: o Conselho Monetário Nacional, o Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, o Ministério da Fazenda, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, o Banco Central, o Banco do Brasil, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) etc.

Pelo Decreto nº 807 de 24.04.93, o Presidente Itamar Franco instituiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), de caráter consultivo, vinculado diretamente à Presidência da República.

Compete ao CONSEA propor e opinar sobre:

– ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental;

– medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando garantir a mobilização e racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;

– campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

– iniciativas de estímulos e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal Direta e Indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.

O CONSEA é composto pelo Ministro-Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, pelos Ministros de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação, da Saúde, da Fazenda, da Educação e do Desporto, do Trabalho, do Bem-Estar Social, da Agricultura e por 21 representantes de entidades ou personalidades da sociedade civil.

A criação do CONSEA foi um avanço no sentido de inserir o conceito de Segurança Alimentar na organização administrativa do Estado Brasileiro. Porém, dado o seu caráter consultivo, não trouxe progresso no sentido de ordenar e coordenar o arcabouço institucional em interface no processo do abastecimento alimentar, de modo a dar fluidez às ações no emaranhado da burocracia federal.

Já tivemos um Conselho Nacional de Abastecimento, que acabou sendo extinto, pois, além de ser ineficaz, tornou ainda mais burocráticas as ações governamentais relativas à produção agropecuária e comercialização das safras e à própria gestão do abastecimento interno.

No âmbito do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária foi instituido o Programa Nacional Agrícola de Segurança Alimentar (PROSEA) através da Portaria nº 228, de 02.07.93.

O PROSEA é coordenado pelo MAARA, em articulação com os estados, municípios e a sociedade organizada, cujo objetivo é o de promover o desenvolvimento autosustentado do "Agribusiness" brasileiro com competitividade e qualidade total, aumentando a produção brasileira no setor.

4. Segurança Alimentar: Direito de Todos e Dever do Estado

Os conceitos de segurança alimentar entre as correntes de especialistas e entidades políticas e representativas praticamente são os mesmos, porém o que diferencia é a presença ou não do Estado como promotor de medidas que visem o bem-estar da população.

Uma corrente prega que a intervenção do Estado no livre jogo das forças do mercado provoca distorções que reduzem a eficiência do sistema, na medida em que alteram os mecanismos automáticos de regulação da economia.

A outra abordagem é a presença ativa do Estado com atividades de caráter assistencialista: seguro desemprego, distribuição de alimentos subsidiados, doação de cestas básicas etc., tendo como pressuposto básico que as chamadas "leis de mercado" ou o livre jogo das forças de mercado são incapazes de solucionar os problemas centrais de subdesenvolvimento, fome, desequilíbrios sociais e regionais etc.

Necessário se torna, no entanto, não confundir segurança alimentar com paternalismo ou filantropia, onde o Estado passa a ser responsável pela distribuição de alimentos à população. Os programas assistenciais devem ser adotados somente em situações conjunturais de recessão econômica ou crises emergenciais provocadas por secas ou inundações, orientados para atender segmentos mais vulneráveis da população de baixa renda, tais como gestantes, nutrizes, crianças e idosos.

Uma produção abundante é condição necessária, mas não suficiente, para obtenção da segurança alimentar, principalmente se do lado da demanda existe a incompatibilidade entre os preços dos produtos e a renda dos consumidores, onde a aquisição de alimentos para expressiva parcela da população brasileira tem grande peso no orçamento, gerando restrição em relação a outras necessidades básicas ou não tem renda suficiente para adquirir os produtos.

O abastecimento alimentar é um processo aparentemente simples, porém de grande complexida-

de Desenvolve-se através de numerosos agentes e de uma não menos extensa e abrangente infra-estrutura, que engloba desde a simples estrada vicinal até os formidáveis complexos agroindustriais. Incluem-se aí a rede de armazenagem, as diversas modalidades de transporte, a disponibilidade de energia e, finalmente, a estrutura de distribuição atacadista e varejista.

