

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - IPEA

INSTITUTO DE PESQUISAS - INPES

DOCUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA Nº 34/77

Rio de Janeiro

PRIORIDADES E
PERSPECTIVAS
DA ECONOMIA
BRASILEIRA

CÓPIA Nº 6

REPRODUÇÃO PROIBIDA

NÃO PODE SER CITADO

NOTA: Este documento é reservado. Destina-se exclusivamente a
circulação interna. Cada cópia é identificada por um número,
que vai carimbado em todas as páginas do texto. Todos os
exemplares são rubricados pela Superintendência do INPES.

SUMARIO

APRESENTAÇÃO	1
Capítulo 1 - AS OPÇÕES DO DESENVOLVIMENTO	6
PARTE I: OBJETIVOS	
Capítulo 2 - CRESCIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA	24
Capítulo 3 - DISTRIBUIÇÃO DA RENDA	38
Capítulo 4 - EMPREGO	63
Capítulo 5 - DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO	86
PARTE II: CONDICIONANTES	
Capítulo 6 - PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	100
Capítulo 7 - RELAÇÕES ECONÔMICAS COM O EXTERIOR	125
Capítulo 8 - INFLAÇÃO	149
Capítulo 9 - ENERGIA E MEIO AMBIENTE	176

APRESENTAÇÃO

O presente documento é o resultado de um trabalho de equipe. Dele participou, durante um período de pouco mais de seis meses, todo o quadro técnico do INPES organizado em grupos de discussão segundo os principais temas da atualidade brasileira

A idéia de discutir as prioridades do desenvolvimento nasceu do consenso da equipe quanto à necessidade de redirecionar os rumos da economia brasileira. Da substituição das importações durante os anos 50, e passando pela recente política de promoção de exportações, entende-se que no atual estágio de desenvolvimento esse redirecionamento encerra um compromisso redistributivista. Em outras palavras, trata-se de atribuir prioridade à promoção do emprego e à redistribuição da renda. É verdade que a complexidade e o amadurecimento da sociedade tornam as opções futuras menos evidentes do que costumavam ser no passado. Por isso mesmo é relevante examinar os custos alternativos envolvidos e certamente cristalizados, nas decisões sobre as prioridades do desenvolvimento.

Após 1964 a economia brasileira sofreu profundas mudanças estruturais e demonstrou notável capacidade de mobilizar recursos em favor de um padrão de crescimento acelerado. A despeito, entretanto, das altas taxas de crescimento, a economia não tem sido capaz de resolver os problemas do subemprego e da pobreza. Ao contrário, existem evidências de que os desequilíbrios no mercado de trabalho e as desigualdades de renda se agravaram ao longo das últimas décadas. Numa visão de longo prazo, tais desequilíbrios podem, em grande parte, ser imputados a um sério descompasso entre a estrutura produtiva da economia e a composição da demanda agregada. A rigor, o processo de substituição de importações gerou uma estrutura de produção atrelada aos bens duráveis, extremamente sensível a flutuações cíclicas da demanda e em desacordo com a disponibilidade interna de fatores. Em outras palavras, gerou-se um padrão de uso de recursos

intensivo em capital e insumos escassamente produzidos a nível doméstico. Do lado da demanda, os preços relativos evoluíram no sentido de favorecer o consumo de bens mais modernos, acessíveis apenas aos consumidores urbanos de renda relativamente elevada.

Dada, portanto, a estrutura da oferta baseada em bens duráveis, a manutenção desse padrão de crescimento requer que a demanda dos mesmos se expanda a taxas crescentes. Na prática, existem maneiras de atender a tal exigência. A primeira consiste em recorrer à demanda externa através da exportação de produtos mais modernos, ou mesmo, intensificando a exportação de bens primários, a fim de aumentar o influxo de divisas. Dado, porém, o alto custo relativo dos primeiros, o sucesso dessa política depende, pelo menos a médio prazo, da criação de amplo sistema de incentivos e benefícios compensatórios ao setor exportador. Os incentivos a exportação, se mantidos por longo tempo, criam serias distorções nos preços relativos, redistribuindo a renda em benefício do setor exportador (com alta participação de empresas estrangeiras) e impondo pesados custos sociais aos segmentos não-internacionais da economia.

Outros modos de atender a exigência acima referida, dizem respeito à expansão da demanda interna por bens modernos. Isto pode ser conseguido mediante condições mais favoráveis para o crédito ao consumidor ou através de transferências de renda para classes de renda relativamente mais baixa, compradores em potencial desses bens.

O ponto a salientar nessa discussão, é que medidas unilaterais relativas à demanda tendem apenas a deslocar para o futuro, acarretando com isso custos sociais crescentes, uma situação de impasse entre a estrutura da oferta global e o perfil da demanda agregada. Em princípio, é razoável supor que, a despeito do notável desempenho recente, as exportações não reúnem condições de manter um crescimento muito acima da média internacional. Por sua vez, no que concerne a demanda interna, o endividamento do consumidor está sujeito a limites e as transferências unilaterais de renda tendem a ser reabsorvidas por mudanças nos preços relativos.

Em resumo, o presente estágio da economia brasileira reclama medidas que atuem de forma simultânea e coerente sobre a estrutura da oferta e da demanda agregadas. Como é sabido, alterações na estrutura produtiva implicam longo prazo de maturação e, além disso, em virtude da atual complexidade da economia, exigem a definição de prioridades a nível de subsetor de atividade, podendo mesmo descer ao detalhe de processo de produção. Nesse aspecto, o importante é que tais prioridades diferenciem as atividades segundo sua função, consistam em absorver mão-de-obra, gerar divisas ou utilizar tecnologia de ponta. Evidentemente, a definição das prioridades deverá ser de molde a reduzir a relação média capital/mão-de-obra da economia e incrementar a utilização de recursos e fatores domésticos. Nesse sentido, deve incluir a promoção das pequenas empresas, a produção de bens de consumo popular e principalmente o aumento dos investimentos públicos na infra-estrutura social.

Do lado da demanda, a maior disponibilidade de serviços sociais representa acréscimo da renda real, principalmente para as classes de renda mais baixa. Significa também aumento da demanda por bens cuja produção seria incentivada pelas medidas de reestruturação da oferta.

A fim de que a política de redistribuição de bem-estar seja viável, é necessário que a economia continue crescendo, embora a taxas menores que as verificadas em períodos recentes. Mais precisamente, admite-se que estas devam situar-se em torno da taxa histórica de crescimento, isto é, entre 7 e 8% a.a. Tais incrementos, embora necessários, não são suficientes para financiar o esforço redistributivista. Outras fontes adicionais de recursos incluem receitas provenientes de impostos diretos sobre a renda e a riqueza assim como impostos indiretos que beneficiem os bens de consumo popular e penalizem os bens de consumo conspícuo. Além disso, a composição dos gastos do Governo, nos seus vários níveis, seria alterada de modo a atribuir maior prioridade aos investimentos na infra-estrutura social e a certos itens de custeio, do tipo emprego público com baixa qualificação

Numa economia heterogênea como a brasileira, a política redistributivista deve ainda distinguir entre medidas dirigidas ao emprego informal, que reúne subempregados e pobres e representa cerca de 30% da população economicamente ativa, e medidas dirigidas ao setor empresarial da economia, este último compreendendo principalmente assalariados protegidos pela legislação trabalhista. Cumpre assinalar que, embora da maior relevância, medidas recentes do tipo PIS e PASEP têm seus efeitos redistributivos limitados ao setor de produção empresarial.

Acima de tudo, a adoção do compromisso redistributivista pressupõe algumas mudanças fundamentais na maneira de conceber e conduzir a política econômica. A primeira delas refere-se ao horizonte de tempo. Nesse aspecto, a experiência brasileira tem se restringido à gestão de curto e, talvez, de médio prazo. É equívoco pensar-se que, sendo o longo prazo constituído de uma seqüência de curtos prazos, a gestão eficiente da conjuntura necessariamente leva à consecução de objetivos de longo prazo. Comumente, a preocupação exclusiva com o curto prazo acaba por acumular distorções, por exemplo, na distribuição de bem-estar. Aliás, este parece ser o caso de grande parte dos países em desenvolvimento.

O compromisso redistributivista requer, portanto, que se estabeleçam os contornos desejáveis para a sociedade brasileira legada às próximas gerações. Representa, por isso mesmo, não um mero exercício em futurologia, mas a definição de intenções e prioridades de longo prazo. Significa, também, subordinar questões de curto prazo, tais como a política monetária e a gestão do balanço de pagamentos, à consecução do objetivo redistributivista. Tal concepção fica patente na própria organização deste documento, que conceitua o tratamento antiinflacionário e as relações econômicas com o exterior como condicionantes aos objetivos maiores do desenvolvimento. O leitor com interesse em um tema específico, e ao mesmo tempo preocupado com a síntese dos argumentos desenvolvidos ao longo do texto, poderá ler apenas o primeiro capítulo e aquele de sua escolha.

Outro aspecto a ser acentuado é o conteúdo institucional do documento, na medida em que se preocupa com mecanismos de descentralização e coordenação das decisões. Entende-se que a atual fase da economia brasileira não recomenda a criação de novas entidades ou níveis de decisão. Ao contrário, o momento é oportuno para a consolidação do intrincado sistema de incentivos, isenções e fundos especiais que retira à política econômica seu caráter global, tornando-a incoerente nas suas várias partes.

Finalmente, este conjunto de proposições deve ser entendido como o início de uma tarefa que se deve repetir periodicamente, como forma de contribuir para o aperfeiçoamento da política pública no País.

Hamilton Carvalho Tolosa

Fernando A. Rezende da Silva

Superintendência do INPES

Capítulo 1

AS OPÇÕES DO DESENVOLVIMENTO /

1.1 - Aspectos Gerais

As duas últimas décadas foram marcadas por grandes mudanças na estrutura produtiva e institucional da economia brasileira. Taxas elevadas de crescimento anual do Produto Interno Bruto, crescente participação do Governo e das empresas estrangeiras na economia, persistência do processo inflacionário e, mais recentemente, acentuado crescimento das transações com o exterior foram alguns fatos marcantes do período.

No período 1968/74, a política econômica foi coerentemente desenvolvida no sentido de atender aos objetivos de maximização do crescimento econômico, de equilíbrio ou eventual superavit no Balanço de Pagamentos e de combate a inflação. Embora citados nas metas oficiais, os objetivos de redistribuição da renda e maior nível de emprego foram, na prática, pouco favorecidos pela estratégia governamental.

O próprio crescimento econômico, apesar de prioritário, teve, em certas ocasiões, de ser preterido por outros objetivos de curto prazo, tais como o combate à inflação e o equilíbrio no Balanço de Pagamentos. Esta estratégia, com ênfase excessiva em objetivos de curto prazo, tende a ampliar as flutuações cíclicas da economia, como se pode observar através do comportamento da atividade econômica nos últimos quinze anos. Assim, de 1962 a 1967 a taxa média de crescimento do Produto Interno Bruto foi inferior a 4% ao ano, com nítida ampliação da capacidade ociosa da economia. Já os anos seguintes, até 1975, marcam um período de crescimento econômico excepcional, com taxas oscilando em torno de 10% ao ano. Finalmente, a partir de 1975 a economia brasileira vem apresentando um crescimento médio mais modesto, inferior aos 7% históricos. Continuando a tendência originada na política de substituição de importações dos anos 50, o crescimento industrial concentrou-se fortemente na

indústria de bens de capital, de bens de consumo durável, produzidos para o mercado doméstico, e de manufaturados e/ou semimanufaturados destinados às exportações.

A abertura da economia brasileira para o exterior ocorreu em um período de melhoria circunstancial das nossas relações de trocas e forte expansão do comércio internacional, o que permitiu o crescimento das exportações de US\$ 1,7 bilhão, em 1966, para mais de US\$ 6,2 bilhões, em 1973. Por força do crescimento econômico e da política de incentivos aos investimentos, as importações cresceram também a taxas elevadas, muito embora a maciça entrada de capitais externos propiciasse seguidos superavits no Balanço de Pagamentos e a conseqüente acumulação de reservas, que passaram de pouco menos de US\$ 200 milhões, em 1967, para US\$ 6,6 bilhões, em 1973. As modificações introduzidas nas normas atinentes ao comércio exterior do Brasil - tais como a política de desvalorizações cambiais, a instituição de incentivos fiscais e dos financiamentos às exportações, a ampliação do draw back, a criação de trading companies, o estabelecimento de programas especiais, como o BEFIEX, e o incentivo a maior agressividade nas vendas e busca de novos mercados - permitiram o aproveitamento da fase cíclica favorável da economia mundial, com o crescimento acentuado das exportações de produtos não-tradicionais, basicamente manufaturados e semimanufaturados, e de novos produtos agrícolas, como a soja. Entretanto, a partir de 1974 as importações a preços internacionais elevados, a crise econômica internacional e os compromissos com o serviço da Dívida Externa vieram a provocar deficits elevados no Balanço de Pagamentos em Conta Corrente, em média acima de US\$ 6 bilhões. A intensa acumulação de capital exigida pelas taxas elevadas de crescimento e pela composição do Produto Interno tornou a economia muito mais sensível às relações econômicas com o exterior, notadamente no que concerne às importações de combustíveis, insumos básicos e bens de capital. É interessante assinalar que a mudança na composição das exportações em favor de manufaturados e de produtos agrícolas não-tradicionais, como a soja, e a própria substituição de importações, basearam-se no em

prego intensivo de fatores internamente escassos. Paradoxalmente, o Brasil estaria assim "exportando" fatores relativamente carentes no próprio País. É também evidente que tal estratégia, embora favorável ao crescimento econômico e à diversificação industrial, tem efeitos nocivos sobre a distribuição de renda e o nível de emprego.

A opção política em prol dos objetivos de curto prazo, tais como a maximização do crescimento da renda, o combate à inflação e o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, em detrimento de objetivos de prazo mais longo referentes à melhor distribuição da renda, nível mais elevado de emprego e expansão do mercado interno, baseia-se no pressuposto de que o processo de crescimento econômico acelerado e diversificado atende automaticamente, a longo prazo, os objetivos sociais. Segundo este raciocínio, qualquer medida redistributivista seria prematura enquanto a renda nacional não atingisse certo nível considerado ideal. Por outro lado, as pressões contra o redistributivismo tendem a ser mais fortes quando a economia se encontra numa fase cíclica de taxas mais baixas de crescimento. Neste último caso, a retomada do crescimento passa a constituir o principal objetivo, enquanto a redistribuição de renda é vista simplesmente como foco adicional de inflação e de obstáculo ao crescimento econômico futuro.

As evidências de que a concentração da renda no Brasil aumentou nas décadas de 60 e 70 são amplamente reconhecidas. Este aumento, tanto sob o ponto de vista regional como pessoal, resultou, em grande parte, de várias circunstâncias que cumulativamente contribuíram para agravar a concentração de riqueza de longa data existente na sociedade brasileira. Dentre essas circunstâncias, cumpre destacar em particular a política salarial que sistematicamente subestimou o resíduo inflacionário na fórmula de reajuste de salários, os subsídios e incentivos ao emprego do fator capital e, por último, a não-neutralidade da política macroeconômica.

É certo que algumas dessas medidas são anteriores a década de 60, mas, a partir daí, seus efeitos tornaram-se mais

visíveis. Assim, no triênio 1955/57 o salário mínimo médio real era de Cr\$ 1.250,00 a preços de 1976, caindo para Cr\$ 1.066,00 em 1958/60, e atingindo seu nível mais baixo, de Cr\$ 776,00, em 1967/68. Uma vez que aproximadamente 37% dos trabalhadores recebem uma remuneração mensal de até um salário mínimo, a política salarial favoreceu a perda relativa de renda de uma ampla faixa da mão-de-obra de baixa qualificação.

Por sua vez, a política de subsídios e incentivos fiscais estimulou o emprego de capital, reduzindo o ritmo de absorção de mão-de-obra. Aliás, a política fiscal na última década ampliou a desigualdade nos coeficientes de carga tributária efetiva entre setores de atividade e tipos de empresas, beneficiando as empresas de maior porte vis-à-vis as pequenas firmas. Com isso, a concentração de renda pessoal foi estimulada.

Finalmente, a política macroeconômica procurou expandir a demanda de bens produzidos nos setores mais dinâmicos, especialmente os bens duráveis e os consumidos pelas classes de renda média e superior. Para viabilizar e expandir esses mercados foram criadas linhas próprias de financiamento, basicamente através de aceites cambiais, movendo-se uma intensa campanha publicitária com o fito de reproduzir padrões de consumo de economias mais avançadas. Juntamente com a expansão desses mercados, a demanda de mão-de-obra com certas qualificações ampliou-se, tornando mais acentuada a concentração de renda. Portanto, embora considerada neutra quanto aos seus efeitos setoriais, a política de expansão da demanda agregada produziu efeitos discriminatórios na distribuição da renda pessoal.

Do ponto de vista regional, as mesmas medidas tiveram também o efeito de ampliar a concentração da renda, pouco beneficiando as regiões mais pobres. Medidas aparentemente neutras agiram, na verdade, no sentido de agravar as desigualdades. Assim, apesar de toda a política de incentivos fiscais e de transferência de recursos governamentais em favor das regiões menos desenvolvidas, a participação do Nordeste na renda interna regrediu de 15%, em 1960, para pouco mais de 11%, em 1970, enquan

to a participação relativa da região Norte permaneceu estagnada em 2%. No período 1961/69, foram transferidos recursos para a região Nordeste que representaram quase 7% da renda regional. No mesmo período, a renda do Nordeste teve um crescimento médio anual de apenas 1,9%, enquanto a Renda Nacional crescia a 5,2% ao ano. Apesar da manipulação da política tributária com o objetivo de promover a realocação espacial dos investimentos na economia, calcula-se que as taxas brutas de retorno nas empresas estabelecidas nas regiões Norte e Nordeste correspondem aproximadamente à metade das taxas relativas às regiões Sul e Sudeste. Em tais condições, compreende-se que a política de redistribuição regional da renda nos moldes atuais não tenha sido capaz de neutralizar a força concentradora exercida conjuntamente pela política macroeconômica e pelos mecanismos de mercado.

Uma consequência natural dos incentivos fiscais, da estratégia de substituição das importações, e dos efeitos não-neutros da política macroeconômica agregada, foi a insuficiente absorção da mão-de-obra nas duas últimas décadas. Apesar do crescimento bastante elevado do produto industrial, a capacidade do setor em absorver mão-de-obra foi inferior às necessidades de geração de emprego. Na década de 50, o emprego industrial cresceu a uma taxa média anual de pouco mais de 2%, enquanto a população urbana aumentou à taxa de 5,6% ao ano. Na década seguinte, a absorção de mão-de-obra atingiria uma taxa média mais elevada, pouco acima de 4% ao ano, enquanto a população urbana aumentava em média a 5% ao ano. A disparidade entre a geração de emprego industrial e o crescimento da oferta de mão-de-obra nos centros urbanos redundou na ampliação de ocupações informais de baixa qualificação ligadas ao setor Serviços. A forte migração rural-urbana provocou o explosivo crescimento de algumas cidades dotadas de infra-estrutura deficiente e reduzida capacidade de gerar empregos industriais, ocasionando deficits habitacionais, o crescimento de favelas, e crises no abastecimento de água e esgotos. Em tais circunstâncias, era natural que ocorresse uma queda na qualidade de vida da população com renda mais baixa.

Apesar dos esforços do setor público para minorar os deficits na oferta de serviços urbanos e de infra-estrutura, muito pouco foi feito para absorver mão-de-obra menos qualificada na produção de bens públicos e semipúblicos. De certa forma, persiste a preocupação com a eficiência operacional dos serviços urbanos, o que, aliado a escassez de recursos próprios e a rigidez na alocação das receitas federais transferidas para os Estados e Municípios, tende a promover a adoção de tecnologias intensivas em capital e a fixação de critérios desnecessariamente severos para a contratação de mão-de-obra menos qualificada, pouco condizentes com as tarefas a serem executadas. O interesse pela eficiência nos moldes privados e certamente excessivo, pois a possível queda da produtividade na produção de bens públicos, resultante da adoção de tecnologias menos sofisticadas e do emprego de mão-de-obra menos qualificada, não sofre concorrência de outras empresas. Por outro lado, há indícios de que, em alguns dos principais serviços urbanos, como educação, saúde e segurança, o uso mais intensivo de mão-de-obra resultaria numa sensível melhoria da qualidade dos serviços públicos.

A intervenção governamental não se resume apenas a oferta de bens e serviços públicos. Compreende também a crescente expansão do dispêndio e a progressiva multiplicação de empresas governamentais. Estima-se que a despesa consolidada do setor Governo representa hoje aproximadamente 30% do Produto Interno Bruto, enquanto os investimentos públicos diretos e indiretos já alcançam 60% da Formação Bruta de Capital. A par dessa intervenção direta na economia, o setor público vem desenvolvendo uma crescente intervenção indireta, principalmente através de mecanismos financeiros. As instituições financeiras oficiais respondem praticamente pela totalidade do crédito de longo prazo concedido à indústria e agricultura. Até os projetos privados financiados por organismos não-oficiais submetem-se às normas estabelecidas pelo Governo, na medida em que tencionam obter favores e incentivos fiscais, e/ou quando a instituição financiadora obtém recursos via repasses de instituições oficiais.

No período mais recente, a intervenção direta na economia foi caracterizada por crescente centralização vertical, acompanhada de progressiva descentralização horizontal. A centralização vertical operou-se através da perda de autonomia dos Estados e Municípios no tocante às decisões de mobilização e aplicação de recursos. Simultaneamente, a descentralização horizontal processou-se sob a forma de grandes empresas governamentais, criadas e ampliadas especificamente para o atendimento de algumas das principais metas setoriais de desenvolvimento, com a conseqüente perda de controle do planejamento central sobre as decisões de alocação setorial dos recursos para consumo e investimento. A esse respeito, estima-se que cerca de 90% dos investimentos públicos são realizados pelas Autarquias e Empresas Governamentais.

Na forma atual de intervenção, a centralização vertical concentra o poder de decisão sobre a alocação de recursos. A descentralização horizontal, contudo, não permite ao Governo Federal exercer o poder de decisão necessário a compatibilização das metas globais e setoriais. O certo é que o grande número de instituições e empresas com responsabilidades especificamente setoriais promove uma compartimentalização, desnecessária e indesejável, de recursos financeiros, determinando ao mesmo tempo excesso de oferta de recursos em certos setores e carência em outros. Assim, as decisões de investimento tendem a depender mais da disponibilidade de recursos do que propriamente das necessidades e prioridades setoriais.

Além do reflexo imediato sobre a alocação de fatores, a forma atual de intervenção tem gerado problemas no controle do nível e composição da demanda agregada, no controle das importações, e no próprio combate à inflação. À medida que o Governo Central sofre - via descentralização horizontal - de progressiva perda do poder de decisão sobre a alocação de recursos, sua capacidade de manipular e induzir mudanças na demanda agregada torna-se cada vez mais reduzida. Autarquias e Empresas Governamentais tendem a adotar objetivos e executar planos não necessariamente consistentes com as decisões do Governo Fe-

deral, principalmente se o planejamento nessas instituições abarca um horizonte de tempo mais dilatado que o dos Planos Governamentais, e, até certo ponto, independem de dotações de recursos federais. O efeito multiplicador condiciona direta e indiretamente as decisões de uma parcela considerável de empresas privadas às decisões dessas Autarquias e Empresas Governamentais, fazendo com que a eventual meta de "desaquecer" a economia seja perseguida com muito mais esforço atualmente do que há alguns anos.

A execução e eficácia das políticas fiscal e monetária também foram afetadas pela forma assumida pela intervenção governamental na economia. O dispêndio financeiro na conta do Tesouro Nacional tende a ser cada vez menos representativo do verdadeiro impacto de ação governamental na demanda agregada. Em primeiro lugar, porque o dispêndio de Autarquias e Empresas Governamentais, com participação crescente na economia, não integra o orçamento da União. Em segundo, as modificações na forma de contabilização tornaram o eventual superavit cu deficit do Tesouro um dado sem maior expressão. Em suma, já não é mais possível qualificar uma política como inflacionária ou antiinflacionária com base apenas numa eventual posição deficitária ou superavitária na Execução Financeira do Tesouro Nacional.

Outro indicador que deve ser encarado com reserva e o conceito de Meios de Pagamentos, convencionalmente adotado no Orçamento Monetário. O intenso crescimento do mercado financeiro na última década gerou uma grande variedade de ativos financeiros, os quais até certo ponto substituem os Meios de Pagamentos. O estoque desses ativos, considerados não-monetários pelo Governo, cresceu em cerca de 75 vezes em termos reais entre 1963 e 1976, enquanto os Meios de Pagamentos, segundo a conceituação corrente, cresceram menos de três vezes no mesmo período. É natural, pois, que a expansão dos ativos quase-moeda e os complexos arranjos institucionais de correção monetária, incentivos fiscais, e de criação e funcionamento dos intermediários financeiros exercessem um efeito importante sobre a eficácia da política monetária, manipulada com base num indicador, que hoje com

preende apenas 30% dos ativos financeiros, enquanto há uma década representava mais de 90%.

A consequência direta da paradoxal perda de controle sobre a economia, paralela à crescente intervenção nos moldes atuais, e a dificuldade cada vez mais visível que o Governo Federal tem para controlar a demanda agregada através de instrumentos convencionais de política fiscal e monetária. Nessas condições, a adoção de medidas políticas visando a afetar no curto prazo a demanda agregada tem efeitos não-neutros sobre sua composição, o nível de emprego e a distribuição de renda. Infelizmente, o viés dos efeitos opera na direção oposta àquela desejada pelo próprio Governo e em evidente conflito com outras metas da política econômica.

1.2 - Objetivos e Condicionantes

A manutenção de uma estratégia econômica voltada para o atendimento de objetivos conjunturais, e a própria evolução de uma série de fatores que marcaram a economia brasileira nas últimas décadas, criaram dois tipos de impasse. O primeiro é o desequilíbrio que se acentuou entre a oferta e o emprego efetivo dos recursos disponíveis. Desde as primeiras etapas da política de substituição de importações do pós-guerra, tendeu-se a adotar técnicas e incentivar os setores que fazem uso intensivo de fatores internamente escassos, em particular o capital e alguns insumos básicos importados. Uma das consequências diretas dessa política, aliada à idéia de explorar ao máximo as condições de curto prazo, tem sido o aparecimento cíclico de dificuldades nas relações econômicas com o exterior, além de tornar a economia dependente da tecnologia importada para repor e ampliar a capacidade do setor industrial. Outra consequência, até certo ponto imprevista, foi a crescente dependência do sistema de transporte e de importantes segmentos do parque industrial de uma fonte de energia importada, situação que tornou visível a vulnerabilidade da economia a partir da recente "crise do petróleo".

Ao mesmo tempo, a política econômica reduziu, e bem verdade que involuntariamente, a absorção da mão-de-obra de baixa qualificação, com conseqüências óbvias na distribuição de renda, no nível de emprego, e na pobreza. A medida que os sucessivos governos procuravam atender as metas de curto prazo, a solução desses problemas era sempre adiada. Com o decorrer do tempo, os efeitos acumularam-se e tornaram-se visíveis, caracterizando um segundo tipo de impasse: o da equidade e justiça social.

Ao lado de um desempenho econômico dos mais satisfatórios pelos padrões mundiais, a economia brasileira encontra-se hoje marcada por fortes contrastes econômicos e sociais. Mesmo se fosse possível ignorar o aspecto da equidade e justiça social, o argumento econômico da criação de um sólido mercado interno justifica por si só a mudança nas prioridades da política econômica, sem que o Governo abdique do crescimento econômico. Nessa reformulação de prioridades, os objetivos que anteriormente predominavam - a saber, o crescimento econômico, o equilíbrio no Balanço de Pagamentos e o combate à inflação - devem assumir o papel de condicionantes dos objetivos mais amplos de melhor distribuição da renda (pessoal e regional) e maior absorção da mão-de-obra. Outro fator condicionante é a participação do Governo, cuja intervenção na economia deverá assumir forma distinta da atual.

A ênfase nos objetivos de redistribuição da renda e promoção do nível de emprego não implica o sacrifício do crescimento econômico. Pelo contrário, para que a redistribuição de renda seja viável é necessário manter o crescimento do produto, embora com uma composição diferente da atual. Desde a II Guerra Mundial, a economia brasileira vem crescendo a taxas médias bastante elevadas, e não seria sensato alterar essa tendência. Entre 1947 e 1954, o Produto Interno Bruto elevou-se a uma taxa média em torno de 6,3% ao ano. Nos oito anos seguintes, entre 1955 a 1963, a taxa atingiu 7% ao ano. A partir de 1964, o crescimento teria sido mais elevado ainda; cerca de 7,2% ao ano, se

gundo as Contas Nacionais anteriores à recente revisão, ou cerca de 7,8% ao ano, segundo as novas estimativas. Portanto, e bastante razoável postular um crescimento de longo prazo para a economia brasileira a uma taxa média anual entre 7 e 8%. Com isso, mesmo supondo o limite inferior de 7%, no final de uma década o Produto Interno Bruto estaria próximo de US\$ 270 bilhões a preços de 1976, certamente um nível de renda situado entre os 10 primeiros na escala mundial.

A idéia de redistribuição de renda tem dado motivo a receios em virtude das supostas implicações negativas sobre o crescimento econômico. A reformulação das prioridades de política econômica que aqui se propõe parte do princípio de que é possível e necessário que o País continue crescendo a taxas elevadas, em continuação a experiência histórica de várias décadas. Um crescimento estável, em torno de 7% ao ano, tem, na verdade, várias implicações positivas.

Em primeiro lugar, está comprovado que, a curto prazo, taxas mais elevadas de crescimento estão associadas a níveis mais altos de inflação. Logo, a estabilidade do crescimento favorece a própria estabilidade da taxa de inflação, e até mesmo a sua redução. Em segundo lugar, um crescimento econômico muito intenso, principalmente às expensas da rápida exaustão da capacidade ociosa dos fatores escassos da economia, propicia a concentração da renda pessoal, uma vez que a mão-de-obra mais qualificada e os fatores mais especializados têm oferta inelástica a curto prazo. A maior estabilidade do crescimento econômico teria, assim, a vantagem de não agravar a concentração de renda, dando oportunidade a que medidas redistributivistas atuassem no sentido desejado. Finalmente, dada a relativa rigidez a curto prazo na oferta de insumos básicos e equipamentos mais especializados, as pressões visando ao crescimento elevado induzem aumentos mais que proporcionais nas importações, em particular dos bens de capital que poderiam ser eventualmente produzidos no País, caso fossem menos intensas as pressões a curto prazo da demanda. Desta forma, um crescimento econômico mais está

vel, além de contribuir para o equilíbrio do Balanço de Pagamentos, favorece também os planos de expansão das empresas, a maior seletividade nos projetos e o menor risco, dada a menor flutuação nos lucros.

As relações econômicas com o exterior deverão também ser reorientadas de acordo com as novas prioridades. Em primeiro lugar, a economia brasileira não poderá contar, em futuro próximo, com poupança externa para fazer face a uma formação de capital em torno de 25% do Produto Interno Bruto. Atualmente, a poupança externa contribui com 10% do total dos recursos destinados a formação bruta do capital, porém a necessidade de amortizar a dívida torna necessários saldos comerciais superiores à soma do deficit de "serviços não-fatores" e "serviço da dívida". Dessa forma, a próxima década deverá caracterizar-se pela saída de recursos internos, via saldos positivos nas transações em conta corrente com o exterior.

A menos que se reduza o consumo interno - hipótese conflitante com a meta de redistribuição da renda - a acumulação de capital terá necessariamente que ocorrer a um ritmo mais lento do que aquele observado nos anos de 1973 a 1975. Em princípio, a queda na taxa de formação de capital poderia ser interpretada como um prenúncio de taxas mais baixas de crescimento econômico. Este raciocínio pode parecer correto à primeira vista. Afinal, baseia-se no conhecido modelo de Harrod-Domar, empregado até agora no planejamento econômico no Brasil. Contudo, essa argumentação fundamenta-se na hipótese de que a acumulação de capital é o único fator determinante do crescimento econômico. No entanto, sabe-se hoje que o crescimento quantitativo qualitativo da mão-de-obra, as inovações técnicas e a melhor utilização dos recursos naturais são fatores igualmente ou até mais importantes.

Admitindo-se a influência desses outros fatores no crescimento econômico, a acumulação de capital pode ocorrer a um ritmo mais lento sem maiores sacrifícios na taxa de crescimento do produto. A própria recomposição setorial do produto, com ênfase na maior absorção dos fatores internamente abundan-

tes, deverá ter um efeito importante sobre as necessidades de investimento na economia. Como decorrência lógica, haverá uma queda (na margem) nas relações capital-produto e capital-trabalho, e a taxa de poupança da economia poderá ser mais baixa do que a observada nos últimos anos.

Para obter superavits no Balanço de Pagamentos em Conta Corrente será necessário um grande esforço no sentido de ampliar as exportações. Manter, entretanto, a composição atual não é suficiente. Será preciso uma política mais seletiva, visando basicamente à promoção de produtos de setores com capacidade ociosa - por exemplo, de bens de consumo durável - e de produtos agrícolas de áreas novas, com baixa intensidade em capital e insumos modernos. Contudo, embora o crescimento das exportações seja inevitável - em virtude da estratégia política adotada até agora - deve-se evitar que a política de promoção de exportações se sobreponha à meta de ampliação do mercado interno e, de certa forma, mesmo à política de substituição de importações. Anteriormente, tais políticas foram apontadas como um dos fatores responsáveis pelo agravamento da concentração de renda e do descompasso entre o crescimento da oferta e demanda dos fatores domésticos. Procura-se, agora, evitar esse mesmo tipo de erro. Para tanto, é necessário rever os subsídios, incentivos e financiamentos a juros negativos concedidos indiscriminadamente a certos setores exportadores, alertando-se para os custos sociais envolvidos no uso e disponibilidade de fatores. Aliás, a atual política de incentivos fiscais deverá ser brevemente neutralizada com a reformulação das normas do GATT, expectativa que torna ainda mais premente a revisão do nosso complexo sistema de subsídios às exportações.

Para que haja mudança na composição da oferta interna, compatível com a manutenção de uma taxa elevada de crescimento econômico e com superavit no Balanço de Pagamentos em Conta Corrente, a participação do Estado na economia deverá sofrer também alguma reformulação de modo a adequar-se aos objetivos de redistribuição de renda e expansão do emprego. A par das reformulações do papel do Governo, é de se prever que dificilmente

te o setor privado nacional terá condições de reunir os recursos suficientes para o desenvolvimento dos grandes projetos destinados à substituição de importações e, principalmente, à infra-estrutura de transportes, comunicações, energia, etc. Do mesmo modo, como os projetos nessas áreas são considerados também de segurança nacional e/ou de interesse coletivo, o papel das multinacionais no desenvolvimento desses setores será bastante limitado. Os capitais privados, doméstico e multinacional, encontrarão um campo amplo e rentável na produção de bens de capital, ora estimulada pela política de substituição de importações, e na indústria de bens de consumo, beneficiada pela melhor distribuição de renda e nível de emprego.

Os programas públicos voltados para objetivos sociais produzem impactos redistributivos tanto sobre a renda disponível dos consumidores como sobre a estrutura de produção. Argumenta-se geralmente que o consumo de alguns serviços coletivos ofertados gratuitamente ou a um preço subsidiado pelo Governo - tais como educação, saúde e segurança - representa um acréscimo indireto da renda disponível. Portanto, o efeito redistributivo das despesas públicas depende da forma como o dispêndio é distribuído pelos diferentes programas.

Porém, este não é o único efeito redistributivo. O aumento da produção de serviços públicos também promove efeitos importantes sobre a distribuição da renda, e este canal redistributivo não tem sido examinado. Tais efeitos decorrem das ligações entre a produção daqueles serviços e os setores privados que lhes fornecem os insumos necessários. A oferta de serviços de saúde e educação, para citar apenas duas áreas, exige quantidades elevadas de produtos das indústrias farmacêutica, têxtil, de mobiliário, gráfica, de alimentos, etc. Conseqüentemente, a expansão da oferta dos bens públicos por si só já induz um crescimento significativo de certas indústrias, notadamente as tradicionais, que desempenham papel importante na criação de emprego. Desta forma, o efeito redistributivo da composição dos gastos públicos pode ser muito mais importante para a redistribuição de renda e a criação de emprego do que o efeito redistributivo das medidas tributárias.

À primeira vista, pode parecer que a reformulação do papel do setor público concorre para a maior estatização da economia brasileira. Mas o que se pretende é mudar a forma de intervenção, reduzindo o excessivo grau de centralização vertical e ampliando a centralização horizontal. É preciso restituir a Estados e Municípios a autonomia necessária para mobilizar e aplicar recursos, e exercer o mínimo de controle sobre os projetos que lhes estão afetos. Por sua vez, é necessário reduzir ou eliminar a compartimentalização do mercado financeiro e a excessiva autonomia dos órgãos públicos setoriais. A especialização das instituições é benéfica para a alocação eficiente dos recursos, mas o mesmo princípio de eficiência exige que haja mobilidade dos recursos entre setores e instituições, o que não ocorre atualmente. Paradoxalmente, a maior mobilidade dos recursos exige o sacrifício da excessiva descentralização horizontal, desvinculando a aplicação dos recursos da sua captação.

O aumento da participação das despesas públicas no Produto Interno Bruto não implica necessariamente a maior intervenção do Estado na economia, mas sim a redefinição da forma de intervir. A participação do Governo via alocação do dispêndio tende, inclusive, a gerar maior interdependência e complementaridade entre os setores público e privado. Segundo este raciocínio, não há razão para que a expansão do setor público tenha que ser feita às expensas do setor privado. Pelo contrário, a complementaridade tende a beneficiar os dois setores e torna mais estável o processo de desenvolvimento econômico.

O atendimento das metas de redistribuição de renda e de crescimento no nível de emprego, juntamente com superavit em Conta Corrente no Balanço de Pagamentos, mudança na forma de intervenção governamental, manutenção de uma taxa satisfatória de crescimento econômico, desencadeará indubitavelmente pressões na demanda agregada, mudança na composição dos setores produtivos e alteração dos preços relativos.

Contudo, isto não implica a perda do controle do processo inflacionário. A taxa de inflação em si mesma não é im-

portante, mas sim sua estabilidade. Existem razões para crer que uma taxa de inflação em torno de 20% ao ano seria razoável para acompanhar e viabilizar as mudanças desejadas na economia brasileira. Uma das razões é que o combate à inflação deixará de ser uma meta prioritária para assumir o papel de condicionante, tornando aceitável certa passividade da política monetária. Uma taxa de inflação em torno de 20% permitirá o crescimento da oferta de moeda e empréstimos em cerca de 25-27% ao ano. Isto significa uma fonte importante de recursos que poderão ser aplicados em projetos de infra-estrutura, programas sociais e atividades fora do interesse ou capacidade do setor privado. A segunda razão é que essa taxa é suficiente para promover os reajustes nos preços relativos sem que surjam maiores pressões depressivas sobre a produção e o emprego dos setores que apresentam preços relativos declinantes. Finalmente, é de se esperar que taxas mais elevadas de inflação ocasionem fortes efeitos sobre a distribuição de renda, a adoção de inovações técnicas e o aproveitamento mais intensivo dos recursos existentes.

O processo de reformulação e compatibilização das prioridades políticas envolve custos e certo período de ajustamento. De início, logo em seguida à reformulação das metas, é muito provável que ocorram certos desequilíbrios, principalmente um aumento da taxa de inflação e uma queda no crescimento econômico. Tais efeitos, todavia, são transitórios e não devem ser interpretados como fracasso da nova orientação da política econômica.

É inevitável que com a melhor distribuição da renda pessoal ocorra uma mudança significativa na composição da demanda agregada, no sentido de maior pressão sobre a oferta de alimentos, vestuário, bens duráveis mais simples, serviços de saúde, educação, transporte, etc., enfim, sobre bens e serviços destinados ao mercado interno. Paralelamente a recomposição da demanda, é necessário mudar a estrutura da oferta, aumentando desse modo a absorção de fatores abundantes. Evidentemente ^{no curto prazo} ~~nestem~~ será impossível harmonizar os crescimentos da oferta e da demanda a curto prazo e, por esta razão, espera-se que sobre

venham pressões inflacionárias decorrentes da acomodação dos preços relativos.

De acordo com este raciocínio, qualquer tentativa de redistribuição pessoal da renda baseada exclusivamente no reajuste dos salários acima da inflação está fadada ao insucesso. A experiência mostra que essa tática gera uma espiral salários-preços que desloca para cima toda a estrutura de salários, sem maiores efeitos positivos sobre a distribuição da renda a longo prazo. Para que seja viável, a redistribuição terá que se processar via complementação da renda disponível, isto é, através de serviços públicos e necessidades básicas (alimentação, educação, saúde e habitação), bem como de uma reforma tributária. Com tal medida, será possível discriminar a classe de renda e segmento da população que se pretende atingir e, ao mesmo tempo, conforme foi visto, produzir efeitos positivos sobre a geração de empregos.

Com as mudanças esperadas na composição setorial, as atividades tradicionais deverão sofrer grandes pressões da demanda e desempenhar o papel de absorvedoras de mão-de-obra. O setor agrícola terá uma participação importante nesse processo, não apenas como fornecedor de excedentes para exportação, mas também como produtor de alimentos. O crescimento do produto agrícola tem sido bastante satisfatório no Brasil, atingindo, na média, cerca de 4% ao ano na última década, estimando-se sua contribuição ao Produto Interno Bruto em cerca de 10-11%. No futuro, é necessário que a participação da Agricultura aproxime-se de 15% e que seu crescimento anual aumente para algo em torno de 4,5 a 5%. Caso contrário, as metas de redistribuição serão frustradas e, certamente, ocorrerão pressões inflacionárias. Tendo em vista a reconhecida capacidade de resposta do produtor agrícola brasileiro, este nível de crescimento não parece absurdo

As principais modificações na Indústria deverão ocorrer nos ramos de Transformação e de Serviços Industriais de Utilidade Pública. A Extrativa e a Construção Civil continuarão

sendo estimuladas como no passado, devendo a construção de habitações populares receber tratamento prioritário. Quanto a Indústria de Transformação, a prioridade deverá recair sobre os setores mais tradicionais, como o Têxtil, de Vestuário, Produtos Alimentares, Mobiliário, etc. Como é sabido, a participação desses setores no Produto Industrial declinou na última década - passando de 50%, em 1960, para 35%, em 1970 - tendência que deverá persistir, embora em ritmo mais lento, mesmo que tenham êxito os esforços no sentido de melhor distribuir a renda e promover o emprego. Em termos agregados, a recomposição setorial da economia deverá determinar a queda na taxa média de crescimento do Setor Secundário a longo prazo, reduzindo-a de 10% a.a. em 1960/70 para cerca de 8% a.a., o que por sua vez implicará uma participação declinante no Produto Interno (de 40% no período 1960/70 para até 35%).

Por último, o ramo de Serviços sofreria a principal modificação no tocante à nova forma de participação do Governo na economia. Em lugar de competição, causa de controvérsia sobre a estatização, preconiza-se uma forma de intervenção baseada na complementaridade e interdependência entre os setores público e privado. A participação dos Serviços no Produto Interno Bruto não deve sofrer maiores alterações, mantendo-se a proporção atual de 50%. A taxa média de crescimento a longo prazo pode ser estimada em torno de 8% ao ano, isto é, abaixo dos 10% registrados na última década.

Capítulo 2

CRESCIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA

2.1 - Introdução

O presente capítulo divide-se em duas partes. A primeira procura mostrar que as perspectivas para a próxima década, em termos de estrutura de crescimento da economia brasileira, atuam no sentido de transferir para o futuro a solução de certas questões fundamentais para a sociedade brasileira, quais sejam: a redistribuição da renda, a redução da pobreza urbana e rural e o atendimento das necessidades básicas de parcela ponderável (cerca de um terço) da população brasileira.

Na segunda parte sugere-se que as possibilidades de resposta a este desafio dependem de esforços no sentido de compatibilizar objetivos conflitantes, ou mais precisamente, objetivos de eficiência versus equidade, bem como de atender certos condicionantes em termos de recursos e atuação dos agentes econômicos: Sem isto, é difícil acreditar que possa ocorrer uma reorientação da estrutura produtiva da economia (na direção indicada no texto), condição necessária para que o desafio possa ser enfrentado no presente e não ser simplesmente deslocado para o futuro. Dois pontos devem ser aclarados logo de início. O primeiro considera que, dada a estrutura produtiva da economia e dado o atual perfil da demanda global, a necessidade de pensar em alternativas redistributivas justifica-se não apenas em termos de justiça social, mas decorre naturalmente de argumentos e econômicos. O segundo ponto refere-se ao fato de que o que está em questão não é a capacidade de crescimento do produto interno da economia, mas sim a sua composição.

2.2 - Uma Interpretação do Desenvolvimento Recente

Desde 1974, o desequilíbrio do balanço de pagamentos em conta corrente e a taxa de inflação dominam a discussão so-

bre política econômica no Brasil. Não é demais repetir que tais problemas:

a) não são novos (pelo contrário, são recorrentes na experiência brasileira de crescimento com diversificação da estrutura produtiva),

b) refletem algo mais importante que desacertos da política econômica ou inadequações institucionais do processo decisório.

É exatamente o item b que nos interessa destacar para efeito de diagnóstico da situação atual e delineamento de suas perspectivas. A análise que procura reduzir o desempenho da economia a uma simples questão de maior ou menor eficiência na gestão da política econômica pouco ou nada tem a acrescentar acerca de perspectivas e/ou alternativas, saldo afirmar que elas dependem de políticas adequadas. Na realidade, tal atitude pressupõe implicitamente o prosseguimento do estilo de crescimento econômico adotado nos últimos anos. Não se trata, portanto, de negar importância à condução da política econômica, mas apenas de chamar atenção para o fato de que esta, além de não ser neutra do ponto de vista de suas implicações distributivas, opera dentro de limites e possibilidades estabelecidas por fatores mais fundamentais. Tais fatores são freqüentemente encobertos nas análises do tipo conjuntural, cujo horizonte de tempo raramente excede o período de um ano, e que, via de regra, preocupam-se apenas com indicadores convencionais de desempenho econômico, tais como taxas de crescimento setorial, taxas de inflação e situação do balanço de pagamentos a curto prazo.

Os problemas da inflação e do desequilíbrio do balanço de pagamentos serão tratados em detalhe nos Capítulos 7 e 8, da Segunda Parte deste documento. Aqui, procura-se adotar uma perspectiva mais ampla sobre a estrutura de crescimento da economia brasileira no futuro próximo, reconhecendo-se que ela pode - e deve - ser influenciada por uma política econômica deliberadamente voltada para a progressiva alteração da estrutura de oferta a médio e longo prazos, a fim de que o Brasil possa enfrentar o

desafio maior da década de 80: a questão da distribuição dos frutos do progresso técnico e a satisfação das necessidades básicas da população brasileira em condição de pobreza absoluta.¹

Qualquer discussão acerca de perspectivas e/ou alternativas de crescimento e diversificação estrutural da economia brasileira deve caracterizar opções de política econômica que não só contemplem horizontes de tempo mais longos, mas também não estejam exclusivamente voltadas para os indicadores do tipo convencional. Para tanto, deve-se começar por uma breve interpretação do processo pelo qual se chegou à situação presente, com ênfase: a) em certos componentes cíclicos do desenvolvimento recente; b) na estrutura produtiva da economia, considerando seu atual estágio de formação de capital; e c) na articulação com a economia mundial ao longo da última década.

Na verdade, esse diagnóstico já foi realizado de forma esparsa em vários documentos e publicações recentes do IPEA.² Cabe aqui apenas resumir o essencial antes de passarmos as sugestões de longo prazo.

Entre 1968 e 1973, a condução da política econômica governamental esteve voltada, basicamente, para a maximização da taxa de crescimento do produto a curto prazo, sujeita apenas a duas restrições: taxas de inflação não ascendentes e deficits do balanço de pagamentos em conta corrente cobertos por influ-

¹Segundo os dados mais recentes (1972) da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, cerca de 37% da população auferem renda familiar menor que um salário mínimo. A essa situação denomina-se pobreza absoluta.

²Consultar, a propósito, Cláudio R. Contador, Ciclos Econômicos e Indicadores de Atividade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977 (Col. Relatórios de Pesquisa, 35); Wilson Suzigan et alii, Crescimento Industrial no Brasil: Incentivos e Desempenho Recente. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974 (Col. Relatórios de Pesquisa, 26); Carlos von Doellinger et alii, A Política Brasileira de Comércio Exterior e seus Efeitos: 1967/73. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974 (Col. Relatórios de Pesquisa, 22); Regis Bonelli e Pedro Malan, "Os Limites do Possível: Algumas Notas sobre Balanço de Pagamentos e Indústria nos anos 70". Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, junho de 1976.

xos líquidos de capital financeiro do exterior. Na verdade, hoje está claro que o excepcional desempenho da economia brasileira entre 1968/73 não se deveu apenas a uma política econômica racional e pragmática, orientada para a maximização da taxa de crescimento a curto prazo através de estímulos aos investidores privados e consumidores urbanos.³ Estudos recentes têm demonstrado que tão importante quanto a política econômica foi a conjunção de uma fase ascendente do ciclo econômico interno como um período excepcionalmente favorável da evolução da economia internacional, tanto no que diz respeito ao comércio de bens e serviços, quanto aos movimentos de capitais de risco e empréstimo.⁴

No que diz respeito à evolução do ciclo interno, recentes estudos do IPEA acerca do crescimento dos produtos potencial e efetivo no Brasil,⁵ apesar de diferenças nos métodos, conduzem as seguintes constatações: a) em média, a taxa de crescimento do produto potencial no Brasil nas últimas três décadas tem sido da ordem de 7% ao ano em termos reais. Esta taxa histórica é considerada extremamente elevada pelos padrões internacionais e reflete a intensidade do processo de formação de capital no Brasil no pós-guerra; b) o produto efetivo ter-se-ia aproximado do produto potencial no início dos anos 60 (o que equivale à máxima utilização relativa de capacidade); c) as elevadas taxas de crescimento no período 1968/73, da ordem de 10% ao ano, correspondem em parte a uma fase de recuperação cíclica da economia, de início apoiada na capacidade produtiva já existente; d) em 1972/73, o produto efetivo aproximou-se novamente do produto potencial. Tal fato é parcialmente evidenciado por

³ Definido pelos indicadores convencionais: taxa de crescimento do produto real próximo a 10%, com inflação não ascendente e balanço de pagamentos superavitário devido ao ingresso de recursos externos via conta de capital acima das necessidades de financiamento do crônico deficit em conta corrente, levando à acumulação de reservas e de dívida externa.

⁴ Ver R. Bonelli e P. Malan, op.cit.

⁵ Produto potencial seria aquele dado pelo crescimento da capacidade produtiva, distinguindo-se do efetivo no que concerne à utilização dessa capacidade.

pressões inflacionárias e desequilíbrios do balanço de pagamentos, resultantes das políticas de elevação do dispêndio, público e privado, assim como do consumo e investimento, muito acima da capacidade interna de produção; e e) não obstante a alternativa de utilização da capacidade produtiva existente, as perspectivas para o futuro próximo dependem crucialmente das hipóteses formuladas com respeito à evolução do produto potencial. É claro que a existência de capacidade ociosa não constitui de per se motivo suficiente para crer que basta um estímulo adequado à demanda agregada para que a oferta responda. Em uma estrutura econômica desequilibrada e concentrada como a brasileira, ainda fortemente dependente de bens de capital e insumos básicos importados, a análise agregativa convencional revela-se insuficiente para elucidar as questões enfatizadas neste documento.

No que diz respeito à situação internacional, os estudos anteriormente referidos deixam claro em que medida o desempenho da economia brasileira dependeu da peculiar evolução do comércio exterior no final dos anos 60 até 1973. É verdade que as exportações brasileiras cresceram a uma taxa média anual superior a 25% entre 1967 e 1973, mas não é menos verdade que as exportações mundiais aumentaram também em quase 18% ao ano no mesmo período. Ademais, desde os anos 20 o Brasil não havia conhecido um crescimento tão acentuado e estável em sua capacidade de importar (150% entre 1967 e 1973). Quanto ao fluxo de capital, as reservas internacionais, que haviam crescido a uma taxa média de 2,7% ao ano entre 1949 e 1969, expandiram-se à surpreendente taxa média anual de 24% entre 1969 e 1974, encontrando-se nesse fenômeno a razão para a facilidade encontrada pela política de endividamento externo seguida pelo Brasil no período.

O início dos anos 70, portanto, foi marcado por algo mais que a substancial elevação dos preços do petróleo em 1973. Caracterizou-se principalmente pelo colapso do acordo de Bretton Woods, que regeu o mundo ocidental de 1945 a 1971, e pelo excepcional crescimento em 1972/73, ao qual se seguiria a recessão em 1974/75, experimentado pelas economias desenvolvidas. As perspectivas para os últimos anos dessa década não são de uma reto-

mada do crescimento prolongado e sustentado, do tipo daquele ve rificado nos países industrializados desde o final dos anos 40. É verdade que os EUA vêm liderando a expansão, tendo crescido a uma taxa real da ordem de 5% em 1976. É preciso lembrar, todavia, que no biênio 1974/75 o produto real americano declinou em cerca de 5%; logo, o crescimento de 1976 pouco mais fez que res taurar o produto real de 1973. A inflação, antes considerada co mo uma característica das economias latino-americanas, hoje se aproxima do nível de dois dígitos em algumas economias industria lizadas, suscitando controvérsias e aconselhando cautela nas po líticas expansionistas.

Neste quadro, é insuficiente interpretar o agravamento da situação da economia brasileira, desde 1974, com ênfase apenas no problema do petróleo. É certo que o Brasil produz apenas cerca de 20% de seu consumo aparente. Também é verdade que a elevação dos preços veio agravar consideravelmente o problema, através de seus efeitos sobre os termos de troca e a renda disponível. Mais importante, a crise do petróleo evidenciou claramente os custos sociais decorrentes de um padrão de uso de recursos baseado de forma intensiva numa fonte cuja produção interna é escassa. Semelhante padrão gera sérias questões no lon go prazo, as quais transcendem de muito a simples administração do balanço de pagamentos. Em resumo, há certa ingenuidade pensar que o Brasil poderia manter o processo de expansão acelera da até os anos 80, não fora a decisão dos países exportadores de petróleo.

Entre 1974 e 1977, a economia brasileira apresentou de ficit acumulado em conta corrente superior a US\$ 24 bilhões (cerca de US\$ 10 bilhões devidos ao deficit acumulado na balança co mercial e aproximadamente de US\$ 7 bilhões devidos ao pagamento de juros sobre a dívida externa). Esses 24 bilhões de dólares foram financiados através da conta de capital (e da perda de re servas em 1974 e 1975), elevando a dívida externa de US\$ 12,6 bilhões em 31/12/1973 para algo próximo a US\$ 32 bilhões em fins de 1977, situação esta que acarreta sérios problemas para o futuro, conforme discutido em detalhe no Capítulo 7.

Nesse ponto cumpre observar que deficits em conta corrente dessa magnitude (em média, quase 5% do PIB) durante quatro anos consecutivos, refletem:

a) um nível de gastos, públicos e privados, em consumo e em investimento, muito superior à capacidade interna de produção (a um dado nível de preços) e, mais importante,

b) uma composição do dispêndio e, por conseguinte, uma distribuição de renda dificilmente sustentável ao nível do atual produto interno.

A teoria convencional sugere que o item a, acima, poderia ser resolvido através do controle do nível da demanda agregada, via políticas creditícia e fiscal. Sucede que a demanda agregada, inclui vários componentes (consumo privado, consumo público, investimento privado, investimento público, exportação) e desse modo o controle de seu nível não pode ser dissociado de alterações em sua composição. A questão fundamental, portanto, refere-se ao item b.

Se os que se beneficiam desse desequilíbrio insistem em manter sua posição atual e, por sua vez, os que não se beneficiam recusam-se a aceitar que sua participação seja reduzida a fim de que o ajustamento se dê, nesse caso a inflação será o desfecho natural do conflito.

Na medida em que esse mecanismo de ajustamento não seja explicitamente levado em consideração, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a inflação continuarão aparentando ser os dois problemas básicos da economia brasileira. Juntamente com a preocupação pela taxa de crescimento do PIB, esses dois problemas tendem a relegar a um plano secundário, ou postergar para o longo prazo, questões mais fundamentais relacionadas com o emprego urbano e rural, a pobreza e os problemas redistributivos em geral.

Em princípio, existem razões para tal. Dadas a taxa de crescimento demográfico e a composição etária da população, são necessárias taxas de crescimento elevadas a fim de minimizar conflitos latentes. Conserva-se, desse modo, a noção de um

processo onde todos sempre ganham sob a forma de salários, subsídios, créditos, lucros, quase-rendas e ganhos de capital. Na realidade, um processo dessa natureza só é factível em condições internas e externas muito especiais.

Nesses termos, é compreensível a dificuldade da sociedade brasileira em aceitar uma prolongada desaceleração como forma de reequilibrar o balanço de pagamentos e reduzir a inflação. A redução do ritmo de crescimento implica desviar a discussão de problemas relativos ao controle do nível agregado do dispêndio para problemas de alteração na sua composição. Impõe-se aqui a necessidade de redefinir prioridades tendo em vista a impossibilidade de financiar simultaneamente todas as atividades. Não se trata apenas de obter recursos financeiros, mas da existência mesma de recursos reais que, se não disponíveis internamente, terão que ser importados do exterior.