Ao Estado cabe a tarefa de coordenar este processo, que antecede até mesmo a produção, envolvendo diversas instituições para que o crédito rural, os insumos agropecuários, e a tecnologia estejam disponíveis aos produtores rurais para o plantio. Depois, na colheita, para assegurar uma rentabilidade compatível com o esforço dos produtores, intervindo muitas vezes no processo de comercialização para evitar rupturas no equilíbrio do mercado e solução de continuidade no abastecimento alimentar.

Parece haver consenso que a segurança alimentar, como foi conceituada neste artigo, é responsabilidade do Estado. Não há como pensar ao contrário. Em todos os países do mundo, de nações capitalistas como os Estados Unidos aos remanescentes do comunismo, como a China, o Estado está presente na gestão do abastecimento e da segurança alimentar.

O conceito de segurança alimentar não deve ser lembrado apenas em situações conjunturais de crise no abastecimento e nem pode ser dissociado da realidade econômica e social de cada país.

A segurança alimentar, como dever do Estado, pressupõe a efetiva coordenação e integração de mecanismos governamentais e particulares, de modo a assegurar a todos os brasileiros o acesso físico e econômico aos alimentos básicos de que necessitam para uma vida ativa e saudável.

Existem diferenças no grau de intervenção, no arranjo institucional e no sistema gerencial. É neste aspecto que o Brasil precisa urgentemente avançar, no sentido de eliminar superposições, enxugar a estrutura burocrática, centralizando em um único órgão a articulação e gerenciamento do processo do abastecimento, no sentido de realizar os propósitos da segurança alimentar.

O Estado brasileiro, do ponto de vista institucional, é bem aparelhado para assumir concretamente a responsabilidade. O que falta realmente é um sistema gerencial que promova o alinhamento destas instituições, de modo a possibilitar uma coordenação efetiva do processo de abastecimento, numa ótica de segurança alimentar.

Acima das considerações de cunho ideológico, é preciso reconhecer que, num país de desigualdades tão gritantes como o Brasil, a fome constitui um dos mais graves problemas sociais e a segurança alimentar, como já acontece com a saúde, precisa ser entendida como direito de todos e dever do Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Anais do Seminário Nacional de Abastecimento – Fome, o Desafio dos anos 90 – FAO e Secretaria Municipal de Abastecimento de São Paulo, São Paulo, outubro de 1992.
- Associação Brasileira de Agribusiness – Segurança Alimentar – Uma abordagem de Agribusiness, ABAG, São Paulo, abril de 1993.
- Comissão Parlamentar de Inquérito Destinada a Examinar as Causas da Fome e a Iminente Ameaça à Segurança Alimentar – Câmara dos Deputados, Brasília, 1991.
- Constituição da República Federativa do Brasil – Congresso Nacional Constituinte – 1988.
- Comissão Especial para Propor Medidas de Combate à Fome, ao Desemprego e à Recessão: Plano de Combate à Fome e à Miséria, IPEA, Brasília, abril de 1993.
- Konandreas, P. e Khan, Daud. Efectos de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural en la Seguridad Alimentaria – Estudio FAO Desarollo Economico y Social, Direccion de Productos Basicos y Comercio - FAO – Roma, 1990.
- Oliveira J. E. Dutra de – Segurança Pública Alimentar – International Union of Nutricional Sciences – Paper – fevereiro de 1991.
- Peliano, Anna Maria T. M. – O Mapa da Fome: Subsídios à Formulação de Uma Política de Segurança Alimentar, IPEA. – Documento de Política nº 14 – Brasília, março/1993.
- Pinto, Luiz Carlos G. – O Estado e o Abastecimento. XXIV Congresso da SOBER – Campinas, 1991.
- Reis, Joracy M. Lima dos e Andrade, Luiz Antonio – A Política de Garantia de Preços Mínimos e os Programas Sociais de Abastecimento. Revista de Política Agrícola – MAARA, Brasília, julho de 1993.
- Silva, Luiz Inácio Lula da e Silva, José Gomes da – Política Nacional de Segurança Alimentar, Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 1992.