A intenção de prosseguir com os grandes investimentos na infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e social (saneamento, educação, saúde), e ao mesmo tempo substituir importações na faixa de bens de capital e insumos básicos, cria sérios problemas de concorrência entre os setores público e privado na disputa por recursos reais e financeiros. Na verdade, tal concorrência está na raiz da recente discussão sobre estatização. Apesar de a principal restrição ao crescimento, hoje e nos próximos anos, ter origem externa, existe igualmente uma restrição de natureza interna, associada não só ao volume da poupança doméstica, como ao processo de sua captação (compulsória e voluntária), gestão e alocação, segundo critérios que não os de mercado. Com efeito, a dimensão dos grandes empreendimentos públicos e privados requer um tamanho volume de financiamento interno que acaba por restringir os recursos destinados ao financiamento dos setores não-modernos da economia, menos oligopolistas e mais sujeitos às chamadas crises de liquidez. Não se depreende daí que a poupança doméstica agregada é insuficiente para financiar um determinado nível de investimento. Na verdade, em um sistema financeiro compartimentalizado como o brasileiro, a poupança é mais que suficiente para certos fins e

menos que suficiente para outros. Resolver este dilema acarretaria, possivelmente, o aumento da já elevada participação das instituições financeiras do setor público no processo de captação, gestão e alocação de recursos financeiros.

A ação governamental tem pela frente, portanto, sérios problemas ainda por resolver. Para evitar o ônus decorrente de uma definição explícita de prioridades, a economia brasileira poderá preferir à ênfase no mercado interno aqui recomendada a pura e simples continuação das linhas básicas de política que têm caracterizado o pós-guerra: crescentes investimentos públicos e manipulação cada vez maior de incentivos destinados a elevar a rentabilidade privada dos setores modernos onde o capital estrangeiro detém posição predominante, em virtude do controle que possui sobre a tecnologia.

Deve ficar claro que o conteúdo desse capítulo não constitui uma especulação acerca da magnitude provável das taxas de crescimento do PIB e de seus componentes para os próximos dois anos. Afinal, é perfeitamente possível que a economia brasileira continue crescendo a uma taxa média anual bem próxima da taxa histórica, tendo em vista o ritmo de formação bruta de capital tanto por parte do Governo como do setor privado e certas perspectivas de evolução internacional. Trata-se, antes, de ressaltar algumas implicações de longo prazo e alguns custos sociais explícitos ou implícitos no estilo de crescimento verificado nas últimas décadas.

Nesses termos, no restante desse capítulo procura-se esboçar e discutir a factibilidade das principais linhas de uma nova política de desenvolvimento dirigida para prioridades sociais para o longo prazo, que reclamam alterações no perfil da oferta e no controle seletivo da demanda.

2.3 - Os Novos Objetivos

A prioridade atribuída a maximização do crescimento a curto prazo deve ser reconsiderada em função do reconhecimento explícito da escassez de recursos reais para simultaneamente a-

tingir altas taxas de crescimento do PIB, estabilizar a taxa de inflação, obter os agora necessários superavits na balança comercial, desconcentrar a renda e a riqueza, reduzir a pobreza rural e urbana, diminuir os desequilíbrios regionais e melhorar a qualidade da vida nos principais centros urbanos.

Dentro da perspectiva adotada até o presente, eram selecionados como objetivos prioritários: o crescimento do PIB, o equilíbrio do balanço de pagamentos e o controle da inflação. Consoante essa orientação, os objetivos de equidade social seriam satisfeitos através de um processo lento e de forma automática, pressupondo-se uma elevada capacidade de cooptação social através da progressiva difusão de determinados padrões de consumo.

Essa possibilidade de progressiva difusão de padrões "modernos" de consumo efetivamente existe. Afinal, a renda real disponível mais que duplicou na última década. Além disso, os preços relativos e o financiamento evoluíram no sentido de favorecer o consumo dos denominados bens modernos, e o efeito-demonstração parece ter cumprido um papel importante na formação dos chamados "gostos e preferências" dos consumidores urbanos de renda relativamente mais elevada. Para alguns analistas, esse processo teria condições de prosseguir até a eventual formação de um verdadeiro consumo de massa de bens duráveis. Não cabe aqui discutir até que ponto é otimista essa expectativa. O que importa notar é que a dramática elevação dos preços de recursos escassos importados, muito mais do que criar um problema de ajustamento no balanço de pagamentos a curto e médio prazos, colocou em questão os próprios fundamentos de um processo de formação de capital voltado, em grande parte, para a reprodução dos padrões de consumo de economias com renda per capita várias vezes superior à brasileira.

A partir dessa constatação, fica evidente a necessidade de alterar, a médio e longo prazos, a estrutura de crescimento da economia brasileira. Assim, qualquer discussão nesse sentido passa necessariamente:

i) pela questão da competição por recursos reais e financeiros entre o setor público e o setor privado e, mais particularmente, pela questão da provisão de bens e serviços públicos versus provisão de bens e serviços privados;

ii) pela questão do papel da grande empresa, pública e privada, que no Brasil de hoje se confunde, em grande parte, com a discussão do papel do capital estrangeiro e nacional na economia

É, portanto, extremamente importante ter em mente esses dois problemas-chave, quando da discussão das medidas necessárias para fazer face, numa perspectiva de longo prazo, aos desequilíbrios atuais. Dentre estas incluem-se: a) o controle da taxa de crescimento do dispêndio agregado; b) a alteração dos preços relativos, a fim de estimular a substituição não apenas no consumo, mas também na produção; c) a reorientação seletiva da demanda e da oferta agregada. Vejamos cada um destes itens separadamente:

i) Controle da taxa de crescimento do dispêndio agregado.

Consideram-se superadas as expectativas de que, controlando-se apenas a demanda agregada, seja possível manter a economia crescendo em linha com o aumento de seu produto potencial. Dada a heterogeneidade dos diferentes submercados de bens e de trabalho, esse procedimento tende a criar uma situação de excesso de demanda em certos setores e mercados, e excesso de oferta em outros, o que, dada a inflexibilidade dos preços para baixo, conduz à aceleração da inflação, muito antes de se alcançar a plena utilização da capacidade. Nestas condições, a redução da taxa de crescimento do nível agregado do dispêndio tende a agravar ainda mais a situação, pois leva à indesejável combinação de inflação com baixo crescimento. Ademais, o Governo não controla efetivamente o dispêndio agregado, mas apenas alguns de seus componentes principais: consumo e investimento públicos e, indiretamente, consumo e investimento privados. As decisões quanto ao crescimento desejado do dispêndio de cada com-

ponente e, principalmente, quanto a composição do consumo e do investimento, envolvem muito maior seletividade que aquela implícita nas políticas convencionais (monetária, creditícia e fiscal). É nesse sentido que se seguem as considerações dos itens seguintes.

ii) Alterações de preços relativos.

À primeira vista, poderia parecer estranho incluir alterações deliberadas dos preços relativos (e, portanto, de remunerações relativas) como uma das linhas de política econômica. Afinal, tais alterações deveriam supostamente ser determinadas apenas pelo mercado, isto no caso de existir ampla mobilidade de fatores. Nesse sentido, uma sugestão geral de política consistiria apenas em se buscar formas de aumentar tal mobilidade. No entanto, é forçoso reconhecer que, no Brasil, a experiência histórica de crescimento com diversificação estrutural sempre esteve associada a transferências de recursos reais baseadas na desigualdade de acesso a recursos escassos (particularmente crédito e moeda estrangeira), o que essencialmente acabou por beneficiar o Governo e a grande empresa, em especial a estrangeira e a nacional associada a bancos comerciais.

As alterações das remunerações relativas no Brasil pressupõem, portanto, seletividade na concessão e nas formas de acesso a esses recursos escassos. Trata-se de algo, por exemplo, que o BNDE já vem tentando fazer quando procura estimular a substituição das importações de bens de capital e insumos básicos. Analogamente, é possível pensar na seletividade de acesso aos recursos escassos como maneira de desestimular certas atividades econômicas, sejam de produção ou de consumo. Essas alterações se coadunam com as medidas para a reorientação seletiva da demanda e da oferta, discutidas a seguir.

iii) Orientação seletiva da demanda e da oferta.

Um dos problemas centrais que enfrenta hoje a economia brasileira e o de, a curto e médio prazos, manter sob relativo controle o nível de dispêndio agregado e, simultaneamente, procurar deslocar a demanda (interna e externa) na direção dos bens

produzidos domesticamente. Este deslocamento da demanda pode ser efetuado, por exemplo, via desvalorização real da taxa de câmbio ou via restrições às importações. O sucesso dessa política depende das elasticidades de substituição no consumo, bem como das elasticidades da oferta dos setores domésticos produtores de bens internacionais (exportáveis e competitivos com importações). Na situação atual, e no futuro próximo, esta última categoria de bens deveria receber atenção prioritária, dado que o Brasil precisa gerar superavits em sua balança comercial nos anos futuros. Em outras palavras, a solução natural aponta para uma progressiva alocação de recursos reais, na margem, para o setor "internacional" da economia.

Surge aqui um conflito de fundamental importância para o longo prazo. Praticamente todos os setores chamados sociais (educação, saúde, saneamento, habitação para famílias de baixa renda, nutrição, etc.) se enquadram na categoria de bens e serviços não-internacionais, cuja produção e consumo, especialmente de bens públicos, dependem de estímulo. Tais atividades, contudo, competem por recursos financeiros e reais com as atividades internacionais. A prevalecerem apenas os sinais de mercado, estas últimas levarão vantagem na competição, dado que o progresso técnico atua nessa direção. Uma análise de longo prazo, contudo, sugere uma preocupação ainda maior com a produtividade das atividades não-internacionais (o que inclui culturas não exportáveis de alimentos, serviços públicos e infra-estrutura social) .

A questão não é, pois, apenas de estrutura da demanda. Esta, como é sabido, depende do nível e da distribuição de renda e riqueza e da estrutura dos preços relativos, ou seja, do que se convencionou chamar de gastos e preferências do consumidor e da efetiva disponibilidade de bens e serviços, expressa por uma dada estrutura da oferta. O problema crucial de longo prazo surge no momento em que se admite que na realidade os consumidores não determinam a estrutura da oferta. Em outras palavras, trata-se fundamentalmente da adequação da oferta ao perfil da demanda derivada de um compromisso redistributivista.

Na prática, o problema não consiste apenas em estimular aumentos de capacidade em setores que serão prováveis pontos de estrangulamento no futuro, isto é, uma política de antecipação da demanda. O que se pretende agora são reajustamentos na composição do produto da economia brasileira, quais sejam, no setor agrícola, através da maior atenção aos gêneros alimentícios de maior peso no orçamento das famílias de baixa renda; na indústria, promovendo-se os produtos cuja tecnologia é intensiva em mão-de-obra; e no terciário, através de provisão (não regressiva) de serviços públicos básicos e infra-estrutura social.

Capítulo 3

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

3.1 - Introdução

Conforme visto no capítulo precedente, a opção pelo desenvolvimento econômico acelerado como objetivo de primeira grandeza tem significado, na história recente do Brasil, a aceitação tácita de que é mais importante maximizar a taxa de crescimento do produto agregado do que promover diretamente a correção das desigualdades na distribuição da renda e da riqueza. Subjacente a esta opção existe a crença de que as transformações estruturais provocadas pelo rápido crescimento tornariam as desigualdades de acesso a bens e serviços progressivamente mais toleráveis socialmente em um prazo não muito longo. Com efeito, a prioridade conferida ao objetivo do crescimento não é nova na história econômica do País. É comum nos períodos de prosperidade postergar ações em favor da redistribuição de renda sob o argumento declarado de que o distributivismo em tais circunstâncias seria prematuro. Nos períodos caracterizados pela redução da taxa de crescimento, a argumentação apóia-se na crença de que o exercício da justiça redistributiva desembocaria na repartição da pobreza, quando não em pressões inflacionárias adicionais aliadas à perspectiva de menor crescimento econômico no futuro.

A primazia do objetivo de crescimento parece ter alcançado o seu auge nos primeiros anos da década de 70, tempo em que os indicadores tradicionais de desempenho econômico acusavam resultados extremamente favoráveis. As dificuldades iniciais após aqueles anos, e agora os impasses em que se ve envolvida a economia brasileira, têm tornado claro cada vez mais que é preciso reorientar o estilo brasileiro de desenvolvimento, a partir da experiência acumulada.

Nesse sentido, analisa-se neste capítulo, de forma mais detalhada, uma proposta para tornar o tema da distribuição de renda um objetivo prioritário de política econômica. Esta pro-

posta não desconhece as dificuldades para sua implementação, tampouco ignora as prováveis repercussões que ocasionaria em termos dos demais objetivos tradicionais.

É forçoso reconhecer, desde logo, que a concretização das intenções aqui esboçadas envolve determinados custos. primeira vista, porém, e baseando-se em trabalhos conhecidos e em alguns exercícios preliminares, pode-se afirmar que aqueles custos não são excessivos se comparados com os amplos benefícios, que adviriam a longo prazo, de uma atenção prioritária a esse objetivo.

3.2 - Uma Breve Análise, à Guisa de Diagnóstico

Analisar de modo fundamentado a distribuição de renda é uma preocupação relativamente recente no Brasil. Os primeiros estudos mais cuidadosos datam de meados dos anos 60 e tiveram como motivação a investigação dos efeitos redistributivos das fórmulas de reajuste salarial implementadas em 1965 e da inflação corretiva adotada para restabelecer a "verdade dos preços", eliminando subsídios antes concedidos a serviços de utilidade pública e transportes coletivos e liberando aluguéis. As implicações redistributivas dessas medidas são hoje amplamente reconhecidas. Com efeito, a queda do salário mínimo em termos reais, da ordem de quase 30% entre 1965 e 1967, devido à persistente e significativa subestimativa do "resíduo inflacionário" (expectativa governamental quanto à taxa de inflação para o período de vigência do nível salarial pós-reajuste), é hoje um fenômeno oficialmente aceito e documentado. A mudança da fórmula original, em 1968, e os possíveis efeitos benéficos sobre o emprego de mão-de-obra não-qualificada não foram suficientes para alterar o quadro básico: os níveis de renda próximos ao salário mínimo foram os que mais perderam participação relativa na renda total ao longo dos anos 60.

Se quanto ao salário mínimo a evidência é dificilmente contestada, a questão referente ao salário médio presta-se a amplas controvérsias na medida em que o leque salarial efetiva-

mente se abriu. No setor industrial como um todo, por exemplo, a relação salário médio/salário mínimo passou de 1,5, em 1965, para 3,0, em 1975. Não obstante, a discussão acerca dos determinantes da estrutura salarial e de sua evolução constitui ainda hoje um tema em aberto. Mas foi a utilização dos dados do Censo Demográfico de 1960 - e, particularmente, o de 1970 - que ampliou consideravelmente o debate, permitindo a avaliação do comportamento da distribuição de rendimentos, e não apenas do fator trabalho, nos anos 60.

O fato de que todos os estudos que trataram empiricamente do tema tenham chegado essencialmente ao mesmo resultado - um aumento da concentração da renda entre 1960 e 1970 - permitiu que a discussão se deslocasse da medição da desigualdade para a interpretação do fenômeno: como interpretar o fato de que todos os decis da distribuição, com exceção do superior, houvessem experimentado uma redução de sua participação na renda global? É difícil explicar o fato de que a taxa de crescimento da renda real dos 5% superiores da População Economicamente Ativa entre 1960 e 1970 tenha sido praticamente duas vezes (75%) a taxa média de crescimento da renda real na década (37%), enquanto a renda real dos 40% inferiores crescia a apenas 18%, daí resultando um aumento do Índice de Concentração de Gini no Brasil, que já era relativamente alto em 1960 (0,50), de quase 10 pontos de porcentagem (0,59 em 1970).

Algumas abordagens procuraram desviar o rumo da discussão que se vinha pautando pela ênfase nos efeitos da política salarial, inflação corretiva, subsídios ao capital, não neutralidade da política econômica, dependência de salários "gerenciais" dos níveis de lucro das empresas, ênfase na importância da fase do ciclo para a evolução da distribuição funcional da renda e na estrutura de mercados de trabalho imperfeitos tentando focalizá-la em dois aspectos básicos:

a) mudanças "clássicas" na distribuição de renda associadas a qualquer processo de desenvolvimento;

b) desequilíbrios temporários no mercado de trabalho relacionados com uma expansão diferenciada da demanda de mão-de-obra qualificada em condições de oferta inelástica a curto prazo.

Como era de esperar, esse tipo de análise leva às seguintes conclusões: o aumento da regressividade na distribuição de renda observado entre 1960 e 1970 seria um fenômeno não só natural e inevitável numa economia em desenvolvimento como, também, temporário e, principalmente, autocorrigível à medida que a expansão apropriada da oferta de mão-de-obra qualificada ("educada") eliminasse as quase-rendas apropriadas pelos qualificados - em última análise, a causa básica do aumento da desigualdade.

Os aspectos acima referidos merecem algumas ressalvas. Em primeiro lugar, e quanto às mudanças "clássicas" na distribuição, as referências são os trabalhos de Kuznets. Este autor identificou mudanças seculares na distribuição de renda em economias hoje avançadas, nas quais, durante a fase inicial, a transferência de população da agricultura para a indústria, ou de setores de menor para setores de maior produtividade, o ingresso de mulheres e crianças na força de trabalho, etc., teriam aumentado a concentração da renda. Forças econômicas e políticas, operando a prazo mais longo, concorreriam para diminuir o grau de concentração. Hoje, as sociedades de renda per capita mais elevada são, em geral, as de renda relativamente melhor distribuída. A interpretação acima incorpora, portanto, a generalização de Kuznets para processos seculares, aplicando-a acriticamente à experiência de uma década no Brasil. A parábola conhecida como "curva de Kuznets", empiricamente ajustada a partir de dados tipo cross-section, constituiria, assim, uma evidência em favor da tese da inevitabilidade e do caráter temporário do aumento da concentração. Haveria um nível de renda per capita a partir do qual o Brasil entraria no seu ramo descendente. Como é amplamente reconhecido, devem inspirar cautela, quanto a evolução no tempo, as conclusões baseadas em dados tipo cross-section. Os países subdesenvolvidos não reproduzem exatamente a trajetória

de desenvolvimento dos países hoje avançados, como querem as análises que ignoram peculiaridades históricas. Ademais, se a análise procedesse, o Brasil deveria ter entrado no seu ramo descendente já no ano de 1970 em relação a 1960, ao contrário do que ocorreu. E as indicações preliminares para 1972, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), não autorizam supor que a partir de 1970 se tenha iniciado a reversão do processo. Para resumir, um apelo às mudanças clássicas operando a longo prazo e o recurso a uma equívoca evidência internacional parecem ter se prestado mais a uma racionalização precária do ocorrido do que propriamente uma tentativa de interpretar o fenômeno com base na experiência histórica brasileira dos anos 60.

Em segundo lugar, no tocante à tentativa de interpretar o aumento de concentração através dos desequilíbrios no mercado de trabalho, a essência do argumento está na inelasticidade da oferta de mão-de-obra qualificada em condições de acentuada expansão da demanda. A dispersão dos salários é racionalizada de forma simples e direta. O problema aqui é a circularidade do argumento. Na verdade, as formas das curvas de oferta e demanda são inferidas a partir dos valores observados ex-post, ao longo do tempo, dos salários de pessoal qualificado e não-qualificado. Em seguida, essas formas são utilizadas para explicar a variação na relação entre os dois tipos de salários. Nisso, talvez, o mais importante seja o fato de tomar-se qualificação como sinônimo de educação a variável mais fortemente correlacionada com a renda, por conhecidas razões. É ingênuo que o acesso a níveis mais elevados de educação formal constitui um importante canal de ascensão social, traduzindo-se, via de regra, em rendimentos relativamente mais elevados. O fato relevante, porém, é que a própria desigualdade de rendimentos já se encarrega de selecionar quais indivíduos da classe média, e especialmente da classe alta, terão acesso às oportunidades de ensino de níveis elevados de qualificação. Embora exceções existam, parece claro que este é um dado básico da discussão. Em suma, a controvérsia acerca da interpretação do au-

mento observado na distribuição de renda nos anos 60 está longe de ser dada como encerrada visto transcender os limites daqueles anos e se projetar ainda nos dias de hoje.

Que outros fatores, então, podem ter contribuído para o aumento da desigualdade observado na distribuição de renda? De início, é importante reconhecer que, à parte os efeitos da política econômica, certas características das economias de mercado atuam no sentido indicado, operando em relação não só a indivíduos, mas também a empresas. A mais significativa dentre elas refere-se ao fato de que não só as oportunidades de aplicação de recursos - as quais viabilizam fluxos futuros de renda - não são as mesmas para todos os agentes econômicos, mas, também, que o próprio montante dos recursos (relativo e absoluto) aumenta à medida que a renda cresce. Acesso à informação e a oportunidades mais favoráveis para aplicação de recursos está comumente associado a grandes volumes de renda e riqueza.

No outro extremo do espectro de rendas, a situação é, obviamente, muito diferente, especialmente no caso de países mais atrasados. Nestes, a baixa produtividade nas atividades agrícolas - que em parte se origina de oportunidades desiguais de acesso ao fator terra - e a impossibilidade estrutural de absorver toda a mão-de-obra disponível em atividades capazes de garantir níveis de remuneração adequados no meio urbano trazem como contrapartida nítida, quando não a perda absoluta de participação na renda global, pelo menos a estagnação para a parcela da população situada na base da pirâmide de rendimentos. Aqui também, como no caso anterior, nota-se a existência de um círculo vicioso; só que neste caso é o da pobreza.

As características básicas do sistema econômico que dão origem às situações descritas são certamente complexas, mas fartamente estudadas, não sendo este o lugar nem a ocasião para recapitulá-las. O que importa assinalar é que, além disto, a própria política econômica, especialmente no caso brasileiro, pode ser atribuído o papel de exacerbar as desigualdades. Sendo em sua essência uma política de barateamento do custo do capital para o empresário e de ajuda e/ou subsídios a certos seto-

res econômicos, as medidas de política econômica geral tendem não só a privilegiar certos grupos sociais, mas também, e principalmente, a promover no País a reprodução de padrões de consumo próprios de economias com grau de desenvolvimento distinto do nosso, nas quais o estágio mais avançado de conhecimento tecnológico e dotação de fatores de produção em nada se assemelham aos do Brasil. Em síntese, a política econômica geral não se tem mostrado neutra no que se refere à distribuição de renda na medida em que propicia um estilo de desenvolvimento calcado no efeito-demonstração

Mais importante talvez do que o exposto anteriormente - embora a ele intimamente ligado - o cerne do problema distributivo no Brasil situa-se na existência de bolsões de pobreza absoluta, privando de bens e serviços essenciais um grande contingente de pessoas pertencentes a certas regiões, determinados setores e a periferia dos grandes centros urbanos. Em relação a este segmento populacional, a ausência de oportunidades e a qualidade das condições de vida tornam obrigatória a adoção de medidas muito específicas visando a reduzir a distância que o separa dos padrões mínimos de bem-estar desejáveis. A magnitude do problema é dada pela existência de cerca de 37% de domicílios cuja renda mensal em 1972 era inferior ao maior salário mínimo vigente no País. A concentração territorial da "incidência da pobreza" é óbvia: enquanto em São Paulo apenas 12% dos domicílios situavam-se nas condições descritas, no total da região Nordeste aquela proporção alcançava 66%. A desagregação dos meios urbano e rural acentua o quadro, revelando que quanto mais pobre o Estado ou região, mais pobre, proporcionalmente, será seu meio rural - e mais concentrada a renda.

As implicações em termos de condições de vida refletem basicamente a situação descrita acima. Assim, a expectativa de vida ao nascer aumenta à medida que se eleva o nível de renda. Dentro de cada classe de renda, aquela é maior nas regiões mais prósperas do que nas mais atrasadas. Em 1970, na região Sul do País, constatou-se um intervalo de variação entre 60,5 anos para as classes mais pobres e 66,9 anos para a mais

rica. No Nordeste Central, esses limites situaram-se entre 42,8 anos e 55,4 anos, respectivamente. Discriminando entre áreas rurais e urbanas verifica-se que a expectativa de vida das classes mais pobres no meio rural é superior à do meio urbano, ocorrendo o oposto nas classes mais ricas.

Uma constatação semelhante resulta da análise das condições de acesso a certos serviços básicos, tais como abastecimento de água, instalações sanitárias e iluminação elétrica. Em relação ao primeiro desses itens é importante assinalar que 43% dos domicílios brasileiros não dispunham em 1970 de abastecimento regular (rede geral, poço ou nascente), proporção esta que é de apenas 9% em São Paulo e alcança 79% no Nordeste. A análise por classes de renda obviamente aprova as disparidades. Em 1970, enquanto a parcela mais rica da população tinha amplo acesso ao referido serviço, 76% da mais pobre (isto é, com remuneração inferior a meio salário mínimo mensal) não dispunham do mesmo.

Os indicadores relativos a instalações sanitárias acentuam ainda mais o caráter primário das condições de vida nos bolsões de pobreza. Se no Brasil como um todo 40% dos domicílios não possuíam, em 1970, qualquer tipo de instalação sanitária (10% em São Paulo e 71% no Nordeste), na classe mais pobre essa proporção era de 76% (sendo de 34% em São Paulo e 88% no Nordeste). No que se refere à disponibilidade de iluminação elétrica a situação se repete. Pouco menos da metade dos domicílios dispunha deste serviço no Brasil como um todo (4/5 em São Paulo; 1/5 no Nordeste). Na classe mais pobre essa proporção é de apenas 11% para o País (40% em São Paulo e 7% no Nordeste).

Conquanto esse quadro pudesse ser complementado pela análise do acesso a outros tipos de serviços e bens (como os duráveis de consumo, por exemplo), a gravidade do problema dispensa evidências adicionais. Se é inegável que a economia brasileira como um todo apresentou no passado recente um expressivo aumento no fluxo de bens produzidos e de renda gerada, pouco se sabe acerca do que ocorreu quanto à distribuição de rendimentos. Este relativo desconhecimento deve-se à falta de comparabilidade entre os vários Censos Demográficos.

Na verdade, a evidência relativa ao período transcorrido desde 1970 é fragmentada e, principalmente, parcial. Não obstante, as evidências empíricas disponíveis revelam o aumento da desigualdade na distribuição de rendimentos e/ou salários, pelo menos até 1974/75, como se infere dos seguintes resultados:

i) A PNAD do último trimestre de 1972, que é a informação recente mais completa e comparável ao Censo Demográfico de 1970, revela aumento da concentração de renda no biênio. Se em 1970 o Índice de Concentração de Gini relativo a distribuição familiar foi de 0,57, em 1972 era de 0,62, aferido com base nos rendimentos dos domicílios e não incluindo as regiões Norte e Centro-Oeste do País.

ii) Se considerarmos a distribuição de salários das pessoas cadastradas no PIS (cerca de 8,7 milhões em 1974), o Índice de Concentração de Theil aumenta de 0,59 - relativo ao período agosto de 1972/agosto de 1973 - para 0,63 nos 12 meses imediatamente seguintes.