ANEXO

Programas	Ministério	Órgão Responsável	Objetivo
– Programa Nacional de Alimentação Escolar – (PNAE). – Ano de criação: 1955	Ministério da Educação e Desportos.	Fundação de Assistência ao Estudante (FAE).	– Fornecer uma refeição aos escolares matriculados nos estabelecimentos oficiais e filantrópicos de ensino, abrangendo o pré-escolar, 1º e 2º graus e alunos do curso de alfabetização de adultos. – Melhorar as condições nutricionais, a capacidade de aprendizagem e reduzir os níveis de absenteísmo, repetência e evasão escolar.
– Programa de Nutrição e Saúde (PNS) posteriormente. – Programa de Suplementação Alimentar (PSA). – Ano de criação: 1975.	Ministério da Saúde.	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – (INAN).	– Distribuir uma cesta básica de alimentos às crianças de 06 (seis) a 24 (vinte e quatro) meses, gestantes e nutrizes carentes. – Reduzir a mortalidade e desnutrição infantil.
– Programa de Complementação Alimentar (PCA). – Ano de criação: 1977	Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA).	Ministério do Bem-Estar Social.	– Distribuir alimentos formulados a gestantes, nutrizes e crianças de até 03 (três) anos de famílias de baixa renda.
– Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT). – Ano de criação: 1977	Ministério do Trabalho.	Secretaria Nacional do Trabalho (SNT).	– Subsidiar as refeições dos trabalhadores da iniciativa privada e a servidores públicos federais, oferecidos nos próprios locais de trabalho ou através de vales-refeições válidos em restaurantes credenciados.
– Rede Somar de Abastecimento. – Ano de criação: 1977	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.	Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).	– Aumentar a renda real do consumidor menos favorecido via redução de preços dos gêneros alimentícios e outros produtos de primeira necessidade. – Garantir a existência de mercado comprador estável ao pequeno e médio varejista. – Fornecer assistência técnica e alimentos essenciais aos varejistas cadastrados no programa.
– Programa de Abastecimento de Alimentos Básicos (PROAB). – Ano de criação: 1979	Ministério da Saúde.	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – (INAN).	– Abastecer pequenos varejistas de 11 (onze) produtos básicos em condições que lhes permitam vender a preços equivalentes ou inferiores aos das redes de supermercados.
– Programa de Alimentação Popular (PAP). – Ano de criação: 1985	Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária.	Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), hoje CONAB.	– Proporcionar gêneros básicos de consumo popular a preços reduzidos, através da rede tradicional de pequenos varejistas, das estruturas associativas da comunidade e das entidades filantrópicas.
– Programa Nacional do Leite p/Crianças Carentes (PNLCC). – Ano de criação: 1985	Presidência da República.	Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC).	– Fornecer tíquetes para aquisição de 30 litros de leite tipo "C" mensalmente, adquiridos no comércio local (padarias, mercearias, etc.) a famílias carentes com crianças menores de 07 (sete) anos.
– Programa de Atendimento ao Nordeste (PAN). – Ano de criação: 1990	Ministério do Bem-Estar Social.	Defesa Civil.	– Distribuir gratuitamente uma cesta mensal a famílias carentes vitimadas pela seca.
– Programa de Racionalização da Produção dos Alimentos Básicos (PROCAB). – Ano de criação: 1977	Ministério da Saúde.	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição – (INAN).	– Comprar alimentos básicos diretamente do sistema produtor (CIDA's e cooperativas de produtores), evitando intermediários e assegurando um preço mínimo.

CONTRIBUIÇÃO ESPECIAL

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

Carlos Nayro 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, Coréia 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.

£10

pe0700849

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 conseqüência 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 conseqüência 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 e produção e a socialização do trabalho finalmente 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 o 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 conseqüência 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 conseqüência, 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 cresceria 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 taxação 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 constituía 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 cresceria 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 conseqüência 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. Freqüentemente, 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 Procedrings, 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 radicais 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 amplas de liberalização e abertura da economia, como forma de resolver estes problemas.

Tanto a tese de Prebish-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 calcada 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 conseqüência 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, conluios 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 inócua 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, tornando-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 freqüentes 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 conseqüências 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 grande 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 conseqüência, 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 unidades. 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 taxação 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 tornou-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 conseqüência 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 defasagem tecnológica, à ineficiência e, portanto, a quedas crescentes na escala de bem-estar dos consumidores, já que eles são obrigados a adquirir produtos de baixa qualidade 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 ele 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 março 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 economia, 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) Aceleramento do processo de privatização;
c) Abertura da economia;
d) Reforma tributária;
e) Lastro cambial;
f) Independência do Banco Central.

5.2. A Reforma Administrativa

Numa 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, complementarmente 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 conseqüência 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 nenhum 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 cobrarem 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 sociedade 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 freqüentemente 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, eqüidade, 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 parafernália 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) propôs 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 ebulição 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 sobretaxados 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 conseqüência aperto financeiro nas safras seguintes, isto sem levar em contar 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 conseqüência, 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 forneceria 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 completivo 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 armazenamento, 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 torno 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 conseqüência, 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, Transamazônica, 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, **Estudos Especiais, vol. 19, CFP, Brasília, 1976.**
07. **Hirschman, A.,** A Strategy of Economic Development, **Yale University Press, New Haven, 1958.**

PONTO DE VISTA

Estado e Agricultura

Antônio Salazar P. Brandão(*)

Nas economias modernas, a mão invisível não aloca recursos da maneira preconizada por Adam Smith. Isto porque, na maior parte das vezes, não existem mercados e informações suficientes para que as decisões individuais conduzam ao melhor uso dos recursos. Por exemplo, muitas vezes os bancos comerciais são obrigados a racionar o crédito em vista do elevado custo de obter informações adequadas sobre características dos potenciais tomadores de recursos. Em casos como este a pura e simples elevação da taxa de juros, em lugar da limitação do volume de crédito, levaria à concentração dos empréstimos aos clientes que representam os maiores riscos para os bancos.

*Apesar disto, entretanto, a intervenção governamental também não necessariamente levará à otimização no uso dos recursos da sociedade. O governo se defronta com os mesmos problemas de deficiência de informações que os demais agentes da economia. Adicionalmente a intervenção governamental cria incentivos para que os grupos dentro do setor privado se organizem (**lobbies**) para se apropriar dos benefícios daí decorrentes (**rent seeking**). Estas atividades utilizam-se de recursos que poderiam ser empregados de outra forma e não geram benefícios sociais adicionais, apenas repartem o bolo de forma distinta e muitas vezes "perversa". Em outras palavras também causam ineficiência.*

*Em suma, a formulação de política econômica tem que caminhar sobre o fio de uma navalha, buscando identificar as áreas em que deve haver ação do governo e, ao mesmo tempo, dimensionar, qualitativa e quantitativamente esta ação de maneira a minimizar as atividades de **rent seeking**. No Brasil, a política agrícola pecou não só pela intervenção generalizada nos mercados de bens e serviços como também pela total inadequação de seus instrumentos. O mais nefasto deles foi, sem dúvida nenhuma, o subsídio à taxa de juros do crédito rural, o qual contribuiu para aumentar a concentração de renda e da propriedade rural no Brasil, sem levar a aumentos significativos na produção do setor agrícola. Outras intervenções quase tão nefastas, pelos seus efeitos alocativos e distributivos, que também atuaram diretamente sobre o setor agrícola foram os freqüentes tabelamentos de preços, o subsídio ao trigo, os diversos controles que foram exercidos sobre as exportações agrícolas e a legislação do imposto de renda rural.*

Isto posto, caberia perguntar então quais são as principais áreas em que se faz necessária uma atuação mais ativa do governo e em quais áreas seria recomendável o seu afastamento. Com relação ao último ponto, parece-me que todo o envolvimento do setor público com a comercialização de produtos agrícolas deveria ser completamente eliminado, bem como sua atuação na regulamentação de fluxos de comércio internacional e também todo tipo de intervenção no mecanismo de formação dos preços. Com relação ao primeiro ponto, gostaria de discutir, no espaço que me resta, apenas um aspecto, o risco. Este é um fator de grande influência na atividade agropecuária. No Brasil, como em grande parte dos países em desenvolvimento, existem poucas instituições que permitem que os produtores rurais defendam-se do risco. Na ausência delas, a grande maioria dos produtores busca sua proteção através da diversificação de culturas, da escolha de variedades e atividades menos sujeitas a riscos climáticos ou financeiros ou ainda através de outras formas. Na maior parte das vezes, tais alternativas têm custos muito elevados. Ao mesmo tempo que onera o setor privado, a ausência destes mercados impõe também um elevado ônus sobre a política agrícola. Implícita ou explicitamente os formuladores e administradores dos instrumentos da política têm se preocupado em fornecer aos produtores al-