.iii) Uma idéia do que ocorreu no topo da distribuição de rendimentos (e não só salários) pode ser obtida a partir dos dados de renda bruta das declarações do Imposto de Renda de pessoas físicas, selecionando os declarantes de renda mais elevada, cujo número é de cerca de 4,5 milhões. Este quadro, embora não seja destituído de ambigüidade dadas as variações no número de pessoas em que se baseiam os resultados e o fato de trabalharmos com rendimentos brutos, retrata o aumento na concentração entre 1970 e 1972 (acompanhando, aliás, a tendência que vinha desde 1968, segundo esse indicador), seguido de redução gradual entre 1972 e 1975, quando o índice alcança aproximadamente o mesmo valor verificado cinco anos antes.

iv) Os resultados referentes à distribuição funcional da renda entre salários e lucros na Indústria de Transformação reforçam o argumento, especialmente se é feita a distinção entre empregados ligados à produção e outras categorias de empregados, o que, a grosso modo, corresponde à clássica desagregação

entre operários e empregados na administração. Assim, em relação ao total da Indústria, os primeiros viram decrescer sua participação relativa na renda gerada entre 1970 e 1974, ao passo que os últimos, cujo salário médio é mais de duas vezes superior ao dos operários, aumentaram substancialmente sua parcela ao longo do período. Em outras palavras, os ganhos de produtividade do pessoal de produção não se traduziram em correspondentes ganhos salariais - fenômeno que, como se sabe, está na raiz do processo de aumento gradativo da concentração de rendimentos.

v) Mas é principalmente a partir das tabulações da Lei de 2/3 que, dada sua riqueza de detalhes, se pode aprofundar essa argumentação. Cobrindo cerca de 8,8 milhões de empregados no meio urbano em 1974 (Indústria, Comércio e Serviços - exclusive Governo), aquelas informações proporcionam importantes subsídios no que concerne à evolução da distribuição de salários entre 1970 e 1974. De início, os resultados mostram que os ganhos de salário real da metade inferior do emprego industrial foram de 1,4% ao ano, enquanto que no decil superior o aumento alcançou os 13,1% anuais. Com relação a Comércio e Serviços, os resultados são ainda menos favoráveis: a metade inferior da distribuição apresentou uma redução média anual de salário real de 1,3% no período, ao passo que o salário real do primeiro decil aumentou à taxa média de 6,6% ao ano. O resultado final, em termos de um Índice de Concentração de Theil, indica um aumento de 0,38 em 1970 para 0,52 em 1974, no que se refere a Indústria. Quanto a Comércio e Serviços, o aumento correspondente é de 0,44 para 0,52. Por fim, o índice agregado de todos os setores aumentou de 0,41, em 1970, para 0,53, em 1974. De fato, o traçado das curvas de Lorenz mostra que, embora ocorram interseções nas camadas de salários mais baixos entre 1970 e 1972 - o que redundava em certa ambigüidade quanto à interpretação do ocorrido com a concentração - a partir deste último ano, tais curvas situam-se claramente à direita das dos anos anteriores à medida que avançamos ao longo do tempo, revelando inequivocamente o aumento na concentração salarial em favor dos estratos superiores.

vi) A riqueza dos dados da Lei de 2/3 está em que eles permitem também que se desagregue os resultados em termos de regiões (ou Estados) do País, setores de atividade e categorias educacionais. Quanto aos primeiros, a conclusão é a de que a concentração de salários aumentou em todas as regiões e em todos os setores entre 1970 e 1974 - exceto na Indústria da região Norte, onde se manteve praticamente a mesma. Assim, decompondo-se os Índices de Concentração de Theil em suas contribuições para a desigualdade total, conclui-se que tanto na Indústria como no Comércio e Serviços, em 1970 ou em 1974, a parcela devida à desigualdade entre as regiões é pequena, representando cerca de 5% do índice total. O restante deve-se à desigualdade dentro das regiões.

vii) Ao se decompor o Índice de desigualdade na distribuição de salários referente ao setor secundário, a mesma questão é analisada sob outro ângulo. Aqui, se conclui que a concentração salarial aumentou entre 1970 e 1974, em todos os sub-setores da Indústria de Transformação, especialmente na Construção Civil. A única exceção refere-se ao ramo de Construção de Veículos (Material de Transporte), no qual se observa o mesmo grau de concentração nos anos iniciais do período analisado. Também se observa que os aumentos de concentração ao longo do tempo foram maiores para os sub-setores que apresentavam uma distribuição salarial menos concentrada em 1970.

viii) A análise segundo categorias educacionais é também extremamente sugestiva, especialmente quando se considera a importância dessa variável na explicação do aumento da desigualdade de rendimentos. A rigor, convém assinalar que a distribuição de salários - e não de rendas - e que seria mais relevante para aquelas abordagens, dado que e a partir de sua qualificação formal ("educação") que a mão-de-obra situada nos estratos superiores das categorias educacionais teria podido auferir ganhos extras no mercado de trabalho, tendo em vista as condições de oferta inelástica e crescimento da demanda de seus serviços. Aqui, como no item anterior, a análise ficará restrita ao setor industrial.

Inicialmente, há que considerar que, de acordo com expectativas teóricas no que se refere à relação entre nível educacional e mobilidade social, os resultados do ano de 1970 mostram que os graus de concentração da renda salarial aumentam pari passu com os níveis educacionais, a exceção do "Universitário Completo", onde a concentração é maior apenas que as dos grupos "sem instrução formal" e com "primário incompleto". Este índice relativamente baixo, no entanto, pode estar refletindo uma distorção introduzida pelo fato de que os indivíduos com "Universitário Completo" se encontram fortemente concentrados na classe superior de salários, fato este que tende a reduzir a variância dos salários e, portanto, o índice de concentração. Em 1974, aliás, a situação é análoga, sendo que o argumento se aplica com mais força pelo fato de ter sido mantido nas tabulações o mesmo limite de classes em termos correntes para todos os anos disponíveis. Em particular, exceto para o grupo de pessoas incluídas nesta categoria - o que se deve provavelmente a distorção acima apontada - os níveis de concentração salarial aumentam entre 1970 e 1974 em relação a todos os níveis educacionais. Além disso, o aumento é mais acentuado precisamente em relação ao grupo em que isto não era esperado: o das pessoas sem instrução formal.

Ao se decompor o índice de desigualdade total nas partes que se devem às desigualdades intercategorias educacionais e intracategorias educacionais, obtêm-se resultados análogos ao das decomposições feitas anteriormente: a maior parte do coeficiente de desigualdade - 60% em 1970 e 68% em 1974 - deve-se a concentração salarial dentro de cada grupo educacional. A contribuição da desigualdade entre as classes e o complemento da anterior. E embora substancial - o que, afinal, é o que justifica a abordagem que procura explicar a concentração de renda em função de atributos educacionais da mão-de-obra - reduziu-se entre 1970 e 1974 como proporção da desigualdade total. A conclusão a extrair, dada a predominância da contribuição para a desigualdade do componente dentro das categorias educacionais, é que durante o período de referência outros fatores que não a

educação tiveram importância crescente na explicação da concentração de salários observada. E uma vez que é de se esperar que a distribuição entre salários e outras rendas não guarde relação muito íntima com os níveis educacionais da força de trabalho, pode-se concluir que este último fator teve, pelo menos no período em análise, diminuída sua influência sobre a distribuição de renda.

Pode-se ainda acrescentar outros elementos a esse quadro de modo a tornar mais claro o que ocorreu. Assim, por exemplo, é interessante observar que as taxas de absorção de mão-de-obra crescem à medida que se eleva o nível educacional, partindo de um aumento de 25% no quadriênio em relação a classe "sem instrução formal" até alcançar 136% no grupo com "Universitário Completo". Justamente o oposto ocorre quanto ao salário médio segundo classes educacionais, quando as pessoas com "Universitário Completo" obtiveram os menores ganhos, enquanto os analfabetos caracterizaram-se pelos maiores aumentos de renda real. Conclui-se que o crescimento econômico no quadriênio 1970/74 foi acompanhado, ao menos quanto ao mercado "formal" abrangido pela Lei de 2/3, por um crescimento da demanda de trabalho fortemente viesado no sentido da mão-de-obra dotada de graus mais elevados de qualificação educacional. O fato de que isto não se tenha traduzido em ganhos salariais mais altos para aqueles no topo da pirâmide educacional pode já estar ocultando a expansão do ensino superior no Brasil em anos recentes, a qual, talvez, esteja alterando a pretensa inelasticidade de mão-de-obra qualificada ("educada"). É importante ressaltar que o mesmo ocorre com o grupo de pessoas com "Universitário Completo" em Comércio e Serviços, onde, entre 1970 e 1974, o emprego da categoria quase duplicou, enquanto o salário médio real não conseguia manter seu nível inicial.

3.3 - Sugestões de Política

Antes de apresentar um conjunto específico de medidas de política econômica, é de interesse ressaltar determinados as

pectos e conseqüências imediatas que a prática redistributiva freqüentemente acarreta, dependendo da intensidade vale dizer, horizonte de planejamento em que é exercitada. Um dos efeitos mais importantes de uma redistribuição de renda, seja em favor dos estratos mais próximos à base da pirâmide de rendimentos, seja do extremo oposto, é aquele relacionado às modificações na estrutura da demanda. Isto porque, como se sabe, a estrutura e a elasticidade-renda dos gastos são funções do nível de renda auferida. Assim, por exemplo, os gastos com bens de consumo durável concentram-se basicamente nos estratos de renda superiores, ao passo que o dispêndio em bens-salários, como o nome indica, comprometem maior parcela da renda das classes pobres do que das ricas. Acrescente-se que a elasticidade-renda dos duráveis não só é mais elevada que a dos bens-salário, mas, também, cresce à medida que se eleva o nível de renda para, depois de atingido certo ponto, declinar. Quanto aos não duráveis, esperar-se-ia encontrar um decréscimo gradual da sua elasticidade à medida que a renda aumente. Isto posto, torna-se claro que o esforço de redistribuir renda em favor das classes mais pobres vem, via de regra, acompanhado, ceteris paribus, por redução da taxa de crescimento agregada, mesmo sem considerar os aspectos supostamente adversos do efeito poupança. Tal efeito é menos relevante do que se imagina, uma vez que a quase totalidade da poupança agregada tem origem nas empresas e no setor Governo, cabendo ao setor "famílias" uma parcela relativamente pequena. Ademais, na medida em que a estrutura da oferta não acompanhe o correspondente aumento da demanda para os bens que compõem a pauta de consumo dos estratos inferiores de renda, é provável o surgimento de pressões inflacionárias.

Alguns exercícios desenvolvidos com a finalidade de indicar a ordem de grandeza do conflito entre distribuição e crescimento, no que concerne às alterações assinaladas no lado da demanda, levam a conclusões otimistas. Apenas a título de ilustração: para se obter uma redução de cerca de 20% no índice de concentração ter-se-ia uma perda inferior a dois pontos de percentagem nas elevadas taxas de crescimento recentes do PIB. Em

outras palavras, o sacrifício em termos de diminuição da taxa de crescimento parece ser amplamente compensado pelas significativas reduções do coeficiente de desigualdade de distribuição da renda.

Essa perda de crescimento, contudo, verificar-se-ia apenas a curto prazo. Os mesmos resultados apontam também para o fato de que o crescimento a longo prazo seria amplamente beneficiado com uma estratégia redistributiva, através de seus efeitos sobre as modificações dos padrões de gastos e dinamização da demanda de certos tipos de bens. Quanto aos custos do ajustamento necessário para se chegar a uma situação na qual a renda seja mais igualitariamente distribuída, pode-se especular, a um nível de generalidade relativamente amplo, que os mesmos dependem não só da magnitude da redistribuição pretendida, mas também do prazo em que esta seria implementada e, especialmente, dos mecanismos específicos a serem utilizados na fase de transição. Sabidamente, as experiências históricas nesse sentido, quando se tentou realizar a transição em curto prazo, implicaram transformações econômicas e custos de ajustamento de tal magnitude que tenderam a tornar inviáveis os objetivos almejados, ou mesmo, por vezes, inviável a completa implantação das medidas redistributivas desejadas. Isto se deveu, em geral, à rigidez encontrada no processo de realocação da capacidade produtiva do sistema, bem como a efeitos negativos sobre as taxas de poupança e investimentos.

Destas últimas considerações conclui-se que as tentativas de redistribuição a curto prazo terão inevitavelmente um caráter marginal. Dada a dimensão do problema da distribuição da renda no Brasil, no entanto, não se deve deixar de considerá-las seriamente, ou seja, de avaliar o limite das possibilidades e das políticas específicas nesse sentido, embora as soluções relevantes só sejam eficazes no longo prazo.

A avaliação rigorosa dos efeitos de estratégias redistributivas requer análises preliminares que não caberiam no âmbito deste documento. Assim, no que concerne aos aspectos de cur

to prazo, a tarefa básica consistiria na tentativa de incorporação à análise de outros efeitos de uma redistribuição, além daqueles que se observam sobre os padrões da demanda. Para que isso fosse possível, seria preciso explicitar os mecanismos específicos pelos quais se supõe que seria efetivada a redistribuição e, a partir daí, analisar os efeitos que a implementação desses mecanismos teria sobre a estrutura de preço-custo dos diferentes setores, seu impacto inflacionário e, por fim, as implicações dessas medidas para a própria distribuição de renda. Para uma análise dessa natureza, a distribuição de renda pessoal não é necessariamente a medida mais correta: a distribuição funcional da renda permitiria, sem dúvida alguma, uma abordagem mais adequada. Convém notar que, em termos de análise econômica, a distribuição funcional é certamente mais pertinente, pois é a partir da remuneração de fatores que se deriva a distribuição pessoal da renda, e não o contrário.

A segunda tarefa, bem mais árdua, consistiria na tentativa de identificar os elementos condicionantes do processo de concentração a longo prazo. Na verdade, trata-se de um primeiro esforço de reflexão sobre os mecanismos básicos que atuam na economia brasileira no sentido de reproduzir a distribuição de renda no tempo, ou seja, pensar de que forma intervêm fatores tais como distribuição de riqueza, acesso a oportunidades de educação, estrutura de controle de decisões e tecnologia no sentido de reproduzir determinados padrões de distribuição de renda. A partir daí, procurar-se-ia sugerir algumas linhas de atuação sobre cada um dos mecanismos analisados. Isto posto, e considerando que uma análise do tipo sugerido acima ainda não foi feita na forma e extensão desejadas, optou-se, no que se segue, por apresentar um conjunto de medidas cujo impacto no curto prazo pode ser considerado menos relevante do que no longo prazo.

Na medida em que a pobreza no Brasil se concentra no meio rural e, muito especialmente, na região Nordeste, qualquer política redistributiva a ser implementada encerra implicações do ponto de vista de política setorial e regional que não podem

ser desprezadas. A redistribuição da renda pessoal no Brasil implica, automaticamente, a redução da concentração da renda regional, outro objetivo básico deste conjunto de propostas de reorientação da política econômica (ver Capítulo 5).

Fica implícita, nessas propostas, a discordância com relação a determinadas teses que sublinham a ineficácia de políticas redistributivas na ausência de reformas institucionais de caráter radical. Em outras palavras, acredita-se que, embora uma inadequada distribuição de renda possa ser funcional do ponto de vista de um certo estilo de crescimento da economia brasileira, existem alternativas capazes de permitir a reorientação do sistema econômico sem grandes mudanças institucionais.

Serão propostas inicialmente medidas diretas de redistribuição, isto é, medidas que envolvam transferências monetárias do Governo as famílias mais pobres. Posteriormente, serão propostas medidas indiretas, implicando transferências não-monetárias a custo nulo ou subsidiado para as famílias, sob a forma de bens e serviços definidos como essenciais pelos gestores da política econômica. Finalmente, abordar-se-á o financiamento desses programas de redistribuição através de modificações na estrutura tributária atual de tal forma que o ônus da redistribuição recaia apenas sobre as camadas de renda mais alta, ficando o custo de administração por conta do Estado.

Vale ressaltar que este capítulo se concentra especialmente em medidas de caráter fiscal e de redistribuição de riqueza, assim como nas medidas indiretas mencionadas.¹ No Capítulo 6, referente à participação do Estado na economia, são apresentadas e discutidas medidas destinadas a promover o atendimento das necessidades de serviços sociais.

¹Note-se que a modificação na estrutura tributária é apenas uma das fontes de financiamento da redistribuição. Outras fontes decorrem do próprio crescimento da economia e da mudança na composição dos gastos do Governo.

3.3.1 - Medidas Diretas

Antes de tudo, parece oportuno frisar que transferências diretas de renda monetária, se feitas indiscriminadamente, na forma de algo como um imposto de renda "negativo", por exemplo, acarretariam dois tipos de dificuldade que certamente as inviabilizariam.

Em primeiro lugar, elevações mais significativas de renda monetária, apenas suficientes, por exemplo, para elevar a renda mínima familiar no Brasil para dois salários mínimos, mobilizariam recursos da ordem de 10% do PIB. Esse resultado foi obtido através de um simples exercício com base no perfil de distribuição de renda obtido da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (1972), do IBGE, e mostra que uma tentativa dessa natureza demandaria um montante de recursos inviável.

Ademais, e não menos relevante, transferências desse tipo constituiriam sério desestímulo ao trabalho e a produção de parcelas significativas da população brasileira, além de introduzir conotações éticas inaceitáveis.

A alternativa imediata é a implantação de um sistema seletivo de transferências. Teria ele a dupla vantagem de, por um lado, possibilitar a consecução adicional de outros objetivos que não aqueles ligados à redistribuição de renda no curto prazo e, por outro, não sobrecarregar exageradamente a máquina arrecadadora. Em particular, sugere-se que as transferências monetárias se limitem às famílias (especialmente no meio rural) que tenham membros em idade escolar, durante o ciclo básico, e façam prova de renda anual inferior a um valor prefixado. Assegurar-se-iam, assim, a matrícula e a frequência escolar efetiva dos filhos de famílias pobres, com impactos favoráveis sobre a distribuição de renda no longo prazo, além de uma certa redistribuição no curto prazo e redução do êxodo rural-urbano. O custo de tal programa, à base de uma transferência média de Cr\$ 800 (de 1977) por criança ao ano, seria, ceteris paribus (isto é, sem levar em conta os gastos futuros com a expansão da rede escolar e a conseqüente ampliação da população beneficiada),

de cerca de 0,5% do PIB. É concebível, também, a extensão desse benefício às áreas deprimidas na periferia das grandes metrópoles. Para as famílias com dependentes em idade pré-escolar poder-se-ia utilizar um critério de redistribuição baseado no salário-família, elevando os níveis atuais e exigindo-se o cadastramento dessas famílias pobres no INPS.

Um novo sistema de transferências monetárias às camadas mais pobres da população, nas linhas acima propostas, deveria, portanto, levar em conta os efeitos redistributivos do atual salário-família e até mesmo sua gradativa substituição pelas transferências associadas à frequência escolar. Obviamente, este esquema tem ainda a recomendã-lo a relativa facilidade de execução, uma vez que o "auxílio-educação" proposto poderia ser distribuído pela rede municipal de escolas públicas do ciclo básico.

Caberia ainda assegurar que as transferências monetárias não fossem diluídas em aumentos de preços, tendo em vista a inelasticidade na oferta de bens básicos, a fim de que ocorresse o efetivo aumento do consumo de tais bens pela população de menor nível de renda.

3.3.2 - Medidas Indiretas

É impossível, dadas as limitações deste documento, abordar em detalhe todas as modalidades segundo as quais se poderia proceder a uma redistribuição de renda de forma indireta, isto é, mediante as transferências não-monetárias.

Como é sabido, os estudos tradicionais relativos à distribuição de renda não são mais do que uma aproximação grosseira da avaliação do que realmente interessa: a forma como se distribui, entre a população, o consumo de bens e serviços (ou o acesso ao consumo futuro, garantido pela acumulação de ativos). A abordagem usual não leva em conta, por exemplo, o impacto da oferta de bens públicos sobre a distribuição de renda (este problema poderia ser contornado com a imputação de valores adequados) e, implicitamente, admite que tanto o sistema de preços

quanto a estrutura de consumo sejam invariantes em relação ao nível de renda de diferentes grupos da população. Cumpriria, portanto, empreender esforços à avaliação do impacto dessas distorções sobre a distribuição de bens e serviços. Esta avaliação seria essencial à proporção que, dentre as medidas indiretas objetivando a redistribuição de renda, fosse proposta como política complementar a concessão de subsídios visando à redução de preços, ao consumidor, de bens e serviços considerados essenciais, especialmente alimentos básicos e medicamentos.

A atual política de combate à pobreza, implementada em escala-piloto, concentra-se, em grande parte, na provisão seletiva de bens e serviços essenciais. Este é o caso da distribuição gratuita de gêneros alimentícios a gestantes e nutrizes, da distribuição de medicamentos em áreas selecionadas e, indiretamente, da ampliação da esfera de influência e melhoria de serviços do INPS. Se bem que o impacto desses programas não deva ser minimizado, é inegável que amplas camadas da população brasileira mais pobre não se beneficiam deles. Além da ampliação da parcela da população atingida por esses benefícios, cumpriria considerar a possibilidade de tornar mais significativo o subsídio à habitação popular e à implantação de saneamento básico, amparando populações atualmente excluídas dos programas assistenciais do Governo. A ênfase no aperfeiçoamento do sistema de transportes coletivos no meio urbano seria uma medida complementar para a melhoria das condições de vida das camadas pobres da população, seja porque reduz o tempo despendido no deslocamento para o local de trabalho, seja porque aumenta a renda real disponível.

3.3.4 - Reformas Tributárias e Financiamento das Transferências

Como já observado, o aumento e a recomposição da carga tributária permitiria, simultaneamente, a melhoria da distribuição de renda, ao incidir de forma mais acentuada sobre a po-

pulação mais rica, e o financiamento das transferências do Governo as populações mais pobres.

Tradicionalmente, sugestões desse tipo dão ênfase a tributação direta de rendimentos. Também aqui, mais adiante, são apresentadas sugestões nesse sentido. Contudo, cumpre ressaltar que essa alternativa (ênfase no aumento da carga tributária direta - imposto de renda) não só envolve crescente complexidade administrativa - e, portanto, custos crescentes da máquina arrecadadora - como seus resultados, em termos de aumentos efetivos de receita, seriam provavelmente insuficientes para o financiamento das transferências aqui propostas.

Nesse sentido, considera-se indispensável a utilização da estrutura tributária indireta, ou seja, de impostos que incidam sobre o valor adicionado. E isso não só por causa de seus resultados em termos de geração de recursos orçamentários do Governo - em seus diversos níveis - mas também pelas amplas possibilidades que oferece como instrumento de manipulação dos preços relativos. Conjugue-se essa sugestão com a idéia básica deste documento, qual seja, a reorientação da estrutura da oferta e da demanda. Sugestões nesse sentido, contudo, não serão apresentadas neste capítulo. Juntamente com indicações de uma estratégia de manipulação da estrutura da despesa do Governo, serão discutidas no Capítulo 6, referente à participação do Estado na economia. A linha de sugestões que se segue, de certa forma em complementação às contidas no Capítulo 6, concentra-se em reformas da tributação direta sobre o rendimento e a riqueza. A maior ênfase na tributação da riqueza se justifica pelo fato de que dificilmente se alteraria, mesmo a longo prazo, o perfil de concentração de renda sem que os estoques de rendimentos acumulados, bem mais concentrados que os respectivos fluxos, fossem mais fortemente tributados.

Inicialmente, quanto ao imposto de renda sobre pessoas físicas, propõe-se que:

i) sejam considerados, para efeito de imposto de renda, os ganhos reais de capital de qualquer natureza;

ii) seja abolido o tratamento favorável das rendas agrícolas. É importante notar que as rendas declaradas na cédula G correspondem a menos de 2,5% das rendas declaradas na cédula C, por exemplo (1973). Além disso, a evasão deve ser considerável, dado que as rendas brutas da cédula G, somadas ao lucro Agrícola (Pessoa Jurídica), respondem por pouco menos de 5% da Renda Agrícola líquida, a custo de fatores, das Contas Nacionais.

Quanto a taxaço do estoque de riqueza de pessoas físicas, propoe-se que:

i) seja reformulado o imposto de transmissão causa mortis - hoje fixado em 2% do valor do espólio, mas de fato muito menor (um terço daquele limite, no máximo, dada a usual subestimativa dos espólios) - aumentando significativamente a carga fiscal sobre transmissões de riqueza intergerações e, especialmente, introduzindo alíquotas progressivas. A manutenção da atual legislação quanto ao imposto de transmissão causa mortis não se justifica, seja à luz da distribuição da riqueza no Brasil, seja da experiência tributária de outros países.² O caráter anômalo da alíquota única incidente sobre transferências de riqueza causa mortis pode ser aferido pelo fato de as despesas indiretas (basicamente honorários de advogados) referentes a tais transferências corresponderem, na prática, a pelo menos o triplo do imposto pago aos Estados, o qual alcança uma arrecadação total, no Brasil, da ordem de Cr\$ 1 bilhão por ano a preços de 1977. No caso deste tributo, mais do que no caso de qualquer outro incidente tanto sobre fluxos de renda quanto sobre estoques de riqueza, é patente a necessidade de reforma em vista da sua inadequação no sentido de contrariar as tendências em favor

² Mesmo na França, país conhecido pelo tratamento fiscal generoso das rendas altas e pela distribuição relativamente concentrada da renda pessoal (levado em conta o nível de renda per capita), as alíquotas relativas ao imposto de transmissão causa mortis variam de 5-15 (heranças entre cônjuges ou pais e filhos) a 60% (heranças entre pessoas sem consangüinidade).

da perpetuação de uma distribuição de riqueza - conseqüentemente, de renda - extremamente concentrada. Em vista das amplas possibilidades de evasão fiscal propiciadas por esse tipo de tributo, seria provavelmente necessária uma reformulação da sua cobrança e fiscalização, passando-o à órbita administrativa da Secretaria da Receita Federal, a fim de compensar a queda de receita dos Estados;

ii) seja examinada a possibilidade da criação de um tributo progressivo sobre a riqueza (valor de ativos líquidos) em moldes semelhantes ao existente em alguns países desenvolvidos. A alíquota do imposto varia, nesses países, entre 0,2 e 2,3%, e o teto de isenção entre Cr\$ 30.000 e Cr\$ 250.000. A criação deste tributo, que deveria ser considerada simultaneamente com o aumento da progressividade do imposto de renda sobre as pessoas físicas, produziria impacto indireto importante no sentido de tornar menos regressiva a distribuição de renda pessoal. Uma distribuição da riqueza pessoal exageradamente concentrada e protegida da ação fiscal do Estado tende geralmente a concentrar ainda mais a renda. O imposto sobre a riqueza tem também a vantagem de possibilitar a inclusão na base fiscal de ativos sem retorno monetário e que, portanto, fogem a tributação via imposto de renda.

A criação de um tributo nas linhas acima esboçadas apresenta, entretanto, significativas dificuldades administrativas, relativas à cobrança e fiscalização. A reforma do imposto sobre a transmissão de riqueza cumpre aparentemente os objetivos de um tributo sobre o estoque de riqueza cobrado anualmente, sem exigências administrativas tão amplas, sendo, porém, efetiva após um período de tempo bastante longo. Já o imposto sobre a riqueza corrente, embora exija a reformulação de critérios de apuração do seu valor corrigido (e não de seu custo histórico), poderia ser implementado a partir da própria declaração de rendas e patrimônio, como atualmente é feita.

iii) seja reformulado, em complemento ao sugerido no item (i) acima, o imposto de transmissão inter vivos no que se refere às doações. A intenção aqui seria evitar que os legados

intergerações fossem efetuados antes do falecimento das pessoas. As alíquotas do imposto deveriam ser progressivas com o valor da doação, sendo mister uma verificação cuidadosa para distinguir os casos de venda de ativos dos de doação efetiva e evitar que estas sejam tratadas como as primeiras - as quais, obviamente, seriam objeto de alíquotas na ordem de grandeza das que prevalecem atualmente (1% sobre o valor da transação). As possibilidades de fraude e evasão poderiam ser ao menos parcialmente contornadas pela introdução de uma cláusula, no dispositivo legal pertinente, permitindo ao Estado adquirir o ativo por um preço superior, em proporção a ser fixada, ao da transação sobre a qual recai o imposto.

3.4 - Considerações Finais

A necessidade de reconsiderar a questão da distribuição de renda no Brasil constitui, sem dúvida alguma, a preocupação fundamental da estratégia de desenvolvimento social delineada no II Plano Nacional de Desenvolvimento, cujo capítulo dedicado ao tema e, expressivamente, aberto com a seguinte proposição:

"Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer ..."; e mais adiante acrescenta: "A verdade é que, de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição, se deixado a simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro lado, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos da necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população" (p.61).

Além disso, o II Plano Nacional de Desenvolvimento endossa oficialmente a posição de que a gravidade do problema de distribuição de renda só pode ser avaliada em toda sua extensão quando é considerada não só em termos das desigualdades existentes entre os diferentes segmentos da sociedade, mas, sobretudo,

face à situação de pobreza absoluta e, conseqüentemente, às precárias condições de vida em que se encontram parcelas substanciais da população brasileira.

Capítulo 4

EMPREGO

4.1 - Introdução

Como ponto de partida para a análise do comportamento atual e das possíveis tendências do emprego, admite-se que a economia brasileira se caracteriza pela interação de vários subsistemas econômicos num mesmo espaço geográfico. Dessa forma, em lugar de um único mercado de trabalho homogêneo e regido pelos mesmos fatores, o que se vai encontrar é uma multiplicidade de segmentos ou submercados. Embora interagindo com os demais, cada segmento opera com lógica própria e responde de maneira diferenciada às transformações induzidas pelo núcleo moderno da economia.

Além disso, o problema do emprego não é visto aqui apenas como consequência dos desequilíbrios ou distorções decorrentes da operação de cada um desses segmentos. Ao contrário, o processo de crescimento econômico, numa economia heterogênea como a brasileira, tende a reproduzir as diferenciações setoriais que dão origem aos problemas de emprego e ao padrão crescentemente desigual das vantagens ocupacionais e da distribuição das remunerações do trabalho.

Em resumo, o presente capítulo procura destacar que as características dos empregos na economia brasileira não são independentes da forma de organização da produção na qual se inserem. O problema não é a falta de empregos, mas a existência de grande número de empregos com baixa remuneração e que, por esta razão, precariamente posicionados dentro do setor empresarial moderno, ou simplesmente excluídos dele, não se beneficiam dos aumentos de produtividade que acompanham o processo de expansão e crescimento econômico.

4.2 - Os Mercados de Trabalho no Brasil

Na atual configuração da economia brasileira, a forma predominante de organização da produção é a empresarial com fins lucrativos. O que diferencia o núcleo empresarial da economia dos demais empreendimentos econômicos é o fato de estar organizado em função do uso do trabalho assalariado na geração do produto.

Todavia, é importante lembrar que essa característica e, também, comum ao emprego no setor público, muito embora as atividades governamentais, em sua grande maioria, não tenham como propósito a geração de lucros. Não obstante esta importante diferenciação, a organização da produção governamental (seja de bens ou serviços) também se fundamenta no uso do trabalho assalariado contratado no mercado.

Nas atividades não-governamentais e não-agrícolas, o emprego no setor empresarial compreende o conjunto dos trabalhadores amparados pela Consolidação das Leis do Trabalho. Segundo estatísticas do Ministério do Trabalho (ver Tabela 1), havia, em 1973, 7,6 milhões de empregados enquadrados nessa situação, ou seja, menos de 34% do total de trabalhadores não-agrícolas, incluindo nesse conjunto cerca de 2 milhões de servidores públicos, estima-se que as atividades empresariais no Brasil empregam pouco mais de 44% da força de trabalho não-agrícola. Nessas condições, os atuais instrumentos de política econômica destinados a atuar sobre o mercado de trabalho, tais como a legislação trabalhista e o salário mínimo, não chegam a abranger metade do emprego total na economia. Vale dizer que restringir a atuação das políticas governamentais ao âmbito da legislação trabalhista existente ou, o que é o mesmo, à esfera das atividades empresariais implica desconsiderar uma parcela importante da população empregada. Tal parcela compreende as chamadas atividades informais de trabalho, mais precisamente a mão-de-obra em condição de subemprego e/ou ocupada em empregos de baixa remuneração.

TABELA 1
 ESTRUTURA DO EMPREGO NÃO-AGRÍCOLA NO BRASIL: 1970 E 1973

DISCRIMINAÇÃO	NÚMERO DE TRABALHADORES (Milhares)	
	1970	1973
PEA ¹	29.557	37.750
PEA Não-Agrícola ¹	16.467	22.377
Força de Trabalho ^a Não-Agrícola ¹	<u>15.896</u> (100,0%)	<u>21.779</u> (100,0%)
Empregados	12.534	16.298
Autônomos	3.010	3.961
Empregadores	236	972
Membros da Família	116	554
Emprego Empresarial Não-Agrícola	<u>7.733</u> (48,6%)	<u>10.627</u> (48,8%)
Privado ²	5.730	7.614
Público ^{3, b, c}	1.767	2.041
Empregadores	236	972
Emprego Autônomo e na Produção Familiar Não-Agrícola	<u>8.163</u> (51,4%)	<u>11.152</u> (51,2%)
Autônomos	3.010	3.961
Membros da Família	116	554
Empregados ^d	5.037	6.643

^aExclui os desocupados.

^bPara 1973, inclui apenas os empregados na administração direta. Exclui os funcionários contratados por autarquias, fundações, empresas e sociedades de economia mista.

^cSegundo o Censo Demográfico de 1970, havia nas atividades da Administração Pública e de Defesa e Segurança 1.152 milhões de trabalhadores. Por outro lado, os dados de Rezende e Castelo Branco indicam que, entre os 116 maiores municípios do País, os empregados públicos nessas atividades representavam apenas 46,6% do total do emprego público em 1970. Dos 53,4% restantes, 34,7% encontravam-se em Atividades Sociais, sendo que os últimos 18,7% se distribuíam em outras atividades numericamente menos importantes. Aplicando este coeficiente de 53,4% ao total do Censo, e somando esta parcela ao já reportado, chegamos à cifra apresentada na tabela.

^dTotal de empregados declarados na PNAD menos os regidos pela CLT, que estão incluídos nas estatísticas do Ministério do Trabalho.

¹PNAD, 1973. Censo Demográfico de 1970.

²Ministério do Trabalho, Boletim Técnico, Brasília, CDI, 10 (41) 1974. Estatísticas relativas à "Lei dos 2/3" para o ano de 1973. *Ibid*, 1970.

³Fernando Rezende e Flávio Castelo Branco, "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", in: Fernando Rezende, ed., *Aspectos da Participação do Governo na Economia*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976. Tabela II.1, p. 44 (Serie Monografica, 26).

Uma análise mais apurada da organização dos mercados de trabalho no Brasil identificaria, além do emprego assalariado, grande número de atividades absorvedoras de mão-de-obra, inseridas em formações econômicas arcaicas que coexistem, embora subordinadamente, com a organização empresarial. São predominantemente atividades organizadas em torno da unidade familiar, seja para a produção doméstica destinada ao autoconsumo, seja para a produção mercantil de bens e serviços.

Nesse sentido, observam-se duas esferas distintas de produção: a primeira, a empresarial, que participa e se beneficia das instituições econômicas, outra, que contribui para o funcionamento do sistema econômico mas não recebe cobertura da política oficial.

Devido, porem, ao inter-relacionamento que caracteriza os setores empresarial e não-empresarial, alterações na operação do primeiro provocam efeitos indiretos sobre todo o sistema de emprego na economia.

É importante destacar, de início, que historicamente o processo de desenvolvimento brasileiro presenciou não apenas o surgimento e alastramento de novas formas de organização de produção, mas, também, o aparecimento de heterogeneidades dentro de cada uma dessas formações. Assim, o mercado de trabalho assalariado não se caracterizou pela proletarianização uniforme da força de trabalho nas empresas ou no setor público. Pelo contrário, há indícios de uma crescente segmentação dentro da esfera de empregos assalariados. Os setores de produção familiar, por outro lado, continuam a reproduzir as diferenças entre o trabalho nas pequenas explorações autônomas que atuam nos mercados de bens e serviços e o trabalho doméstico que, em suas atividades de caráter familiar, perdura até mesmo no seio da economia empresarial.

4.2.1 - Emprego na Produção do Tipo Empresarial

Bastaria uma simples observação casual para constatar que, não obstante o elo comum representado pelo trabalho assala-

riado, existem notáveis disparidades entre as empresas em suas estruturas de oferta de empregos. Seria um erro grosseiro ver nessas diferenças apenas um resultado das preferências dos trabalhadores. Elas resultam, principalmente, de decisões de ordem gerencial, preocupadas com a eficiência do trabalho na produção, com a obtenção de lucros e com a manutenção da ordem institucional na empresa e na economia como um todo. Embora a situação atual do mercado de trabalho empresarial apresente uma complexidade que escapa a qualquer generalização, pode-se dizer que as tendências das estruturas internas de produção apontam no sentido de uma crescente segmentação dentro da própria força de trabalho assalariada.

Tal segmentação pode ser entendida como resultado de um processo de estratificação que divide o mercado de trabalho em dois grandes grupos de empregos: os que nele são livremente contratados nesse mercado e os que são preenchidos por promoções internas à firma. Este último grupo caracteriza-se pela estabilidade do vínculo empregatício, por produtividade e salários altos, pela incorporação contínua do progresso técnico, pela existência de canais de promoção ocupacional dentro das próprias firmas e, sobretudo, pelo oferecimento de treinamento no próprio trabalho. É comum os empregos nesse grupo estarem associados a firmas grandes e burocratizadas, que detêm um poder de mercado relativamente alto. Por outro lado, as contratações externas à firma tendem a caracterizar-se por empregos com salários relativamente baixos, tecnologicamente estagnados e com más condições de trabalho, às quais se associa uma alta rotatividade da mão-de-obra. Empregos neste grupo exigem e propiciam pouco treinamento na função, as oportunidades de aprendizagem no trabalho são virtualmente nulas e apenas um mínimo de qualificação é necessário. Esta mão-de-obra acha-se concentrada em pequenas firmas e no setor de serviços, com mercados reduzidos e instáveis; tais firmas têm acesso restrito a capitais e detêm um poder de mercado relativamente fraco, que não lhes permite a obtenção de lucros que possam ser usados para aquisição de tecnolo-

gia moderna e que justifiquem o aumento de qualificação da mão-de-obra empregada.

A questão da escolha tecnológica encontra-se na origem desse comportamento diferenciado dentro do setor empresarial. Num país não-produtor de tecnologia, a obtenção de novos processos é limitada àqueles que são comercialmente disponíveis nos mercados dos países mais desenvolvidos ou àqueles transferidos internamente pelas empresas multinacionais. Na verdade, a escolha de tecnologia é parcialmente condicionada pela disponibilidade de fatores em economias mais capitalizadas. Antevê-se, portanto, que a influência dos preços relativos dos fatores não seja um elemento determinante na escolha dos processos produtivos que caracterizam os setores industriais mais dinâmicos. Quando o problema da escolha da técnica é considerado em sua complexidade real, a presença, por si só, de uma oferta abundante de mão-de-obra de baixa qualificação não leva necessariamente as empresas a optar por processos que a utilizem mais intensivamente. É possível que a atuação da política econômica tenha até mesmo contribuído para distorcer os preços dos fatores. Porém, é pouco provável que tais distorções tenham sido a causa do padrão tecnológico comum as empresas que mais concorreram para o recente surto de crescimento econômico. O aspecto básico da questão é que, uma vez determinadas a composição da produção e a organização dos mercados, os limites da escolha tecnológica tornam-se estreitos. A uma dada composição da oferta de bens e serviços associam-se uma estrutura tecnológica e, também, certas formas específicas de organização da produção, isto é, cria-se um determinado padrão de oferta de empregos.

No que se refere ao preenchimento de vagas no setor empresarial, a prevalência de critérios educacionais não deve ser tomada como evidência de causalidade direta entre educação e renda. De fato, observa-se empiricamente que existe uma relação significativa e positiva entre educação e salários. Contudo, essa relação não implica uma seqüência estrita de causalidade: os salários dependem da ocupação, e não da educação, embora a educação sirva como meio de acesso à ocupação. Na realidade,

conquanto as qualificações educacionais sirvam de base a seleção ocupacional, não é através do sistema educacional que os indivíduos são canalizados às ocupações. Volumes, categorias e termos de emprego são determinados fora, e não dentro, do sistema educacional.

Critérios de seleção ocupacional baseados em requisitos educacionais acabam por gerar, com alguma defasagem, uma demanda derivada por educação, particularmente o aprendizado técnico-profissional. No caso brasileiro, porém, tal demanda não tem sido totalmente satisfeita pelos esforços do Governo nessa direção. Perduram acentuadas diferenças sócio-econômicas de acesso aos meios de qualificação profissional e, por extensão, aos mecanismos que geram a oferta de mão-de-obra formalmente qualificada. Conseqüentemente, mesmo dentro do setor empresarial, uma parcela da força de trabalho sobrevive a baixos níveis de renda. Apontar os aumentos na oferta de oportunidades escolares como solução para esse impasse é, contudo, esquecer a natureza dinâmica do fenômeno. No curto prazo, com a tecnologia rígida, são poucas as possibilidades de modificações na distribuição de empregos. As alterações cíclicas no volume de produção, ainda que ocasionem deslocamentos da mão-de-obra, não alteram a composição do emprego. No entanto, é essa distribuição de tipos de emprego (cada um com seu respectivo salário, custos de treinamento e requisitos de adaptação ao processo produtivo) que gera a demanda de certas características da força de trabalho, ou seja, no setor empresarial a configuração da demanda é que determina alterações na estrutura da oferta de mão-de-obra.

4.2.2 - Emprego nas Formas de Produção Familiar

Na análise das diferentes formas de emprego ligadas as atividades de produção familiar é importante destacar dois aspectos principais que a distinguem da produção empresarial.

Primeiramente, essas atividades se caracterizam por critérios específicos de rentabilidade econômica, os quais se refletem em critérios igualmente próprios de uso da mão-de-obra.

Em segundo lugar, a produção não-empresarial opera em condições econômicas relativamente desvantajosas em termos de acesso a mercados, capital e tecnologia. Esses aspectos característicos das atividades familiares estão na base das inter-relações que se estabelecem entre elas e a produção empresarial. O conjunto dessas relações dá origem a uma estrutura econômica heterogênea. Sua discussão é necessária para se entender não somente o surgimento e reprodução das formas de emprego não-empresariais, mas também as transformações que tendem a ocorrer ao longo do processo de desenvolvimento. Além disso, esses elementos de análise são indispensáveis para avaliação das medidas de política econômica discutidas mais adiante.

Para efeito de análise, pode-se considerar dois grandes grupos de atividades não-empresariais: as de produção familiar doméstica e as de produção familiar mercantil. Embora não seja comumente reconhecido, as unidades familiares compreendem tanto consumidores como produtores de bens e serviços. Como contrapartida do processo de desenvolvimento econômico e de aprofundamento da divisão social do trabalho observa-se, historicamente, uma tendência para que diminuam as atividades produtivas da família. Todavia, dependendo da formação social da economia, perduram em maior ou menor grau algumas atividades estritamente domésticas, além de outras que, embora pudessem ser substituídas por trocas no mercado, não o são. Persiste a produção estritamente doméstica porque muitos bens e serviços requerem uma contrapartida de tempo familiar para sua produção, como, por exemplo, tarefas domésticas e educação. Noutros casos, produtos que poderiam ser comprados no mercado continuam a ser produzidos domesticamente, como, por exemplo, confecção de vestuário, construção de casas e, num extremo, agricultura de subsistência.

Certamente o que mais impressiona no setor de produção familiar é o seu tamanho, constituindo, na economia urbana, a principal ocupação da força de trabalho feminina e, nos setores rurais, substancial parte da mão-de-obra efetivamente engajada em algum tipo de produção. Em vista disso, é pouco provável que a produção doméstica sofra qualquer transformação radi-

cal em menos de uma década. Durante esse tempo, pode-se afirmar que mesmo aumentos substanciais nas taxas de absorção do setor empresarial não serão de molde a esvaziar o papel da produção familiar.

Incluem-se na categoria de produção familiar mercantil aqueles empreendimentos econômicos que operam sem a utilização do trabalho assalariado, dependendo do esforço autônomo ou familiar. Neste caso, porém, a produção destina-se ao mercado, ou resume-se de fato à comercialização em pequena escala. Compõem este setor, predominantemente, as pequenas unidades agrícolas, unidades de comércio varejista e de prestação de serviços (como oficinas de reparos), artesãos, indústrias domésticas e parte das profissões liberais.

Fundamentalmente, a produção familiar mercantil inclui empreendimentos precários que sobrevivem graças a um peculiar equilíbrio de forças, o que explica a incapacidade do setor empresarial neles penetrar. Isto se deve principalmente à baixa rentabilidade econômica dessas atividades, o que faz com que o capital se desloque para outros setores mais rentáveis. Na realidade, tais atividades sobrevivem porque os custos mais elevados da produção autônoma são compensados pela sub-remuneração dos fatores de produção, ou seja, pessoas da família trabalham sem receber salários, o espaço doméstico utilizado na produção não é computado no preço do produto, o mesmo ocorrendo com a depreciação dos instrumentos de produção, a renda da terra e as horas extras trabalhadas. Porém, na medida em que o mercado aumenta de tamanho e as inovações tecnológicas o permitam, a produção empresarial tenderá a destruir as explorações autônomas, deslocando seus produtores para outras atividades e raramente admitindo que os mesmos se convertam em competidores potenciais.

Em termos gerais, a produção doméstica de bens e serviços consumidos pelos trabalhadores remunerados permite a manutenção de rendas monetárias a níveis apenas suficientes para adquirir os bens de mercado, isto é, aqueles bens e serviços que a família obtém mediante compra no mercado. Conclui-se, dessa forma, que uma proporção significativa dos bens efetivamente con-

sumidos pela força de trabalho é produzida pelo setor doméstico. Somando a estes os bens produzidos pelo setor familiar-mercantil, tanto rural quanto urbano, chega-se a uma parcela significativa do total do consumo do tipo popular. Tal constatação é importante no que se refere às possibilidades de expansão do setor empresarial, cujos produtos teriam aceitação apenas no caso de serem ofertados a preços mais baixos que os correspondentes custos da produção familiar.

O excedente de mão-de-obra que caracteriza a economia brasileira responde também por um grave desequilíbrio entre a estrutura da oferta de bens produzidos pelo setor empresarial e a composição da demanda na economia como um todo. O setor empresarial concentra-se na produção de bens menos essenciais, visando o mercado formado pelas médias e altas rendas. Nessas condições, qualquer compressão do extremo inferior da distribuição de salários não sacrifica a demanda desse tipo de bens, ao mesmo tempo em que libera lucros para a formação de capital no setor empresarial. Isto não seria possível sem a operação paralela das formas familiares de produção (mercantil e doméstica), suprimindo as lacunas do consumo popular a custos compatíveis com o poder aquisitivo de grande parte da população. As condições de oferta de mão-de-obra e os níveis de salário vigentes na produção empresarial dependem, portanto, de uma série de atividades que se desenvolvem no quadro da produção familiar. Vale dizer que medidas de política econômica voltadas diretamente para a melhoria salarial e das condições de trabalho dos estratos ocupacionais inferiores podem ter efeitos perversos sobre a formação de capital no setor empresarial. Ademais, existem diferenças substanciais no processo de alocação do trabalho familiar entre as atividades doméstica e remunerada, conforme se trate do meio urbano ou rural. Da mesma forma, ao longo do tempo a proporção do trabalho familiar integrado diretamente no mercado tende a aumentar. Uma redução (aumento) da renda real familiar tende a provocar um aumento (redução) da oferta de horas de trabalho remunerado da unidade familiar, seja por parte dos membros ativos, seja pela incorporação (subtração) ao mercado de outros

membros da família, a fim de assegurar a essa unidade o orçamento monetário mínimo para consumo.

É interessante notar que a experiência recente da economia brasileira tem apresentado alguns efeitos negativos do ponto de vista do mercado de trabalho. Especial referência cabe aos processos de proletarização na agricultura, cuja implicação é restringir as possibilidades de absorção da mão-de-obra na produção para autoconsumo. O resultado é o aparecimento de mulheres e crianças "bóias-frias", que adicionam sua força de trabalho a do trabalhador "principal" como condição de sobrevivência familiar. Não se trata aqui de aumento da oferta de mão-de-obra devido ao crescimento demográfico, mas sim de aumento da oferta decorrente de uma transformação nas condições da produção familiar vis-à-vis produção empresarial.

No caso da pequena produção agrícola, onde a renda familiar é incerta devido às variações climáticas, e onde o grau de endividamento é especialmente alto, todos os membros da família trabalham desde jovens. Neste caso, um acréscimo na participação é difícil e as obrigações financeiras crescentes conduzem ao aumento da própria unidade familiar. Com efeito, no caso brasileiro, a expansão da fronteira agrícola e a baixa densidade de mão-de-obra ajudam a manter os dispêndios monetários com a subsistência a níveis relativamente baixos. O resultado tem sido uma taxa de natalidade rural excepcionalmente alta. As conseqüências desse processo são desastrosas para o problema global de emprego. Primeiramente, porque muitos dos adolescentes que começam trabalhando na agricultura familiar, e que constituem os elementos mais produtivos dessa parcela da força de trabalho, acabam sendo expelidos em virtude da concentração da posse da terra, migrando para a fronteira agrícola e, sobretudo, para as cidades. Esta emigração tende a perpetuar os baixos rendimentos no campo e a necessidade de aumentar o tamanho da família a fim de ressarcir o orçamento monetário familiar. Cria-se, assim, uma situação onde o setor empresarial e mesmo o familiar-mercantil tornam-se insuficientes para absorver os acréscimos de mão-de-obra, especialmente nas cidades.

4.3 - Sugestões de Política

As seções anteriores procuraram enfatizar que, em economias heterogêneas como a brasileira, coexistem e interagem vários mercados de trabalho e que, na determinação do volume total de emprego, se superpõem diferentes formas de organização da produção e correspondentes relações de trabalho. Portanto, ao analisar as características do processo de absorção de mão-de-obra, não é suficiente estudar o nível agregado de emprego; e também importante, particularmente para efeitos de política econômica, considerar a origem setorial dos empregos criados. Através do estudo das inter-relações entre os setores empresarial e familiar (bem como entre os seus respectivos segmentos), buscou-se destacar a importância de explicitar as formas de organização da produção características de cada um deles. Ressaltaram-se, assim, as condições diferenciais de desenvolvimento desses setores para a análise da estrutura de empregos na economia brasileira. A identificação desta tipologia de empregos e suas inter-relações indicou a necessidade de se formularem medidas específicas, que atuem diretamente sobre cada uma das esferas de produção: o setor empresarial (privado ou público) o setor familiar (mercantil ou doméstico).

Por outro lado, a análise da segmentação dentro do mercado de trabalho assalariado serviu para apontar a insuficiência das políticas educacionais, das quais se costuma esperar uma contribuição decisiva no sentido de aumentar a mobilidade ocupacional e solucionar o problema das desigualdades salariais. A argumentação apresentada buscou demonstrar que, sem desmerecer a importância das medidas que visam a melhorar a qualificação da mão-de-obra, torna-se ainda mais relevante atuar diretamente sobre a estrutura da oferta de empregos, particularmente aquela do setor empresarial.

Além disso, a solução para o problema do emprego não advém naturalmente do processo de expansão do setor empresarial. Ao penetrar áreas até então reservadas à produção familiar, a expansão do setor empresarial desocupa mão-de-obra, recriando

seu próprio excedente. Na forma concreta como se realiza, essa expansão pode, portanto, inviabilizar padrões de crescimento mais compatíveis com a elevação do nível geral de emprego e a correção das desigualdades na estrutura ocupacional.

Em resumo, a coexistência de diversos tipos de emprego, definidos pelas respectivas formas de produção - familiar, empresarial - indica a necessidade de se formularem políticas específicas para cada um deles. No entanto, como ficou claro, mudanças em um dos setores afetam indiretamente os demais, podendo ou não melhorar as condições de emprego e salário da economia como um todo. Esses dois fenômenos - a existência de diferentes formas de emprego de mão-de-obra e sua interdependência - constituem a base para as sugestões de política que se seguem

No campo do emprego, a atuação do Governo pode ser tanto direta quanto indireta. A expansão do emprego público é uma medida direta que, aliada a incentivos seletivos para absorção de mão-de-obra no setor privado, integra as medidas destinadas a melhorar as condições de emprego no segmento empresarial. Quanto às melhorias nas condições de trabalho e de renda nos setores de produção familiar, são sugeridas medidas voltadas para a formação de cooperativas e a expansão da subcontratação.

4.3.1 - Política de Emprego na Produção do Tipo Empresarial

Cerca de 50% da população ativa nos setores não-agrícolas são diretamente afetados pela política salarial. Assim, antes de entrar na discussão de outras medidas específicas para o setor empresarial, vale proceder a algumas considerações gerais sobre política salarial. Em 1970, pouco mais de 22% do valor adicionado industrial foram distribuídos sob a forma de salários e outros pagamentos aos trabalhadores na produção.¹ Com

¹Considerando apenas os estabelecimentos com cinco ou mais pessoas e/ou valor da produção superior a 640 vezes o maior salário mínimo vigente.

a rápida aceleração do processo de investimento no período 1970-74, a parcela salarial comprimiu-se ainda mais, chegando, nesta última data, a representar apenas 20,5% do valor adicionado industrial. Comparando essas cifras com padrões internacionais, fica patente o esforço de formação de capital na economia brasileira - apoiado, ao menos parcialmente, na ampliação da margem de lucro no valor adicionado.

Entre 1970 e 1974 a desigualdade entre os salários aumentou não apenas dentro dos setores industriais,² mas também nas atividades do comércio e de serviços, em todas as macrorregiões brasileiras. Considerando, por exemplo, as ocupações específicas da indústria de construção civil, a diferença no salário-hora entre mestres e serventes, na Cidade de São Paulo, passou de 3,6 vezes no primeiro semestre de 1969 para 6,1 vezes no segundo semestre de 1976.³

O fato de o contingente de trabalhadores diretamente afetado pela política salarial estar vinculado ao setor empresarial privado torna difícil a implementação de novas medidas nessa área. Políticas que proponham aumentos dos menores salários podem ser frustradas, seja através da redução do emprego dessa mão-de-obra (recorrendo-se à subcontratação ou alterando-se o processo produtivo), seja por meio de aumentos na rotatividade do trabalho.⁴ Por outro lado, políticas que busquem reduzir os aumentos nos altos salários gerenciais são facilmente contornadas através da remuneração não-monetária e promoções.

²Para maiores detalhes, ver Capítulo 3 (Distribuição de Renda)

³Fundação IBGE, pesquisa mensal.

⁴Resulta, portanto, que as políticas salariais, ao afetarem os fluxos de mão-de-obra entre os setores empresariais e não-empresariais, têm um importante efeito indireto sobre esses setores.

i) Emprego Público⁵

A absorção de mão-de-obra pelo setor público deve ser entendida como meio de garantir não apenas um maior volume de emprego, mas também de oferecer melhores oportunidades de trabalho a pessoas com baixa qualificação e renda. Na atualidade, uma parcela cada vez maior dos países em desenvolvimento vem-se lançando a um esforço de modernização da máquina governamental. Em princípio nada se pode objetar a tal esforço, a não ser quando levado ao extremo de prejudicar a Ação Social do Governo como absorvedor temporário ou permanente da mão-de-obra de baixa qualificação. Certas atividades relacionadas com a infra-estrutura urbana, tais como limpeza pública, manutenção da rede de água e esgotos e outros serviços da administração local, podem e devem ser desempenhadas por pessoas com baixa qualificação ou em fase de treinamento. Tal política de emprego público é particularmente relevante nas pequenas cidades, não só como forma de reter parte dessa mão-de-obra no interior, aliviando a pressão migratória sobre as arcas metropolitanas, mas também como maneira de possibilitar algum tipo de educação ou treinamento no trabalho.

Em 1973, o Governo era responsável pelo emprego de 3,4 milhões de trabalhadores, representando 8,5% da população economicamente ativa e 19,4% das pessoas empregadas em atividades não-agrícolas. A taxa média de crescimento do emprego público no período entre 1950 e 1973 foi da ordem de 5,3%, sendo muito mais elevada nos Estados e Municípios que na União. Enquanto em 1950 o Governo Federal era o principal empregador da mão-de-obra no setor público, com cerca de 50% do total, hoje esse papel é desempenhado pelos Estados, não tendo variado significativamente a parcela do emprego gerado a nível municipal.⁶

⁵ Este tópico é igualmente abordado nos Capítulos 5 (Desenvolvimento Regional e Urbano) e 6 (Participação do Estado na Economia)

⁶ Para maiores detalhes a esse respeito, ver Fernando Rezendes e Flávio Castelo Branco, op.cit.

À guisa de ilustração, se levarmos em conta as estimativas referentes a níveis críticos de subemprego urbano, da ordem de 2 milhões de pessoas trabalhando menos de 15 horas semanais, o compromisso financeiro, na hipótese extrema de empregar toda essa mão-de-obra no Governo a níveis mínimos de salário, seria da ordem de Cr\$ 20 bilhões anuais, ou cerca de 10% da estimativa da receita orçamentária da União para 1977. É evidente que não se recomenda empregar diretamente no Governo todas as pessoas subempregadas ou pobres, mesmo porque a criação de empregos públicos deve exercer um efeito multiplicador através da expansão do mercado interno e do aumento na demanda de bens e serviços produzidos pelo setor privado.

Em contrapartida, a expansão da oferta de bens e serviços supridos pelo setor público contribui para elevar a renda real das famílias de baixa renda, constituindo, portanto, um importante instrumento de redistribuição da renda.

ii) Incentivos Seletivos

Medidas seletivas, do tipo incentivos fiscais e creditícios, são amplamente preconizadas e algumas vezes postas em prática como forma de promover o emprego em subsetores específicos. A maioria dos Bancos de Desenvolvimento e outras agências oficiais de financiamento mantêm linhas especiais de crédito destinadas à promoção das pequenas e médias empresas, reconhecidamente importantes absorvedoras da mão-de-obra. Na prática, entretanto, nem sempre as condições de financiamento e a exigência de garantias reais possibilitam a essas pequenas empresas o acesso ao crédito oficial.

O importante, porém, dentro de uma política de desenvolvimento que enfatize o objetivo do emprego, é que certos subsectores empresariais sejam selecionados com a função precípua de atuar como absorvedores de mão-de-obra. Na verdade, trata-se apenas de dar maior prioridade a uma política que já vem sendo adotada em pequena escala. Nessa seleção, os subsectores deveriam ser suficientemente detalhados de modo a identificar particularida-

des ao nível de processo de produção e localização regional. Em outras palavras, os critérios de seleção seriam baseados nas possibilidades de substituição entre capital e trabalho, na disponibilidade de insumos na região e no tamanho do mercado abrangido

Na prática, é também comum verificar-se a existência de significativas diferenças entre o previsto a nível de projeto e o efetivamente realizado quando da implantação do mesmo. Tais discrepâncias tendem a ser particularmente grandes quando do confronto entre emprego previsto e realizado, mesmo nos casos de projetos beneficiados por critérios de absorção da mão-de-obra. Cabe, portanto, enfatizar, além do aperfeiçoamento dos critérios de avaliação, a necessidade de serem estabelecidos procedimentos para controlar o impacto, durante e após a implantação desses projetos e programas selecionados como geradores de novos empregos.

4.3.2 - Política de Emprego nas Formas de Produção Familiar

Conforme discutido anteriormente, o trabalho no setor de produção familiar representa, na maioria das vezes, uma alternativa inferior ao emprego assalariado no setor empresarial. É certo que a organização do trabalho autônomo permite, nos momentos de rápida expansão da demanda de seus produtos, um aumento na renda desses trabalhadores, que passam, assim, a perceber temporariamente uma remuneração maior que a dos assalariados em posições equivalentes. No entanto, a própria intermitência da renda implica um movimento no outro sentido e, de fato, o subemprego e a sub-remuneração são muito mais característicos dos setores de produção familiar que do emprego assalariado.

A desvantagem dos setores ditos familiares pode ser atribuída às suas características de produção (pequena escala, irregularidade de demanda, escassez relativa de capital, tecnologias rudimentares), de articulação com os setores empresariais (presença de intermediários monopsonistas, alto custo para obter licenciamento), de regime de trabalho (falta de amparo pre-

videnciário, alta rotatividade) e, finalmente, de qualidade da mão-de-obra empregada (baixa qualificação). É interessante notar que, dentre tais características, apenas esta última tem merecido maior atenção por parte das usuais políticas de emprego.

Nas sugestões de política para o setor familiar parte-se da premissa de que essas atividades têm importância ponderável na geração do produto interno e no emprego total, especialmente no que se refere ao emprego de baixa qualificação. Reconhece-se, também, que a transformação ou absorção dessas atividades pelo setor empresarial constitui um processo lento e gradual, certamente prolongando-se por período superior a uma década. Assim, as medidas propostas a seguir têm o propósito de não só facilitar tal transformação, mas principalmente de minorar o problema do emprego e da pobreza a médio prazo. Conforme já foi frisado ao longo deste capítulo e dos anteriores, a solução a longo prazo requer a recomposição da estrutura produtiva da economia.

i) Subcontratação

Um número crescente de trabalhos e experiências recentes tem sugerido a subcontratação como medida capaz de elevar o emprego nos países em desenvolvimento. Na subcontratação, o que se remunera não é o tempo trabalhado, mas a tarefa executada. O custo relevante deixa de ser o salário pago à mão-de-obra e passa a ser então o custo unitário de cada tarefa. Desta forma, o empregador consegue evitar diversos custos associados à geração de emprego no setor empresarial e elevar a sua demanda de mão-de-obra. Muitos desses custos, por sua vez, correspondem aos benefícios trabalhistas que deixam de ser recebidos pelos trabalhadores subcontratados, em favor de um número maior de oportunidades de emprego.

As tarefas mais adequadas à subcontratação tendem a ser mais intensivas em mão-de-obra e menos vinculadas à tecnologia específica das empresas. Os principais exemplos são o acabamento dos produtos manufaturados e a limpeza e conservação dos

estoques, dos prédios e dos equipamentos. Outro gênero de tarefa também apropriada à subcontratação são as atividades intermitentes que não requerem mão-de-obra permanente no recinto de produção, tais como construção, reparação, reformas e ampliações dos prédios. Finalmente, há toda uma gama de relações interindustriais em que as unidades produtivas do setor empresarial compram e vendem produtos entre si, dependendo da maior ou menor integração vertical de sua produção.

O potencial de expansão de emprego via subcontratação depende não só da disponibilidade de tarefas adequadas a esse regime de trabalho, mas também do volume de recursos poupados. Entre os custos empresariais que são reduzidos pela subcontratação, distinguem-se, entre outros, os seguintes:

1) os chamados custos trabalhistas: FGTS, Previdência Social (INPS), SESI, SENAI, INCRA-FUNRURAL, LBA, 13º Salário, Salário-Educação, Salário-Família, BNH, indenizações trabalhistas;

2) os custos administrativos de contratar, despedir, treinar, organizar, supervisionar o trabalho e controlar a produção;

3) o custo fixo de equipamentos e área construída, que seriam requeridos pelo trabalho no recinto da fábrica;

4) os custos regulamentares de saneamento, seguro contra incêndio, segurança do trabalho, diversos impostos e outros em que não se incorre quando o trabalho é feito em casa.

O impacto desses custos sobre a subcontratação têm dimensões sazonais, cíclicas e permanentes, conforme o caso. Em primeiro lugar, tratando-se de produtos de demanda sazonal (e.g., vestuário) a subcontratação evita custos fixos no período ocioso, ao mesmo tempo em que resolve as necessidades de elevação da produção no pico da demanda. Em segundo, tratando-se do ciclo econômico, um aumento da subcontratação precede a expansão da capacidade e do emprego no setor empresarial. Os custos assim poupados contribuem para acelerar a retomada dos investimen

tos, característica do início do ciclo. Durante a posterior contração dos negócios, a redução da subcontratação também precede o aumento da capacidade ociosa e a dispensa de empregados. Por último, tratando-se de subcontratação permanente (isto é, integração vertical parcial), a grande unidade empresarial limita-se ao processamento final ou montagem do produto, a partir de elementos provindos de estabelecimentos familiares. Este é o caso de diversas indústrias alimentícias (e.g., leite, chá) e outras à base da produção familiar (e.g., fumo). Uma grande proporção de peças compradas pela indústria automobilística pode também ser fabricada por estabelecimentos familiares, neste caso urbanos.

A existência de um amplo setor de produção familiar na economia, portanto, dá ao setor empresarial a opção de limitar-se às etapas do processo produtivo segundo os condicionantes específicos de cada produto: sazonalidade e alternativas de integração vertical. Conseqüentemente, numa economia heterogênea, a própria estrutura e evolução do setor empresarial, por mais modernos que sejam seus equipamentos, serão diferentes daquelas que se verificam nos países desenvolvidos. A penetração parcial pelo setor empresarial, através da subcontratação, irá alterar as características e influenciar as transformações sofridas ao longo do tempo pelo setor familiar. Políticas econômicas semelhantes poderão gerar efeitos bastante diferentes nos dois tipos de economias. Por exemplo, nos países de estruturas econômicas relativamente homogêneas, políticas de elevação dos salários da mão-de-obra de baixa qualificação - tais como fortalecimento dos sindicatos, elevação das remunerações não-monetárias de diversos tipos, elevação do salário mínimo e outras - levam a uma gradual substituição do trabalho pelo capital segundo a evolução do progresso técnico. Já nos países subdesenvolvidos, de economias relativamente heterogêneas, as mesmas políticas podem determinar a rápida substituição de trabalhadores empregados por subcontratados, dentro das limitações tecnológicas de cada ramo de produção.

Através da subcontratação, incorpora-se à força de trabalho grande contingente de mão-de-obra dita "secundária": mulheres, adolescentes e velhos, para os quais o trabalho em casa, sem horário rígido, constitui a única maneira de complementar os rendimentos familiares. É conveniente, portanto, promover medidas visando a reduzir as incertezas e elevar a remuneração dos trabalhadores subcontratados. Como exemplo, poderíamos citar a formação de reservas de mercado, no caso de algumas tarefas bem definidas. Outra possibilidade é a formação de cooperativas agrícolas de serviços, de comercialização, de crédito, de aluguel de instrumentos de trabalho e de coleta de informações. Desta forma, pode-se elevar a renda dos trabalhadores do setor familiar nas ocupações que eles já exercem e para as quais já estão qualificados, sem necessidade de treinamento adicional e apenas aumentando a disponibilidade do tipo de capital (instrumentos de trabalho) de que precisam para exercer seus ofícios. Por outro lado, essas cooperativas passariam a assumir as funções e a auferir a renda dos intermediários que normalmente administram a subcontratação do setor familiar pelo empresarial. O sucesso da política de subcontratação depende sobretudo de medidas complementares visando a aumentar a demanda dos produtos subcontratados. Tais medidas enquadram-se nas propostas, discutidas ao longo dos capítulos anteriores, visando à recomposição da demanda global, em favor dos bens essenciais intensivos em mão-de-obra

ii) Organização em Cooperativas

De modo geral, a cooperativa reúne numa só entidade diversas relações fiscais e mercantis de grande número de pequenos produtores. Desta maneira, capacita as pequenas unidades produtivas a fazer frente não só às grandes empresas (com as quais competem na produção, das quais compram muitos dos insumos de que necessitam e às quais vendem grande parte do seu produto), mas também às autoridades governamentais (cujas exigências legais regulam a sua atuação produtiva).

Quanto a competição com grandes empresas que produzem bens similares, a cooperativização seria um meio de retardar os efeitos perversos da eliminação prematura de atividades de produção familiar e da conseqüente marginalização da mão-de-obra nelas ocupada. Já no caso da compra de bens e serviços necessários à produção, o agrupamento de pequenas unidades contribuiria para enfraquecer o poder oligopolista dos fornecedores, reduzindo o custo unitário de insumos, equipamentos, transporte, armazenagem e informação. Sua vantagem principal, neste sentido, talvez seja a capacidade de oferecer aval e garantias reais aos financiamentos pretendidos pelos seus membros, proporcionando-lhes acesso ao crédito. Assumindo a função de intermediação entre o pequeno produtor e os consumidores finais, a cooperativa passaria a auferir também a renda dos intermediários que tradicionalmente se valem da vulnerabilidade econômica da pequena produção familiar. Finalmente, no tocante ao relacionamento com as autoridades governamentais, a cooperativa reduziria os custos do cumprimento da legislação tributária, do licenciamento, da regulamentação de controle de qualidade, etc., reunindo pequenos estabelecimentos familiares paralegais em entidades formalmente constituídas.

Além destas economias externas, a formação de cooperativas gera uma série de economias internas extremamente importantes. Em primeiro lugar, admite a aquisição, em comum, de bens de capital utilizados rotativamente pelos seus membros, elevando a produtividade além do que seria possível a cada membro individualmente. Em segundo, facilita a difusão de medidas assistenciais, tais como educação, treinamento, saúde e outras. Finalmente, na presença de flutuações sazonais (como na agricultura), a cooperativa pode promover a formação de um fundo comum objetivando regularizar a renda anual dos produtores.

Na prática, a cooperativa de pequenos produtores é ainda pouco explorada no Brasil, mesmo na agricultura, onde se restringe à atuação no âmbito do crédito e da comercialização. É conveniente, portanto, que seu campo de atuação seja diversificado, de modo a assegurar uma participação crescente da produ-

ção familiar agrícola na economia nacional. Tal extensão poderia articular-se com programas governamentais já existentes, do tipo INAN, COBAL e outros, que estimulam a produção familiar agrícola e canalizam seus produtos para os consumidores urbanos.

O setor de produção familiar urbano praticamente desconhece a forma cooperativa. Nesse setor, as cooperativas produtivas poderiam fortalecer a posição de mercado da produção familiar mercantil, agrupando ofícios do mesmo tipo, ou assemelhados. Exemplos disso seriam ofícios ligados à manutenção e reparação de prédios (bombeiros, pedreiros, eletricitistas, marceneiros, vidraceiros, pintores), ofícios relativos à confecção e reparação de bens de consumo (costureiras, alfaiates, sapateiros, reparadores de bens de consumo durável), ofícios relacionados à produção de insumos para a indústria de transformação (galvanoplastia, peças), e assim por diante. Nesses casos, a sua atuação principal seria a de elevar a produtividade no setor de produção familiar mercantil, barateando o uso do capital e aumentando o acesso ao crédito, além de facilitar a circulação de informações técnicas e de mercado entre produtores e consumidores

Outro tipo de cooperativas, as assistenciais, criam condições para elevar a produtividade do trabalho no setor doméstico de produção familiar, fornecendo creches, crédito ao consumo, e constituindo centrais de informações quanto a oportunidades de emprego e existência de serviços públicos. Seus efeitos seriam diferentes das cooperativas de produção, uma vez que não visam ao fortalecimento da posição de mercado de seus membros, mas apenas à maior disponibilidade de serviços assistenciais.

O resultado de ambos os tipos de cooperativas seria um aumento da renda real nos setores de produção familiar, mercantil e doméstico, com efeitos positivos sobre a oferta de trabalho a médio e longo prazos.

Capítulo 5

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

5.1 - Introdução

Em virtude dos substanciais desequilíbrios regionais acumulados até o presente e da progressiva concentração das atividades produtivas e, em consequência, da população em alguns centros urbanos, medidas redistributivas e/ou de desconcentração espacial devem merecer elevada prioridade na condução da política econômica do País.

É importante que tal prioridade se traduza em medidas compatíveis com outras metas redistributivas, pois, como adiante se procurará mostrar, algumas políticas públicas, aparentemente neutras do ponto de vista regional, agem, na prática, no sentido de aumentar as disparidades. Assim, pode ocorrer, e há indícios de que isto tenha ocorrido na década de 60, que os desequilíbrios regionais aumentem num período em que o Governo esteja promovendo a transferência de recursos, seja diretamente por via orçamentária, seja indiretamente através de incentivos, das regiões mais ricas para as mais pobres.

5.2 - Desenvolvimento Econômico e Desequilíbrios Espaciais

Normalmente as discussões sobre desenvolvimento regional são apresentadas na forma de um possível conflito entre os objetivos de eficiência (representada pela taxa global de crescimento da renda) e de equidade (melhoria da distribuição regional da renda).

Seguindo a linha dos objetivos redistributivistas que orienta este documento, existem dois argumentos principais em favor da redistribuição espacial. Em primeiro lugar, dada a magnitude das populações nas regiões mais pobres do Brasil, e forçoso admitir que são elevados os custos sociais envolvidos num processo de crescimento em que não são atenuadas as desigualda-

des regionais. Em segundo, reconhece-se que a convergência das rendas regionais não ocorre de forma natural ou automática, como decorrência da atuação das forças de mercado. A experiência dos países subdesenvolvidos tem mostrado persistentes sinais de que substancial parcela da população continuará por longo tempo excluída dos benefícios do desenvolvimento, o mesmo ocorrendo com relação às regiões mais pobres. Assim, acredita-se que na ausência de políticas efetivamente redistributivas, os desequilíbrios espaciais continuarão aumentando, mesmo durante fases de crescimento acelerado do produto interno.

A injustiça social que desta forma se estaria cometendo contra uma parcela substancial da população, associada à convicção de que os desequilíbrios não se corrigem sem uma decisiva intervenção governamental, seriam por si só suficientes para legitimar as propostas redistributivistas.

Conforme mencionado acima, um argumento clássico contra a redistribuição espacial procura invocar o conflito entre esse objetivo e o de maximização da taxa de crescimento. Admite-se implicitamente que um maior peso atribuído à redistribuição implica a queda da taxa de crescimento global a curto e médio prazos. A existência desse conflito incorpora um pressuposto simplificador da teoria econômica acerca do valor dos bens: aceita-se o valor de mercado, não se distinguindo sua origem e destino, ao mesmo tempo que se omitem as diferenças entre custos privados e sociais. Dessa forma, o cálculo da taxa (global) de crescimento traz implícito um sistema de ponderações no qual as regiões possuem peso correspondente a sua participação no produto nacional. Na prática, vale dizer que o objetivo redistributivo está ausente da função de preferências da sociedade, conforme refletida nos cálculos da renda nacional. Contudo, na medida em que se adota uma postura favorável à redistribuição, torna-se necessário admitir que não é indiferente o destino dado aos acréscimos de renda.

A atribuição de maior prioridade ao objetivo redistributivo importa necessariamente em identificar e distinguir os beneficiários do processo de crescimento. Admite-se que, no atual

estágio de desenvolvimento da economia brasileira, os acréscimos de renda devam beneficiar as camadas mais pobres da população, de modo a aumentar sua participação na renda global. Como, por definição, as regiões mais pobres concentram parcelas substanciais das classes de baixo rendimento, a redistribuição espacial da renda poder-se-ia constituir numa forma de melhorar a posição relativa destas classes. Embora tal redistribuição não seja uma condição suficiente para que a redistribuição pessoal se verifique, é provável que esta acompanhe aquela.

Outro aspecto refere-se à possibilidade de que o processo de concentração espacial continue aumentando a despeito dos esforços do Governo de transferir recursos para as regiões mais pobres. A causa deste aparente conflito pode ser - ao menos parcialmente - atribuída às políticas do Governo, que, aplicadas indistintamente a todas as regiões, agem no sentido de aumentar a concentração dos investimentos naquelas mais desenvolvidas. Neste aspecto, cabe destacar a necessidade de as várias políticas a nível nacional virem a ser compatibilizadas com a meta de redistribuição espacial, a fim de que os efeitos perversos dessas políticas sobre as regiões mais pobres não venham a anular os efeitos das políticas regionais. Alguns números servirão para ilustrar esse ponto. Na década de 60 (1961/69) foram transferidos recursos para o Nordeste que representaram, em média, 6,7% da renda da região. No mesmo período, a renda do Nordeste cresceu a uma taxa média anual de 1,9%, enquanto a taxa de crescimento da renda nacional atingia 4,5%.¹ Ao que tudo indica, o impacto da política de redistribuição regional da renda não foi suficiente para neutralizar, durante o período 1961/69, o efeito concentrador dos mecanismos de mercado combinados com as políticas macroeconômicas.

Na verdade, as quase duas décadas de política de transferência de recursos para o Nordeste não foram capazes de mudar

¹Essas informações foram extraídas de Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, Desenvolvimento Regional no Brasil, Brasília, IPEA/IPLAN, 1976. Cf. Tabelas IV.9 e I.3 (Série Estudos para o Planejamento, 16).

o quadro geral das desigualdades regionais. A renda gerada no Nordeste, que em 1939 representava 17% do total nacional, caiu para 15% no período 1962/69. Enquanto isto, a renda do Centro-Sul elevou sua participação de 81 para 83% no mesmo período.²

Em resumo, existe suficiente evidência de que as forças de mercado, em conjunção com os efeitos perversos das políticas ditas nacionais, atuam no sentido de agravar as desigualdades espaciais, favorecendo a concentração da atividade econômica nas regiões mais ricas.

5.3 - Desenvolvimento Regional e Urbano no Período Recente

A criação da SUDENE em 1959 representou o marco mais importante da política regional no Brasil. Na prática, significou uma notável mudança na maneira de promover o desenvolvimento do Nordeste, uma vez que se baseou em um diagnóstico amplo e basicamente correto dos problemas então existentes. Antes da SUDENE, os problemas da região eram vistos sobretudo como decorrentes das secas que periodicamente assolavam o Nordeste. Sendo este o diagnóstico, a política de construção de açudes e reservatórios de água parecia uma solução adequada. No entanto, dado o pequeno alcance dessas medidas, os desequilíbrios regionais continuaram aumentando.

O relatório do GTDN³ salientou as seguintes causas do atraso relativo do Nordeste: "escassez relativa de terras aráveis; inadequada precipitação pluviométrica; extrema concentração de renda na economia açucareira; predominância do setor de subsistência na agropecuária do interior semi-árido".⁴ Outro ponto enfatizado no relatório refere-se ao comércio do Nordeste

² Idem, p. 6.

³ Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste, Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959.

⁴ Roberto Cavalcanti de Albuquerque e Clóvis de Vasconcelos Cavalcanti, op. cit., p. 64.

com o resto do País e com o exterior. Argumentava-se que a região "devendo vender a preços internacionais seus produtos de exportação comprava, a preços protegidos, manufaturados produzidos no Centro-Sul, a possibilidade de importar do estrangeiro sendo quase inexistente pela política protecionista adotada no País, com isso ocorrendo uma perda de eficiência do mesmo tipo da que decorre da deterioração na relação de preços de intercâmbio" ⁵

Desse diagnóstico, que apontava insuficiências fundamentais na economia regional, derivaram as linhas gerais da ação da SUDENE. Atribuiu-se à industrialização e à modernização da agricultura o papel de alavancas para dinamizar a economia nordestina. Em termos gerais, portanto, a estratégia parecia acertada.

Não obstante, ocorreram algumas falhas na execução dos planos. Por um lado, os investimentos governamentais foram basicamente destinados à ampliação da infra-estrutura econômica, não tendo induzido investimentos privados (diretamente produtivos) na escala desejada. Por outro lado, dado o baixo custo do capital para os investidores, os recursos canalizados através dos incentivos fiscais concentraram-se no setor industrial. A intensidade no uso do capital situou-se muito acima do que seria de se esperar, quando confrontado com a dotação local de fatores (abundante oferta de mão-de-obra e escassez de capital). Além disto, ao que tudo indica, parece ter adotado a SUDENE uma filosofia de passividade com respeito aos setores ditos prioritários, aprovando projetos que, mesmo com baixo custo do capital (para os investidores), não eram competitivos em relação ao Centro-Sul

No que se refere à agricultura, a situação permaneceu praticamente inalterada, uma vez que os recursos disponíveis eram na sua maior parte dirigidos ao setor industrial. Dado o caminho seguido pela industrialização - intensiva em capital -

⁵ Idem, pp. 65-6.

frustrou-se a possibilidade de criação de empregos em larga escala, os quais teriam o efeito de melhorar o nível de bem-estar de uma parcela maior da população e, obviamente, de estabelecer as bases para o crescimento auto-sustentado da região.

A SUDENE é, de longe, a experiência mais importante de planejamento regional no Brasil. Além de ter sido a primeira (das atualmente existentes) Superintendência criada, os recursos envolvidos são substancialmente superiores aos das demais, que, além disso - especialmente a SUDAM - foram inspiradas no modelo da SUDENE. Por outro lado, os problemas da região Nordeste são nitidamente mais graves do que os das demais regiões em virtude da dimensão populacional, cerca de 1/3 do total do País. Tendo em vista a densidade demográfica relativamente elevada da região, a escassez relativa de terras aráveis e seu incipiente desenvolvimento industrial, configura-se um quadro de desequilíbrio espacial para o País, cuja superação se impõe como prioritária. Quanto às demais regiões, especialmente a Norte e a Centro-Oeste, seu atraso relativo pode, até o presente, ser encarado mais como resultado da tardia colonização que de insuficiências estruturais. Isto não significa negar a existência de pobreza nessas regiões. Trata-se, antes, de colocar a questão numa perspectiva adequada, acentuando a gravidade do caso nordestino. O caso da Amazônia, ao contrário, representou basicamente uma tomada de posição política, em que a ocupação do território e a exploração de recursos naturais aparecem como objetivos principais.

A despeito dos desequilíbrios existentes a nível macrorregional, parece certo que a dimensão urbana assumirá daqui por diante um papel de crescente importância. Este deslocamento de ênfase do regional para o urbano deve-se a duas razões. Em primeiro lugar, a concentração de atividades produtivas e da população no meio urbano é crescente. Em segundo, vem ocorrendo uma vertiginosa expansão de centros urbanos localizados na periferia das áreas metropolitanas - especialmente no eixo Rio-São Paulo - levando ao gigantismo precoce dessas áreas. Dado o ritmo em que tal expansão se vem verificando, cresce dramaticamen-

te o deficit da infra-estrutura urbana (habitação, abastecimento de água, rede de esgotos, pavimentação, energia elétrica), tornando precárias as condições de vida de uma parcela crescente da população mais pobre.

A preocupação com problemas especificamente urbanos recebeu impulso considerável a partir de 1964 com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Nesse período de 13 anos, pode-se, no entanto, destacar duas orientações distintas no tratamento do problema urbano. De 1964 até o II PND (1975), adotou-se uma concepção de planejamento local, segundo a qual o Município era visto como uma entidade autárquica, praticamente não se levando em conta a sua ligação com os demais ou mesmo com as regiões. Na verdade, essa abordagem levou com frequência a proposições conflitantes para municípios de uma mesma região. Era intenção original do SERFHAU coordenar os planos locais com a política de cada região. Isso, entretanto, não foi conseguido. Verificou-se também uma total desvinculação entre os planos locais e a política macroeconômica do Governo Federal. Era até mesmo provável que a soma dos investimentos previstos nos primeiros superasse a capacidade de poupança do País. Na verdade, não parece exagerado concluir que, apesar da proliferação de planos locais, não havia no País uma política urbana definida até 1975, pois é evidente que a simples existência de planos, na ausência de mecanismos para implementá-los, não caracteriza o planejamento.

O II PND marca uma importante reformulação na concepção e no processo de planejamento urbano. É verdade, contudo, que, por ser muito recente, a nova política urbana ainda não pode ser julgada por seus resultados. Teoricamente, no entanto, as proposições do II PND vieram ao encontro de algumas das principais críticas à experiência do período 1964/75. O ponto prin

principal a ser destacado na nova estratégia é, sem dúvida, a definição da política urbana a nível nacional.⁶

A implantação das Áreas Metropolitanas é considerada meta prioritária, estabelecendo ainda o II PND uma correta distinção dos problemas metropolitanos a nível de macrorregião. Outro aspecto que merece consideração é a preocupação do II PND com a ocupação territorial, através da dinamização de centros médios ou núcleos de apoio à ocupação, especialmente aqueles localizados nas regiões de fronteira. No entanto, o plano se limita à simples listagem de alguns desses centros, não definindo as formas de dinamizá-los.

Recentemente, foram ainda promovidas algumas modificações institucionais importantes, tal como a extinção do SERFHAU e sua substituição pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR). A CNPUR, de âmbito interministerial, tem a função de orientar e acompanhar a implantação dos órgãos metropolitanos (Conselhos Deliberativo e Consultivo), devendo definir a estrutura urbana desejável em cada região, bem como estabelecer as diretrizes para a utilização dos fundos federais⁷ destinados ao desenvolvimento urbano.

Assim, o II PND demonstra o claro interesse do Governo Federal de criar os instrumentos e os mecanismos financeiros necessários à implementação de uma política urbana - especialmente através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - concebida em termos nacionais. Contudo, falta uma definição das

⁶É verdade que se esboçou alguma preocupação com a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano no Plano Decenal (1967/76), no Plano Estratégico de Desenvolvimento e no Metas e Bases para a Ação do Governo. Ou seja, apenas o I PND omitiu esta preocupação, no período recente. Contudo, a formulação do II PND é bem mais articulada do que a dos demais planos mencionados.

⁷Destes, o mais importante é o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), com recursos de Cr\$ 17 bilhões para o período 1976/79, destinados à aplicação em infra-estrutura urbana, especialmente em transportes. O total de recursos que serão aplicados no período 1976/79 sob a coordenação do FNDU, ascende a aproximadamente Cr\$ 60 bilhões.

estruturas urbanas a serem incentivadas em cada região, tarefa confiada à CNPU. Evidentemente, trata-se de um encargo difícil, mas que deve ser considerado com certa urgência, sob pena de acontecer com essas novas diretrizes da política urbana o que já é fato comum no Brasil: existirem recursos, mas faltarem programas e projetos adequadamente elaborados para aplicação dos mesmos.

5.4 - Políticas de Desenvolvimento Regional e Urbano - Algumas Sugestões

No que se refere às sugestões de política, vale a pena voltar ao já discutido assunto da prioridade atribuída ao objetivo de redistribuição espacial. Pelas razões apontadas antes - justiça social e não-automatismo na correção dos desequilíbrios - a formulação da política econômica deve considerar explicitamente a redistribuição espacial das atividades econômicas e, em consequência, da renda e da população como objetivos prioritários do desenvolvimento.

O segundo ponto diz respeito à forma pela qual se efetuará tal redistribuição espacial. No presente capítulo entende-se que a redistribuição espacial da atividade produtiva contribui, quando associada a medidas análogas, para a redistribuição da renda em geral. Não raro, propõe-se a redistribuição de renda sem que esta seja precedida pela redistribuição das atividades produtivas, argumentando-se que seria mais eficiente produzir nas regiões mais desenvolvidas, beneficiadas pelas economias de aglomeração, e transferir-se parte da renda aí gerada para as regiões mais pobres. Essa alternativa implicitamente nega a capacidade de as regiões pobres, a longo prazo, produzirem bens competitivos com os das regiões mais desenvolvidas. Embora verdadeiro do ponto de vista estático, não existem razões para acreditar que isto ocorra a longo prazo. Assim sendo, a maneira de criar as bases para o crescimento regional auto-sustentado será através da localização de novos investimentos diretamente produtivos nas regiões mais pobres. Essa polí-

tica traz ainda a vantagem de não desprezar os efeitos multiplicadores dos investimentos regionais e nacionais sobre a renda e o emprego.

Caberia mencionar ainda a conveniência de se regionalizarem algumas políticas econômicas atualmente implementadas em âmbito nacional. Evidentemente, tal sugestão só faz sentido para certos tipos de diretrizes e instrumentos, podendo-se mencionar dentre estes a política tributária, de dispêndios do Governo e, talvez, de comércio exterior, além das diferenciações regionais já existentes em termos de políticas creditícias e de incentivos fiscais. Um primeiro passo nessa direção seria a definição de perfis de atividades prioritárias para cada região. A idéia não é nova e consiste em determinar, para cada região, as atividades (agropecuárias, industriais e de serviços) com maiores vantagens comparativas, incentivando-se nelas os investimentos. Os perfis deveriam ser complementares entre si, garantindo-se, assim, sua compatibilização a nível nacional.

As superintendências regionais têm sido frequentemente criticadas pelo fato de aprovarem a grande maioria dos projetos a elas apresentados. Em outras palavras, tal atitude equivaleria à própria negação de prioridades setoriais dentro de cada região. Na verdade, esse comportamento é perfeitamente compreensível e decorre da dificuldade de estabelecer "perfis" de atividades com vantagens comparativas inequívocas dentro de cada região. Para tanto, seria necessária a elaboração de uma escala de prioridades, na qual se incluiriam itens relativos ao setor, localização dentro da região, absorção de mão-de-obra e uso de matérias-primas locais. Os projetos deveriam constituir blocos de atividades técnica e/ou economicamente interdependentes, como forma de viabilizar projetos que, se analisados individualmente, seriam considerados inviáveis.

Outro aspecto relevante, mencionado com mais detalhes no Capítulo 6, diz respeito à regionalização das políticas de satisfação de necessidades básicas, mais precisamente habitação, saneamento e melhoria da infra-estrutura social urbana em geral.

O objetivo de ocupação territorial, incluindo a progressiva atenuação dos desequilíbrios espaciais existentes, além de exigir um prazo relativamente longo, requer a mobilização de todos os instrumentos à disposição do Governo Federal. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de maior envolvimento de órgãos como o BNDE e o CDI na política de redistribuição das atividades produtivas. Como essas entidades têm papel importante na aprovação, financiamento e implementação de projetos, sua maior participação no esforço de promover o equilíbrio espacial será fundamental para a consecução desse objetivo.

No atual estágio do desenvolvimento brasileiro, a política espacial deveria apoiar-se na seleção de um número reduzido (em torno de 50) de cidades de porte médio, que teriam o papel de catalisar e difundir os efeitos dos investimentos para o interior das respectivas regiões de influência. Em princípio, a seleção das cidades médias deveria observar-se pelos seguintes critérios:

i) o número de cidades médias, conforme mencionado acima, deveria ser reduzido de modo a evitar-se a diluição dos recursos, sabidamente escassos;

ii) seriam excluídos os municípios que integram a definição legal das Regiões Metropolitanas, uma vez que para eles já existem programas específicos;

iii) as regiões mais pobres deveriam contar com um número maior de centros médios. Note-se que na ausência dessa restrição, a tendência natural seria a de selecionar-se um número maior de municípios do Centro-Sul. Além de concentrar os investimentos em infra-estrutura econômica e social, as cidades médias selecionadas seriam consideradas como localização prioritária para os investimentos em atividades industriais e de serviços, de maneira a explorar integralmente seu potencial de crescimento.

Outra medida que merece destaque, dentre os instrumentos a disposição do Governo para melhorar a distribuição regional da renda, e a implementação da política de emprego público.

A primeira vantagem seria o controle direto do Governo sobre sua execução. Outro ponto a salientar é o papel que essa política, desde que dirigida precipuamente para os municípios de pequeno porte no interior, poderia representar na fixação de migrantes nos centros menores, diminuindo a pressão migratória sobre as Áreas Metropolitanas.⁸ Ademais, os custos seriam relativamente pequenos, especialmente se comparados aos custos alternativos de subsidiar o emprego no setor privado ou de ampliar os benefícios da previdência social. Nesse aspecto, considera-se aqui incorreta a idéia corrente de que existe excesso de emprego no setor público brasileiro. A taxa de crescimento do emprego no setor público iguala-se à verificada no total do emprego assalariado urbano no período 1950/73, representando aquele cerca de 19% deste. Portanto, dadas as vantagens econômicas e sociais de retenção da população nas cidades do interior, dado o seu efeito positivo sobre a renda das camadas pobres, além da possibilidade de melhoria dos serviços prestados e a manutenção de um ritmo elevado de absorção de mão-de-obra, o emprego público parece uma alternativa viável para interiorizar o desenvolvimento. No Capítulo 6, referente à participação do Estado na economia, apresentam-se referências mais detalhadas com respeito a essa sugestão.

Ainda no âmbito das decisões diretas do Governo, cabe mencionar os efeitos espaciais decorrentes de novos projetos sob responsabilidade de órgãos estatais. Apesar de os investimentos na chamada infra-estrutura social já incorporarem critérios de equidade, os projetos ligados a infra-estrutura econômica — portos, ferrovias, rodovias, redes de eletrificação, etc. — e os de atividades diretamente produtivas têm dado pouca atenção aos objetivos de redistribuição espacial. Existem, assim, amplas perspectivas de maior atendimento dos objetivos espaciais, quando da implantação dos grandes projetos do Governo, hoje ainda excessivamente

⁸ Os argumentos e os dados apresentados sobre emprego público foram extraídos de Fernando Rezende e Flávio Castelo Branco, op.cit., ver Cap. 4 Tabela 1.

presos a critérios de eficiência privada. Essas sugestões se completam com a idéia de maior discriminação regional nos gastos do Governo. Esta última proposição será discutida com maior detalhe no Capítulo 6, referente à participação do Estado na economia.

No que concerne aos problemas de caráter institucional, destaca-se em primeiro plano a discussão da esfera de atuação das entidades metropolitanas. Da forma como estão organizados, as autoridades e os conselhos metropolitanos exercem apenas uma função consultiva e coordenadora dos programas comuns à área. Com base na experiência de outros setores e também de outros países, afigura-se como fundamental dotar essas autoridades de capacidade executiva. Note-se que com a nova função as regiões metropolitanas permaneceriam no âmbito dos governos estaduais, o que evidentemente não exclui a conveniência de dar àquelas autoridades metropolitanas a faculdade de avaliar, aprovar e executar projetos de natureza comum à área.

Grande parte da dificuldade na implementação da política urbana decorre do seu caráter multissetorial. Paradoxalmente, a prática mostra que, na maioria das vezes, a política urbana é associada apenas com setores da infra-estrutura, tais como habitação, saneamento e transportes. Durante certo período após 1964, a política urbana esteve sob a égide da habitação e, atualmente, encontra-se na fase de preocupação dominante com os transportes. Cabe assinalar que o tratamento unissetorial dos problemas urbanos comumente leva a sérias distorções na estrutura interna das cidades. Ocorre que a urbanização é apenas reflexo do processo de desenvolvimento econômico e social do País. Assim, a política urbana sofre implicações de todas as demais políticas, sejam elas agrícola e industrial, sejam tecnológica ou de comércio exterior. Convém notar também que, no Brasil, o processo de decisão está organizado segundo entidades setorializadas, como é o caso dos vários Ministérios e, portanto, aparelhado para resolver problemas setoriais. A política urbana no entanto deve situar-se necessariamente em um nível acima do mi-

nisterial, a fim de poder apreciar as implicações locacionais das demais políticas.

Finalmente, é imprescindível que a capacidade de decisão a nível local seja reforçada. O primeiro passo na direção da maior autonomia local implicará conferir flexibilidade aos recursos provenientes do Fundo de Participação, abolindo-se as vinculações de capital e mantendo-se as vinculações setoriais diferenciadas segundo as grandes regiões.⁹ Pode-se igualmente examinar a conveniência de o Fundo dar tratamento prioritário as cidades médias selecionadas como pólos de absorção de mão-de-obra e ocupação territorial.

⁹Para maiores detalhes sobre esse ponto, ver Capítulo 6 (Participação do Estado na Economia).

6

PARTE II
CONDICIONANTES

Capítulo 6

PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

6.1 - Introdução

O recente debate sobre a estatização, tema recorrente em nossa história econômica, voltou a destacar a magnitude e a forma da intervenção governamental na economia. No que diz respeito à produção direta de bens e serviços, as evidências disponíveis assinalam não apenas uma crescente expansão do dispêndio público, mas também uma progressiva multiplicação das empresas governamentais. Como consequência, os índices globais de participação do Estado na atividade econômica registram valores relativamente elevados se comparados com os padrões internacionais. A despesa consolidada do setor público brasileiro representa hoje cerca da terça parte do Produto Interno Bruto do País e as empresas estatais respondem por mais de 10% da renda e aproximadamente 50% da formação bruta de capital fixo do Governo.

A essa crescente intervenção direta na produção adicionam-se formas variadas de intervenção indireta. Neste caso, os principais mecanismos são de cunho financeiro. O Governo exerce influência marcante sobre as decisões de produção do setor privado, visto que as instituições financeiras oficiais são responsáveis por, praticamente, 100% do crédito de longo prazo concedido à indústria e à agricultura e por cerca de 60% do total de crédito disponível para atividades produtivas. Ademais, mesmo aqueles projetos privados que independem do crédito oficial submetem-se de certa forma ao crivo governamental a fim de usufruir das diversas formas de favores fiscais.

Em termos institucionais o processo de intervenção direta do Governo na economia caracterizou-se por uma maior centralização vertical, acompanhada de progressiva descentralização horizontal. A centralização vertical redundou na conhecida perda de autonomia dos Estados e Municípios na tomada de decisões concernentes à mobilização de recursos e sua aplicação, se

gundo as prioridades dos respectivos planos de desenvolvimento. Por sua vez, a descentralização horizontal dá lugar ao surgimento de grandes organizações governamentais especificamente voltadas para a execução de algumas das principais metas setoriais de desenvolvimento (transporte, energia, habitação), implicando uma progressiva perda de controle do planejamento central sobre as decisões de alocação setorial dos recursos. Os dados mais recentes indicam que cerca de 90% dos investimentos públicos são realizados através de Autarquias e Empresas Governamentais.

Esse quadro institucional não se restringe à parcela dos encargos governamentais representada pela intervenção direta sobre a produção. O processo de centralização estende-se também ao nível das relações entre o Governo e as empresas privadas nacionais. Face ao incipiente mercado de capitais e à preferência dos poupadores brasileiros pela garantia oferecida pelo Governo, a participação dos recursos financeiros mobilizados direta ou indiretamente pelo setor público na oferta total de crédito de longo prazo para investimentos atingiu cerca de 90% e, se excluirmos o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), praticamente 100% em anos recentes, implicando a progressiva dependência dos investidores privados de normas estabelecidas pelo Governo para a aplicação desses recursos. Ademais, essa centralização vertical nas relações "Governo-Empresas" coexiste também com uma significativa descentralização horizontal, provocando uma rígida distribuição setorial dos recursos e perda da capacidade de coordenação do sistema de planejamento.

Assim, se, por um lado, a centralização vertical concentrará nas mãos do Governo Federal o poder de decisão sobre a alocação de recursos, por outro, a excessiva descentralização horizontal não lhe permite exercer este poder com uma visão de conjunto da economia. A proliferação de instituições com responsabilidades setoriais provocou uma indesejável compartimentalização dos recursos, gerando desequilíbrios acentuados entre as disponibilidades financeiras e as necessidades de investimento. A esses desequilíbrios setoriais somam-se ainda desequilíbrios espaciais e diferenças nos custos financeiros de novos em

preendimentos, que resultam da própria especialização das fontes de financiamento. Em consequência, as decisões de investimento - e seu resultado em termos de evolução da estrutura produtiva - podem ser fruto muito mais da disponibilidade relativa de financiamento, e da possibilidade de pagamento dos respectivos encargos financeiros, que propriamente de análises criteriosas das prioridades setoriais face às diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento. A forma como se desenvolveu a intervenção governamental na economia tem, portanto, como corolário, um possível predomínio de fatores financeiros sobre fatores reais nas decisões de investimento.

Outro ponto importante que pouca atenção recebeu no passado é a insuficiência dos modelos teóricos de análise agregativa para uma correta avaliação do impacto da intervenção governamental sobre os diferentes objetivos da política econômica. Como se sabe, tais modelos preocupam-se essencialmente com a análise das repercussões produzidas por variações no nível agregado de taxaço e dispêndio sobre a atividade econômica, ignorando os efeitos de mudanças na estrutura destes agregados. Conforme se procura mostrar em seguida, a análise da estrutura do dispêndio e da forma de financiamento desses gastos é mais importante que a preocupação exclusiva com os respectivos totais, principalmente quando a intervenção governamental na economia assume uma feição cada vez mais distanciada daquela prescrita pelos ditames neoclássicos.

A diversificação de funções impõe ainda a necessidade de uma mudança significativa de atitude com respeito à avaliação da eficiência na execução das atribuições governamentais. Critérios microeconômicos de eficiência, que objetivam apenas a minimização dos dispêndios operacionais, devem ser substituídos por uma abordagem macroeconômica na avaliação do desempenho do setor público, tendo em vista, principalmente, o papel reservado ao Governo na estratégia de redução das desigualdades de renda e ampliação das oportunidades de emprego.

6.2 - A Execução Financeira

De acordo com as recomendações tradicionais de política fiscal, a principal preocupação do Governo ao longo dos últimos 12 anos, no campo financeiro, foi a de ajustar o orçamento público aos objetivos da política de estabilização. Nesse sentido, foram adotadas duas providências principais:

a) elevação da carga tributária, visando a eliminar o deficit orçamentário, simultaneamente com maior utilização da dívida pública como forma de financiamento dos crescentes encargos governamentais;

b) aperfeiçoamento dos processos de elaboração e gestão orçamentária, visando a eliminar a diferença que tradicionalmente existia entre o orçamento anual e a programação financeira de desembolso.

Do ponto de vista dos objetivos a que se propunham, tais providências foram aparentemente bem sucedidas. O deficit de Caixa do Tesouro, que chegou a representar 2,6% do PIB em 1964, transformou-se à primeira vista em elevado superavit nos anos mais recentes (Tabela 1). Segundo os dados disponíveis, o resultado da Caixa do Tesouro nos primeiros cinco meses de 1977 foi de Cr\$ 6.430 milhões.

Cabe, entretanto, indagar acerca das origens e representatividade desse superavit. A decomposição dos itens da Execução Orçamentária e das Operações Financeiras do Tesouro nos últimos anos revela que a ocorrência de superavits se deveu a modificações nos critérios de contabilização do dispêndio. Por um lado, as cotas de despesas liberadas e não utilizadas no exercício pelas unidades beneficiadas permanecem como depósito à vista do Governo Federal junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, dando, assim, a aparência de um resultado de caixa mais favorável. Por outro lado, a não inclusão das Operações da Dívida Pública no Orçamento da União, constituindo uma conta em separado, permite que sejam lançados no giro da própria dívida os respectivos encargos financeiros, além de outros que anteriormente constavam do orçamento.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DO RESULTADO DE CAIXA DO TESOIRO NACIONAL
1964/76

ANOS	RECEITA ORÇAMENTÁRIA	DESPESA EFETIVA	DEFICIT (-) OU SUPERAVIT (+)	(Cr\$ milhões correntes)	
				DEFICIT OU SUPERAVIT EM % DE	
				Receita Orçamentária	PIB
1964	2.129	2.857	- 728	- 34,2	- 2,6
1965	4.907	4.500	- 593	- 12,1	- 1,3
1966	5.910	6.496	- 586	- 9,9	- 0,9
1967	6.814	8.039	- 1.225	- 18,0	- 1,4
1968	10.275	11.502	- 1.227	- 11,9	- 1,0
1969	13.953	14.709	- 756	- 5,4	- 0,5
1970	19.194	19.932	- 738	- 3,8	- 0,4
1971	26.980	27.652	- 672	- 2,5	- 0,3
1972	37.738	38.254	- 516	- 1,4	- 0,1
1973	52.863	52.568	+ 295	+ 0,6	+ 0,1
1974	76.810	72.928	+ 3.882	+ 5,1	+ 0,6
1975	95.446	95.373	+ 73	+ 0,1	+ 0,0
1976	166.220	165.797	+ 423	+ 0,3	+ 0,0

FONTE: Banco Central do Brasil.
Elaboração do IPEA.

Dessa forma, o superavit é fictício. Se levarmos em conta apenas a receita oriunda das operações orçamentárias e supondo a utilização do total da despesa liberada, o superavit de Cr\$ 423 milhões em 1976 converter-se-ia de fato em um deficit da ordem de Cr\$ 7.829 milhões, ou seja, 4,7% da receita orçamentária do exercício. Ademais, esse mesmo deficit seria aumentado para Cr\$ 11.836 milhões se tornássemos a lançar o pagamento de juros referentes às ORTN's a débito de Caixa do Tesouro.¹

Além de fictício, o resultado da execução financeira da União não é representativo do impacto global da ação do Governo. Em vista da descentralização horizontal mencionada anteriormente, os recursos financeiros que integram a Conta do Tesouro representam apenas cerca de 50% do total diretamente manipulado pelo Governo. Assim, mesmo que o resultado parcial da Conta do Tesouro seja positivo (ou equilibrado), o resultado global depende ainda da situação da caixa das demais instituições governamentais que não integram o Orçamento da União (Autarquias e Empresas). Embora não se disponha de informações completas a respeito, sabe-se hoje que a dívida acumulada por algumas dessas instituições junto a empresários de obras públicas atinge valor maior que o do aparente superavit na Caixa do Tesouro.²

Os efeitos de curto e médio prazos da ação governamental sobre a atividade econômica podem, assim, ser diferentes daqueles sugeridos por uma apreciação superficial da situação de caixa do Governo Federal. A utilização do superavit de caixa para cobrir as dívidas da Administração Indireta anula os supostos efeitos contracionistas da execução financeira do orçamento. Mais

¹Dito de outro modo, se a despesa empenhada em 1976 houvesse sido paga no exercício, inexistindo, assim, o montante de Cr\$ 4.228 milhões referentes a Restos a Pagar, o superavit de caixa da ordem de Cr\$ 423 milhões ter-se-ia transformado em um deficit de Cr\$ 3.805 milhões.

²Segundo informações divulgadas pela imprensa, a dívida de entidades da Administração Indireta para com empreiteiros de obras públicas estaria hoje em torno de sete bilhões de cruzeiros. (Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 24/05/77, 1º Caderno, p. 25)

importante que isso são as prováveis implicações de longo prazo de um crescente ritmo de endividamento sem qualquer previsão orçamentária quanto ao cumprimento das respectivas obrigações financeiras. Se, até agora, a fase inicial de desenvolvimento do mercado e uma conjuntura financeira favorável permitiram ao Governo manter uma política de crescente expansão do saldo da dívida, nada garante que as condições necessárias a continuidade desse processo permanecerão indefinidamente. Na hipótese de ocorrer uma perspectiva desfavorável a contínua elevação do saldo da dívida, o pagamento dos juros e outros encargos poderá exigir o retorno da emissão de papel-moeda para financiar uma parcela dos compromissos governamentais.

É importante notar que, se levados em conta o volume atual e o prazo médio do endividamento, os recursos necessários ao pagamento de juros e outros encargos alcançam valores elevados. Em fins de maio de 1977, a responsabilidade do Tesouro Nacional, referente a descontos, juros e correção monetária, atingiu cerca de Cr\$ 56.700 milhões. A persistir o processo adotado nos últimos anos, esse montante corresponderia ao mínimo de acréscimo no saldo para cobrir apenas os compromissos com o giro da dívida. Além disso, no caso de a colocação de títulos públicos ser também necessária ao equilíbrio do orçamento, as perspectivas de continuidade desse processo de financiamento não são muito favoráveis.

6.3 - O Financiamento dos Investimentos

No que diz respeito ao objetivo de promoção do crescimento, a questão mais importante refere-se ao financiamento dos investimentos, tanto aqueles realizados diretamente pelo Governo, quanto os executados por empresas privadas com apoio governamental.

Também a esse respeito a análise agregativa dos resultados da intervenção governamental revelaria resultados aparentemente satisfatórios. Embora não seja possível estabelecer uma relação muito nítida entre o desenvolvimento do mercado finan-

ceiro, incentivado pelo Governo, e a evolução recente da taxa de poupança, é certo que a taxa agregada de poupança na economia brasileira assume hoje valores relativamente elevados. Com base nos fluxos de aquisição dos principais ativos financeiros, estima-se que essa taxa seja de 25 a 30% do Produto Interno Bruto, representando um acréscimo substancial em relação aos valores registrados em 1964.³

Assim, dada uma elevada taxa de poupança, parece pouco provável que a disponibilidade global de recursos para financiamento dos investimentos seja, atualmente, uma restrição importante para a obtenção de altas taxas de crescimento. Mais uma vez, as questões principais situam-se do lado do grau de centralização das decisões em matéria de investimento e da compartimentalização setorial dos recursos.

A centralização de decisões em matéria de investimento decorre:

a) da elevada participação direta do setor público no total dos investimentos. Os dados mais recentes indicam que o conjunto de instituições governamentais (inclusive as empresas estatais) responde por mais da metade dos gastos com a formação de capital na economia;

b) da concentração praticamente absoluta do crédito de longo prazo em instituições financeiras oficiais. Como se sabe, a despeito das medidas adotadas a partir de 1964 para criar

³É possível, entretanto, que as estimativas das Contas Nacionais tenham subestimado a formação de capital nas últimas décadas. Cálculos realizados por Walter L. Ness, "Financial Markets Innovation as a Development Strategy: Initial Results from the Brazilian Experience", in *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, abril de 1974, apóiam essa hipótese para o período, pelo menos até 1969. Uma vez que o grande aumento na taxa de poupança revelado pelas Contas Nacionais ocorreu após 1970, é bem provável que os dados anteriores estejam efetivamente subestimados, caso em que o papel do desenvolvimento financeiro no aumento da taxa de poupança seria modesto ou inexistente.

um mercado de crédito de médio e longo prazos,⁴ os agentes financeiros privados mostraram-se e ainda se mostram temerosos de realizar operações a prazos superiores a três anos. Os Bancos de Investimento não atenderam aos objetivos de sua criação e o prazo da maioria de suas operações de crédito não ultrapassa 36 meses. Mais de 60% dos empréstimos totais dos Bancos de Investimento destinam-se a operações de curto prazo e não existe uma tendência visível de que essas instituições venham a dedicar-se voluntariamente a empréstimos de longo prazo (Tabela 2);

c) da aversão ao risco e elevada preferência do poupador brasileiro pela garantia oferecida pelo Governo. Outro objetivo importante das reformas no mercado financeiro após 1964 foi fortalecer a capitalização das empresas via lançamento primário de ações. Para tal, instituiu-se um elenco de estímulos dirigido ao mercado de capitais, não chegando entretanto a criar um mercado primário importante, mesmo no período 1970/71. Ademais, o declínio do mercado de ações após 1971 reduziu ainda mais a confiança dos investidores, tornando a capitalização via subscrição uma alternativa viável quase que exclusivamente para as empresas mistas e algumas poucas multinacionais. Por isso existem sérias dúvidas quanto à possibilidade de que novas medidas de estímulo ao mercado de ações venham a beneficiar, de modo efetivo e em caráter permanente, as empresas privadas nacionais. Há indicações de que as empresas do Governo e as multinacionais seriam as preferidas. Toda essa discussão faz parte de uma

⁴As principais medidas destinadas a criar o mercado de crédito de médio e longo prazos foram em número de seis: a) o emprego da correção monetária ex-post nos financiamentos de longo prazo na construção civil e nas letras imobiliárias; b) a criação dos Bancos de Investimento pela Lei de Mercado de Capitais de 1965; c) a taxaço discriminatória nos rendimentos dos títulos segundo o tempo de maturação dos mesmos, variando de 10% nos títulos de seis meses até 4% nos de dois anos; d) permissão para empresas lançarem debêntures conversíveis em ações, com o Principal sujeito à correção monetária; e) a criação do Fundo de Mercado de Capitais em 1972, seguido de vários outros fundos de financiamento; e f) a criação do Programa de Integração Social em 1971 e do Patrimônio do Servidor Público em 1972.

TABELA 2

EMPRESTIMOS DOS BANCOS DE INVESTIMENTO

(Saldos em Dezembro em Cr\$ Milhões Correntes)

ANOS	A CURTO PRAZO			A LONGO PRAZO				TOTAL GERAL	PARTICIPAÇÃO DO TOTAL ^d		
	Capital de Giro	Aceites Cambiais	Total	Capital Fixo	Repasses ^a	Ações e Debêntures	Total		Curto Prazo	Ações e Debêntures	Longo Prazo
1966	... ^b	101	101 ^c	... ^b	13	... ^b	13 ^c	114 ^c	0,88	... ^b	0,12
1968	... ^b	933	933 ^c	... ^b	305	... ^b	305 ^c	1.238 ^c	0,75	... ^b	0,25
1970	... ^b	1.906	1.906 ^c	... ^b	986	... ^b	986 ^c	2.892 ^c	0,66	... ^b	0,34
1971	5.904	2.566	8.470	521	2.315	900	3.736	12.206	0,69	0,07	0,31
1972	9.743	2.515	12.258	653	7.323	1.126	9.102	21.360	0,57	0,05	0,43
1973	16.887	2.445	19.332	654	10.751	1.466	12.871	32.203	0,60	0,05	0,40
1974	22.310	2.665	24.975	1.575	14.415	1.718	17.708	42.683	0,58	0,04	0,42
1975	38.863	1.538	40.401	1.963	20.950	1.510	24.423	64.824	0,62	0,02	0,38

FONTE: Boletim do Banco Central. Elaboração do IPEA.

^aFINAME, FIPEME, BNH, PIS, PASEP, POC, EXIMBANK, Res. 63 e outros.^bNão disponível.^cSubestimativa devido à inexistência de alguns dados.^dAproximado.

questão mais ampla, que consiste em saber se o Brasil de fato precisa de um mercado de ações para a capitalização das empresas privadas. Afinal, outros países experimentaram um crescimento econômico tão ou mais rápido que o Brasil, baseado na empresa privada, e sem um mercado acionário importante.

A centralização vertical é acompanhada de uma "descentralização horizontal", caracterizada por uma compartimentalização dos recursos e uma especialização das agências de financiamento, dificultando desse modo a execução das políticas de estabilização e alocação de recursos governamentais.

À exceção do Banco do Brasil, que possui diversas linhas de crédito, as instituições financeiras são praticamente especializadas na concessão de um determinado tipo de crédito. Existem dentro do sistema financeiro subsistemas de financiamento, cujo único ponto comum, quando existe, é o Banco do Brasil. Dois deles, o Sistema Financeiro Habitacional e o sistema de crédito para investimentos industriais centrado no BNDE, são praticamente independentes do restante, no sentido de que: a) possuem grandes volumes de recursos sobre os quais o Banco Central não pode agir diretamente com os instrumentos de política de que dispõe; b) existem poucos e estreitos canais para transferência de fundos dentro destes subsistemas. Estes dois subsistemas são responsáveis por cerca de 27% do total de crédito concedido pelo sistema financeiro. Se somarmos a isso a parcela do total de crédito que corresponde ao Banco do Brasil, verificamos que aproximadamente 52% do crédito concedido pelo sistema financeiro estão fora do alcance direto dos instrumentos de política de que dispõe o Banco Central.

Dessa forma o Banco Central, agindo isoladamente, seria incapaz de conduzir uma política de estabilização. O controle sobre a liquidez da economia só pode ser conseguido conjugando-se à política monetária uma política de crédito bem conduzida, o que exige uma perfeita coordenação entre o Banco Central e as quatro instituições - Banco do Brasil, BNDE, BNH e CEF - que dividem o poder de decisão nessa área.

A descentralização horizontal não está presente somente no nível dos grandes subsistemas tratados acima. Existem numerosos programas e fundos, administrados pelas instituições públicas de crédito, vinculados a atividades específicas. Esta excessiva compartimentalização gera inflexibilidade na alocação dos recursos financeiros. Assim, atividades menos prioritárias podem dispor de um relativo excesso de recursos, enquanto outras, com maior prioridade, carecem de fontes adequadas de financiamento.

Uma situação idêntica àquela encontrada no caso do crédito aos investimentos privados é também observada quanto aos recursos destinados ao financiamento de investimentos governamentais. Como estes investimentos são realizados, praticamente na sua totalidade, por entidades da Administração Indireta, sua distribuição setorial escapa ao Orçamento, em virtude de estar previamente condicionada pela vinculação da receita tributária e pela receita própria das principais instituições do Setor Público descentralizado. Dados do Banco Central mostram que, em 1976, 41,5% da receita orçamentária se encontravam previamente vinculados a setores específicos, principalmente transporte e educação.

Ademais, como a maior parte dessas vinculações refere-se a investimentos, elas exercem um efeito multiplicador sobre a disponibilidade setorial de recursos, na medida em que podem servir como garantia para a obtenção de empréstimos.

A vinculação de receita tributária estende-se também as empresas governamentais. Assim e que, em 1976, por exemplo, a PETROBRÁS e a NUCLEBRÁS contaram com 4,2 e 1,2% respectivamente, da receita do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL); a ELETROBRÁS recebeu 28,8% da receita do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE).

A multiplicação de fontes de financiamento e a consequente segmentação setorial do poder de decisão gera distorções importantes em termos de alocação dos investimentos, entre as quais vale a pena citar:

i) a setorialização do poder de decisão, que enfraquece a capacidade de coordenação do sistema de planejamento;

ii) o desequilíbrio na distribuição setorial de recursos, que leva os setores desprovidos de recursos vinculados ou linhas especiais de crédito a competir desfavoravelmente com aqueles que se beneficiem de uma fonte garantida de financiamento;

iii) a diferença no custo financeiro da expansão de diferentes setores, que torna não homogêneo o montante de recursos disponíveis para financiamento dos investimentos.

Em consequência, as decisões de investimento podem estar condicionadas pela disponibilidade e pelo custo do dinheiro e não por uma análise criteriosa das prioridades setoriais e das taxas privadas e sociais de rentabilidade. Assim, por exemplo, os investimentos em habitação utilizam recursos a um custo financeiro elevado, enquanto a construção de hotéis dispõe de recursos a custo financeiro nulo, provenientes de incentivos fiscais ao turismo. Da mesma forma, a melhoria da infra-estrutura viária urbana que favorece o desenvolvimento do transporte individual, dispõe de recursos tributários vinculados (IUCL), a custo zero, ao passo que os investimentos em sistemas de transporte coletivo dependem da obtenção de crédito a custo financeiro elevado. Crédito igualmente caro destina-se a investimentos em programas de saneamento básico (água e esgoto), enquanto tributos especiais (IUEE) financiam a expansão de serviços de iluminação pública.

Em termos de perspectiva, a situação apresenta-se diferente para o caso dos investimentos realizados diretamente pelo Governo e aqueles feitos pelo setor privado com apoio governamental. No caso dos investimentos públicos, a tendência é de um progressivo agravamento das distorções acima mencionadas, uma vez que a elasticidade-renda da receita tributária vinculada setorialmente a investimentos é maior que a elasticidade-renda da receita total.

Quanto ao financiamento de investimentos privados, os responsáveis pela política financeira do Governo terão provavelmente a seu favor uma taxa de crescimento natural do sistema financeiro menor que a observada no passado próximo. A rápida expansão ocorrida nos últimos anos deveu-se, em grande parte, ao crescimento extremamente rápido de fundos governamentais, fundos de poupança compulsória e ativos financeiros não-monetários, particularmente depósitos de poupança. A expansão dos fundos governamentais e de poupança compulsória corresponde a uma fase de implantação na qual, a cada momento, além do crescimento natural, existe a incorporação de novas fontes de recursos até então externas aos mesmos. Esta fase parece já haver sido superada. Os fundos de poupança compulsória, por exemplo, cresceram, em termos reais, a uma taxa média anual de cerca de 46% no período 1969/73. No biênio 1974/75, esta taxa caiu para aproximadamente 27%, sendo provável que nos próximos anos o crescimento desses fundos não seja muito maior que o do PIB. O crescimento dos ativos não-monetários teve como uma de suas fontes o crescimento da taxa de poupança, visto que as cadernetas de poupança foram capazes de captar recursos de indivíduos de classes de renda relativamente baixa. Mas é provável que parte do crescimento dos haveres financeiros represente apenas uma transferência para o sistema financeiro de recursos preexistentes, caso em que parte do aumento da taxa de poupança terá sido aparente.

Também sob o ponto de vista redistributivo, o lado financeiro tem um impacto importante sobre o lado real. Em termos globais, é possível identificar uma inversão quanto à forma de financiamento das principais categorias de projetos. Uma parcela ponderável dos financiamentos industriais concedidos pelo BNDE conta hoje com substancial subsídio representado pela limitação da correção monetária e pelas várias modalidades de incentivos fiscais utilizadas pelo Governo. Por seu turno, os investimentos públicos na infra-estrutura econômica, em virtude da vinculação parcial da receita tributária, dispõem de uma parcela considerável de recursos a custo zero para financiamento das inversões. Finalmente, as contribuições compulsórias de finalida

de social apresentam custo financeiro elevado em termos reais e assumem um papel cada vez mais importante no financiamento de projetos de alto interesse social (habitação, saúde, desenvolvimento urbano, etc.). Os projetos de maior rentabilidade social e menor rentabilidade financeira são, assim, os que dispõem de recursos mais caros para financiamento dos investimentos. No extremo oposto, os projetos de menor rentabilidade social e maior rentabilidade privada são os que desfrutam um subsídio financeiro mais elevado.

Tal situação repercute decisivamente sobre as possibilidades de expansão da capacidade de produção das principais categorias de produtos finais. Os bens puramente privados e de consumo conspícuo são favorecidos na competição com os bens sociais, tanto os de consumo privado quanto os de consumo coletivo, fazendo com que as desigualdades na distribuição da renda sejam previamente sancionadas por desequilíbrios na estrutura de produção determinados pela estrutura de financiamento.

A vantagem comparativa dos bens privados menos essenciais não se esgota com o subsídio aos investimentos, mas se estende também ao financiamento do consumo. O consumo de bens duráveis conta com vantagens substanciais em termos de volume e prazo de financiamento, induzindo o consumidor a optar por um aumento maior da demanda desses produtos. Por outro lado, a produção de bens sociais de consumo coletivo depende de recursos captados compulsoriamente pelo Governo, via tributação. Assim, um aumento no consumo desses bens implica uma expansão das despesas operacionais do setor público. Tal expansão é limitada por critérios restritos de eficiência na gestão do Governo, que atribuem ênfase especial ao esforço de aumento das despesas de capital sem levar na devida conta as necessidades de financiamento da produção que resultam do programa de investimentos. São notórias, por exemplo, as dificuldades que os governos estaduais e municipais têm para manter em funcionamento os serviços de educação, saúde e nutrição, destinados às populações de baixa renda.

Novamente, a organização do sistema de financiamento impõe uma rigidez indesejável do ponto de vista das decisões de expansão da produção. Como o aumento da capacidade de produção de alguns bens duráveis de consumo conta com financiamento subsidiado, incentiva-se, desse modo, a expansão do setor. Uma vez que a produção se expande, aumentam as pressões para que o financiamento do consumo garanta um nível de demanda suficiente para evitar a acumulação de estoques e as crises setoriais de depressão.

Do lado da produção de alguns serviços sociais, a situação apresenta-se invertida. Aqui, são os recursos financeiros para investimento que têm um custo elevado, enquanto o financiamento da produção (consumo) normalmente utiliza recursos de natureza tributária. Assim, as decisões de aumento da capacidade de produção são dificultadas, tanto pelo alto custo financeiro dos investimentos como pelas restrições existentes à maior canalização de recursos tributários para o financiamento de despesas operacionais.

O mecanismo de financiamento e a organização institucional do setor público repercutem também de forma negativa sobre o objetivo de gerar maiores oportunidades de emprego urbano. A preocupação com um critério microeconômico de eficiência no setor público - aliada, no caso de governos estaduais e municipais, à escassez de recursos próprios e à vinculação a despesas de capital de grande parte das transferências - induz à prematura adoção de tecnologias intensivas em capital na maior parte dos serviços urbanos e sociais produzidos diretamente pelo Governo, quando a característica de tais serviços faz supor que as alternativas tecnológicas, em termos de possibilidades de substituição entre os fatores de produção, são maiores do que as encontradas na maior parte dos setores da indústria de transformação.⁵

⁵É oportuno lembrar que a importância atribuída ao emprego do Setor Público já foi ressaltada no Capítulo 4 (Emprego), inclusive no que concerne a sugestões de política econômica.

Não obstante, as sugestões da política que têm sido aventadas focalizam quase sempre a possibilidade de o Governo alterar a política de incentivos fiscais à industrialização, no sentido de eliminar o subsídio atualmente concedido ao capital, substituindo-o por subsídios ao fator trabalho. A atitude proposta por essa linha de raciocínio é paradoxal: admite a hipótese de subsidiar o setor privado, para que adote tecnologias mais intensivas em trabalho, mas não discute o fato de que os incentivos à produção direta de serviços pelo Governo geram efeito oposto.

Tal observação adquire importância ainda maior quando levamos em conta que, na produção dos principais serviços urbanos e sociais, a possível queda da produtividade, provocada pela utilização de tecnologias menos sofisticadas, não sofre as restrições que seriam levantadas no caso da adoção de política semelhante na indústria de transformação, tendo em vista, principalmente, os problemas de competitividade externa. Ademais, em alguns dos principais serviços urbanos (educação, saúde e segurança, por exemplo), um uso mais intensivo de mão-de-obra implica também melhoria na qualidade do serviço que é atualmente oferecido pelo Governo.⁶

O impacto redistributivo dos programas públicos pode ainda ser analisado sob duas óticas distintas: o efeito indireto sobre a renda disponível dos consumidores e o efeito, também indireto, sobre a estrutura de produção.

O primeiro, isto é, o acréscimo indireto de renda representado pela provisão gratuita (ou subsidiada) de bens e serviços pelo Governo, é o aspecto mais comumente mencionado na literatura e nos pronunciamentos governamentais. O argumento consiste em chamar a atenção para o fato de que o consumo de alguns

⁶ Para maiores comentários sobre o papel do emprego no Governo como instrumento de política econômica, ver Fernando Rezende e Flávio Castelo Branco, "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", in Fernando Rezende, ed., Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1976 (Série Monográfica, 26).

serviços coletivos oferecidos gratuitamente pelo Governo (principalmente educação, saúde, segurança) representa um acréscimo indireto de renda para os respectivos usuários, na medida em que libera seus rendimentos para outros fins. Nesse caso, o efeito redistributivo das despesas públicas depende da estrutura do dispêndio, especificamente no que diz respeito à distribuição dos gastos pelos diferentes programas mantidos pelo Governo. Embora ainda não haja um estudo completo a esse respeito, a simples observação da estrutura do dispêndio sugere que, sob esse ponto de vista, os benefícios dos gastos estaduais distribuem-se de maneira mais eqüitativa do que aqueles derivados dos gastos federais. Em termos globais, o resultado do levantamento sobre estrutura das despesas do setor público brasileiro em 1969 é apresentado na Tabela 3 (exclusive empresas).

TABELA 3

ESTRUTURA DA DESPESA DO SETOR PÚBLICO

(Em percentagens)

	GOVERNO FEDERAL	GOVERNOS ESTADUAIS	TOTAL
Produção de Bens Públicos ^a	46	54	100
Produção de Serviços Sociais	45	55	100
Ensino Superior	68	32	100
Ensino Secundário	6	94	100
Ensino Primário	11	89	100
Assistência Média	77	23	100
Produção de Serviços Urbanos	6	94	100
Segurança Pública	5	95	100
Investimento na Infra-Estrutura Econômica	55	45	100

FONTE: Fernando A. Rezende da Silva, Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira: Estrutura Funcional da Despesa. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972 (Col. Relatórios de Pesquisa, 13).

^aProgramas relacionados à manutenção da ordem interna e segurança externa.

Como se ve, na produção de serviços sociais a ação dos governos estaduais concentra-se nos programas onde se pode admitir, a priori, uma distribuição mais progressiva dos benefícios (ensino primário e secundário), o mesmo não se podendo dizer com relação aos principais programas executados pelo Governo Federal (ensino superior e assistência médica previdenciária). Também no que se refere aos investimentos na infra-estrutura econômica, pode-se fazer observação semelhante. Assim, por exemplo, a concentração dos investimentos estaduais em programas de transporte rodoviário canaliza recursos para empreendimentos que empregam uma quantidade apreciável de mão-de-obra e utilizam matérias-primas produzidas por setores tradicionais da indústria de transformação.

Essas interligações do lado da produção apontam no sentido de um aspecto ainda pouco explorado na análise da incidência dos programas governamentais. Trata-se dos efeitos secundários que resultam das ligações entre a oferta de serviços sociais e as indústrias que fornecem os insumos necessários para produzi-los. Serviços de saúde, por exemplo, compram quantidades significativas de produtos das indústrias farmacêutica, têxtil, vestuário e produtos alimentares. Serviços de educação realizam compras importantes às indústrias de mobiliário, gráfica e de produtos alimentares (merenda escolar). O aumento na produção desses serviços deve, assim, provocar significativo impacto sobre setores tradicionais da indústria de transformação que desempenham um papel importante na geração de maiores oportunidades de emprego urbano.

Assim, é importante notar que as medidas tradicionalmente utilizadas em países desenvolvidos no que diz respeito às principais políticas redistributivas do Governo - progressividade na tributação e pagamento direto de transferências - não são suficientes no caso de países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Nestes, o problema principal no que se refere a desigualdades de renda ainda é o de erradicação da pobreza, que resulta de inadequadas oportunidades de emprego e de desequilíbrio na estrutura de produção. Nesse sentido o efeito redistributivo

dos gastos pode ser muito mais importante que o dos tributos, invertendo o lado da moeda no que se refere às principais medidas de política fiscal orientadas para a redistribuição da renda.⁷

6.4 - As Relações Intergovernamentais

Vários dos desequilíbrios financeiros apontados anteriormente tornam-se particularmente agudos ao nível dos governos estaduais e municipais. A centralização vertical das decisões de investimento, sancionada pelas reformas tributária e financeira realizadas depois de 1964, privou os governos locais da capacidade de decidir sobre os seus próprios programas de investimentos, com evidentes prejuízos para o planejamento local e para o funcionamento do regime federativo.

A principal fonte de receita própria dos Estados e Municípios - o ICM - foi progressivamente incorporada ao rol dos tributos administrados pela União no interesse de objetivos gerais da política nacional de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, expandiu-se substancialmente o mecanismo de transferências de receitas federais, visando a compensar os eventuais prejuízos gerados pela uniformização tributária. Ocorre que, na medida em que as transferências se tornam relativamente mais importantes, cresce na mesma proporção o grau de intervenção do Governo Federal nas decisões de gasto dos governos locais. Esta intervenção processa-se ex-ante, através da vinculação de receitas transferidas, ou ex-post mediante o controle e exigência de aprovação dos planos de aplicação dos recursos transferidos.

Ao longo do tempo, a perspectiva é de contínuo agravamento desse quadro. Teoricamente a elasticidade-renda da receita própria dos Estados é unitária, o que garantiria um crescimento dos recursos a taxas equivalentes ao crescimento econômico estadual. Na prática, todavia, problemas de ordem administrativa, fazem com que o crescimento real na arrecadação da mai-

⁷Vale notar que esse reconhecimento já ficou explícito no Capítulo 3 (Distribuição de Renda).

oria dos Estados fique abaixo da respectiva taxa de crescimento econômico.⁸ Assim, como a receita transferida provém de impostos (IPI, Imposto de Renda, IUCL) cuja elasticidade-renda da receita é maior que um, a perspectiva é de um progressivo aumento das receitas de transferências no total das receitas orçamentárias dos governos estaduais.

Em menor escala, o mesmo problema se verifica nas relações entre Estados e Municípios. A receita própria dos Municípios, proveniente basicamente do imposto sobre a propriedade imobiliária urbana, apresenta resultados não muito satisfatórios em termos de crescimento, tornando-os cada vez mais dependentes dos recursos transferidos pelos Estados (por conta da participação do Município no ICM) e pela União (participação dos Municípios no IPI e no Imposto de Renda).

A insuficiente capacidade financeira dos Estados inibe a expansão da produção dos serviços urbanos e sociais cujo funcionamento requer volumes substanciais de recursos, uma vez que existe uma preferência explícita e implícita pela aplicação das transferências em despesas de investimento. Explícitamente, essa preferência é revelada pela vinculação legal de parte dessas transferências a despesas de capital.⁹ Implícitamente, pelos critérios de aprovação dos planos de aplicação. É importante notar que mesmo ocorrendo o relaxamento das vinculações legais das transferências, tal fato não seria suficiente para eliminar o efeito sobre as decisões de investimento das restrições financeiras, provocadas pelo insuficiente crescimento da

⁸No período 1975/76, 12 Unidades da Federação experimentaram crescimento real na arrecadação do ICM inferior ao crescimento real do PIB (8,8%), sendo que em quatro delas (AM, RJ, SP e SC) esse crescimento foi negativo (Banco Central do Brasil: Execução Financeira do Tesouro Nacional, dezembro/76).

⁹No caso das transferências oriundas do IUCL 70% devem ser utilizados em despesas de capital; e, em se tratando das transferências do Fundo de Participação dos Estados, esta percentagem é de 40% para alguns Estados (MG, PR, SC, MT, GO) e de 50% para outros (RJ, SP, RS, DF), ficando os demais Estados excluídos dessa vinculação a partir de 1976, conforme Decreto numero 77.565/76.

receita própria. Isto se deve ao caráter recorrente das despesas operacionais que impõe um mecanismo de autocontrole na escolha de projetos de investimento. Tendo em vista a possibilidade de freqüentes modificações na distribuição espacial e nos critérios de aplicação dos recursos transferidos, é imprudente, do ponto de vista dos Estados, contar com essas receitas para financiar as suas despesas correntes. Dessa forma, compreende-se que esses recursos sejam de preferência destinados a despesas de investimento e a setores relacionados com o desenvolvimento da infra-estrutura econômica (principalmente transportes) que não pressionem futuramente o Tesouro Estadual com demanda de recursos para financiar gastos correntes.¹⁰ Assim, a aplicação dos recursos transferidos na infra-estrutura econômica, mesmo que inexista vinculação legal, não deve ser interpretada como uma manifestação concreta de preferências do planejamento estadual.

A utilização de transferências para cobrir despesas correntes implica aumentar irremediavelmente a dependência dos Estados em relação ao Governo Federal. Como as despesas correntes são rígidas no sentido descendente, um eventual corte no montante dos fundos a serem transferidos - como o que ocorreu em 1968 - coloca o Tesouro Estadual na dependência de donativos federais para poder cumprir os seus compromissos mais elementares, como o pagamento dos próprios funcionários. Ademais, como a utilização de recursos transferidos depende da elaboração anual de um plano de aplicação, as decisões relativas à expansão de gastos operacionais (inclusive a própria política de pessoal) ficam também condicionadas à aprovação prévia das autoridades federais.

¹⁰ A relação "aumento de gastos correntes no período t/despesas de investimentos no período t-1", para o Setor Público do Estado de São Paulo no período 1965/70, foi bastante próxima de zero no tocante aos programas de transportes e energia elétrica. Para o programa de educação e cultura, por exemplo, a relação variou de 0,5 a 4,5 no período.

Quanto aos recursos não-orçamentários, a situação não é diferente. Conforme já se mencionou, o desenvolvimento institucional do setor público brasileiro processou-se de forma a concentrar os recursos destinados à expansão de alguns setores prioritários nas mãos de entidades governamentais que passam a funcionar como holdings de um grande conglomerado de empresas. Semelhante modelo institucional teve origem no transporte rodoviário (com o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem gerindo os recursos destinados ao setor e controlando as atividades dos Departamentos de Estradas de Rodagem estaduais) estendendo-se progressivamente a outras áreas, como as de Energia Elétrica (ELETROBRÁS e subsidiárias), Comunicações (TELEBRÁS e subsidiárias), Pesquisa Agrícola (Empresa Brasileira de Pesquisas Agrícolas), Transportes Urbanos (Empresa Brasileira de Transportes Urbanos). Assim, as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista estaduais relacionam-se muito mais com as "matrizes" federais do que com o planejamento do próprio Estado, tornando praticamente impossível uma visão integrada na programação de investimentos a esse nível de Governo.

A consequência desse desenvolvimento institucional das relações financeiras entre União, Estados e Municípios tem sido a progressiva absorção, direta e indireta de funções tipicamente urbanas pelo Governo Federal. Com isso, o centro de decisão vai-se distanciando das comunidades teoricamente interessadas na produção dos serviços, tornando mais difícil a percepção das preferências coletivas para fins de orientação das decisões de produção. Esse distanciamento pode agravar os desequilíbrios entre o nível desejado de oferta numa determinada localidade e os recursos federais que lhe são destinados. Uma vez que não comandam o processo de determinação do volume global de recursos que irá financiar a produção local de serviços, as comunidades não se sentem motivadas a revelar corretamente as suas preferências. Assim, localidades onde as preferências por serviços públicos é elevada talvez contem com uma oferta inferior a desejada se sua participação em recursos captados pelo Governo Federal for insuficiente. Ao mesmo tempo, localidades que de-

monstram fraca preferência por esses serviços, mas contam com um volume maior de transferências financeiras, poderão usufruir de melhor padrão de atendimento.

6.5 - Resumo e Proposições

A discussão anterior mostrou que a ação econômica do Governo tem-se pautado por um modelo institucional caracterizado por excessiva centralização vertical e descentralização horizontal. A centralização vertical não só destituiu os Estados e Municípios de autonomia para obter e aplicar recursos como também subordinou as decisões de investimento privado à tutela governamental. A descentralização horizontal resultou na progressiva perda de controle do planejamento central.

Não se pretende aqui sugerir que uma completa descentralização vertical seja possível ou desejável, mas apenas que o atual grau de centralização é excessivo. Da mesma forma, a descentralização horizontal não deve ser considerada totalmente indesejável. A especialização das instituições é necessária ao funcionamento eficiente do sistema econômico. É importante, no entanto, que as instituições setoriais se subordinem a uma única coordenação. O mesmo é válido para as instituições financeiras. É possível conciliar especialização, no processo de mobilização de recursos financeiros, com maior flexibilidade nas decisões referentes à sua aplicação. Para tanto, basta desvincular a aplicação dos recursos da forma utilizada para sua captação, eliminando a rigidez que atualmente se verifica.

Uma maior flexibilidade nas decisões de gasto propiciará uma substancial mudança de enfoque no que se refere à utilização de medidas de política fiscal. Dada a ênfase que se atribui atualmente ao lado do financiamento, a manipulação de variáveis da receita constitui a opção usualmente utilizada, ignorando-se as possibilidades de manipulação da despesa pública com a mesma finalidade. Conforme foi mencionado anteriormente, as despesas têm efeitos muito mais diretos e seletivos que as medidas de cunho tributário. Assim, subsídios e transferências são

preferíveis a incentivos e isenções fiscais que tenham o mesmo objetivo. Da mesma forma, modificações na estrutura funcional do dispêndio têm efeitos mais importantes sobre o nível de renda e o emprego de mão-de-obra que aqueles que poderiam ser obtidos através de mudanças na estrutura tributária.

Uma maior ênfase no lado da despesa pode provocar críticas severas por parte daqueles que abordam o problema de estagnação da economia brasileira por um ângulo bastante restrito. No entanto, um aumento no coeficiente agregado de despesas públicas em relação ao PIB não corresponde, necessariamente, a um aumento no grau, mas sim a uma mudança na forma de intervenção econômica do Estado. Enquanto a ênfase no lado financeiro representa um elevado controle do Governo Federal sobre as decisões de investimento, a manipulação dos gastos, embora signifique uma maior intervenção direta do setor público na produção, reduz a interferência governamental no processo de investimento.

Quanto maior a diversificação das funções do Estado, maior a interdependência entre os setores público e privado. De um lado, parte significativa da produção pública refere-se a bens finais de natureza social que utilizam quantidades significativas de insumos produzidos por setores tradicionais da indústria de transformação (alimentos, vestuário, mobiliário, gráfica, etc.). De outro lado, a produção pública de bens intermediários fundamentais ao processo de industrialização (combustíveis, energia elétrica, minerais, etc.) torna o Governo fornecedor importante de insumos básicos à produção do segmento mais dinâmico da indústria de transformação. Assim, um aumento na produção pública não se faz, necessariamente, em detrimento da expansão na produção privada, podendo, inclusive, ser necessário à continuidade do processo de crescimento.

Capítulo 7

RELAÇÕES ECONÔMICAS COM O EXTERIOR

7.1 - Introdução

Após um período de intenso crescimento, a economia brasileira tem sido afetada, nos últimos anos, por graves desequilíbrios, refletidos principalmente na elevação da inflação e nos deficits acumulados do Balanço de Pagamentos.

Supondo-se viável a redução da taxa de inflação,¹ restará o problema do Balanço de Pagamentos como, talvez, a maior restrição ao atingimento dos objetivos de longo prazo propostos neste documento, quais sejam, o crescimento econômico entre 7 a 8%, a redistribuição de renda, a redução da pobreza, o desenvolvimento regional e urbano, e o aumento do emprego.

Essa perspectiva de longo prazo em relação as transações com o exterior aparentemente contradiz as previsões otimistas de curto prazo no tocante às exportações, bem como o ceticismo ainda geral quanto aos resultados da política de estabilização. O fato, contudo, é que a manutenção do nível de investimentos vai exigir maiores importações (muito reprimidas nos dois últimos anos), ainda que seja possível manter ou mesmo reduzir o coeficiente de importação. Subsistirá o problema do pagamento da dívida externa e seu "serviço", além da notória persistência de deficits nas contas de serviços "não-fatores". Apesar da possibilidade de que aumente o ingresso de investimentos diretos, é inegável que as exportações terão de crescer a taxas bem maiores que as importações de bens e serviços.

Dependerá também do problema do Balanço de Pagamentos uma importante opção estrutural, até agora postergada. Trata-se da formulação da política de energia.² Face ao grande consumo

¹Ver Capítulo 8 (Inflação).

²Ver Capítulo 9, Seção 9.2 (Energia).

de derivados de petróleo para fins industriais, para geração de energia elétrica e transporte rodoviário, perfazendo mais de 70% do consumo total, será provavelmente necessário dar importância prioritária a essas modalidades, ao invés de concentrar a atenção no consumo de gasolina dos automóveis. Em vista dessa opção, ganharão relevo as políticas de transporte de carga, transportes coletivos urbanos e utilização de fontes alternativas de energia industrial. Será difícil admitir que permaneça inteiramente livre a utilização de óleo diesel, responsável por mais de 50% do consumo de petróleo.

7.2 - Considerações Preliminares

Antes de analisar as perspectivas das transações econômicas com o exterior, convém fixar posição com respeito a algumas controvérsias de grande amplitude, suscitadas ultimamente pelos principais problemas a serem equacionados a médio prazo, além, obviamente, do reequilíbrio do Balanço de Pagamentos: o problema da dívida externa, o da empresa multinacional e o dilema "mercado interno versus exportações". Estas questões, reflexo de recentes dificuldades econômicas e políticas, dificilmente serão solucionadas sem algumas grandes opções em termos de estratégia do desenvolvimento econômico.

i) A Dívida Externa

O problema do endividamento externo não é recente. A história econômica brasileira tem sido marcada por apelos crescentes a recursos financeiros externos, o que tem criado transtornos periódicos, em geral quando surge algum tipo de dificuldade mais séria na economia internacional. Já se registraram historicamente três moratórias de nossa dívida externa (em 1898, 1913 e 1932), e dois grandes reescalamentos globais (1943 e 1964). Não é de todo improvável a ocorrência de um terceiro, apesar dos recentes aumentos de preço das exportações de alguns produtos agrícolas tradicionais. A manutenção dos níveis de investimento vai provavelmente exigir uma opção em termos de estrutura de financiamento, quando muito não seja porque terá chegado ao limite a capacidade de endividamento do País. Os indí-

cios para a próxima década são de que não será mais possível insistir na absorção da poupança externa. Ao contrário, haverá necessidade de saldos comerciais superiores à soma do deficit de "serviços não-fatores" com o "serviço da dívida".

ii) Investimentos Diretos e Empresas Multinacionais

A antiga discussão sobre o papel do capital estrangeiro na economia ganhou novas dimensões, aqui como em outras nações em desenvolvimento, a partir do momento mesmo em que os próprios países de origem dessas empresas começaram a discutir suas vantagens e desvantagens sociais. Chegou-se a ter a impressão de que a própria ordem internacional seria revolucionada pelo crescente poderio econômico dessas entidades. No Brasil, a discussão permaneceu amortecida até 1973. Contudo, em 1974, foram introduzidas modificações de política econômica visando a dar apoio mais incisivo à empresa nacional privada. Tais foram, por exemplo, algumas das modificações operadas na política industrial do CDI e do BNDE, bem como as novas diretrizes do INPI quanto à política de transferência de tecnologia. Ao longo daquele ano, a discussão permaneceria aberta, como o apoio ostensivo de algumas áreas do Governo. Contudo, as dificuldades com o Balanço de Pagamentos e o receio de que qualquer mudança na orientação pudesse ser interpretada como atitude hostil, desestimulando o ingresso de novos investimentos e de capitais financeiros, levaram o Governo a suspender qualquer modificação na política econômica com respeito ao capital estrangeiro. Não obstante, acredita-se que, ao contrário do que ocorre com o problema do endividamento, seja possível conduzir o desenvolvimento com a participação das empresas estrangeiras, sem que isso acarrete custos sociais, econômicos e políticos insuportáveis. Isto não só será possível como desejável, face a grande necessidade de absorção de tecnologia, de aumento das exportações e ingresso de capitais de risco do exterior, residindo aí as principais contribuições dessas empresas à economia brasileira na próxima década. Para que isso ocorra a contento, o