(*)Economista do Instituto Brasileiro de Economia e Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia, ambos da Fundação Getúlio Vargas.

guma proteção contra o risco. A equivalência-produto constitui-se no exemplo mais recente disto. Ao promover uma compatibilização entre a correção do ativo e do passivo, o efeito negativo de uma queda de preço relativo sobre o endividamento dos produtores rurais fica praticamente eliminado. Isto não significa entretanto que os custos tenham deixado de existir, apenas que os produtores não estão pagando por eles. No caso em questão o pagamento fatalmente recairá sobre os ombros do governo.

Ao invés de se comprometer a arcar com custos desta natureza, que além de serem muito elevados criam grupos de pressão que posteriormente tornam difícil qualquer reformulação de rumos, seria mais racional que o governo criasse condições para o desenvolvimento de mercado de risco. A ele caberia disciplinar (ou, melhor ainda, eliminar completamente) sua participação na comercialização da safra e incentivar a criação do maior número possível de mercados futuros, de maneira regionalmente diversificada, bem como promover sua integração com todas as regiões agrícolas importantes do país. O financiamento dos custos fixos de implantação (principalmente infrações e informática) e do treinamento de mão-de-obra deveriam ser a forma básica de atuação. Note-se, entretanto, que o governo não deve, em hipótese alguma, conceder subsídios neste processo. A recuperação total dos custos fixos deve ser garantida através da cobrança de uma contribuição de melhoria (ou alguma taxa equivalente) ao longo de um período de cinco anos, de tal forma que o valor presente das receitas governamentais seja igual ao valor do investimento realizado. Da mesma forma, o treinamento de mão-de-obra deveria ser integralmente pago pelos beneficiários ao longo de cinco anos.

Como regra geral, o governo deve utilizar o critério de recuperação de custos e de financiamento apenas dos custos fixos daqueles projetos que tenham elevados retornos sociais e privados. O exemplo acima do mercado futuro é apenas um dentre muitos outros, principalmente projetos de criação de infra-estrutura, como é o caso de irrigação, energia elétrica e estradas. Atuando desta maneira, o governo estará talvez facilitando a realização de investimentos que, muitas vezes, são retardados pela existência de imperfeições no mercado de capitais ou pela existência de elevados custos de transação. Adicionalmente estará preservando o valor dos recursos públicos que, de outra forma, seriam transferidos da sociedade como um todo para um pequeno grupo de "eleitos".

Normas para a Elaboração de Artigos Técnicos

1. Só serão aceitos trabalhos originais em português;
2. O texto não deverá exceder de 6 laudas datilografadas em espaço duplo;
3 A linguagem deverá ser concisa, impessoal e na ordem direta;
4. As tabelas deverão conter a citação da fonte dos dados;
5. Uma vez aceito, o trabalho não poderá ser reproduzido, mesmo parcialmente, sem o consentimento da Revista de Política Agrícola.
6. As opiniões emitidas nos artigos são de exclusiva responsabilidade dos autores;
7. A publicação dos artigos nesta revista está condicionada à aprovação dos editores;
8. As colaborações não serão remuneradas;
9. Os artigos técnicos constarão de título, autor e, ao pé-de-página, da oridem do autor.
10. As referências deverão ser completas, segundo normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas);
11. Os trabalhos deverão ser remetidos em duas vias;
12. As cópias enviadas não serão devolvidas, mesmo quando o artigo não for aceito; e
13. As questões não contempladas acima serão resolvidas pelos editores.

Editada, Composta e Impressa na Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB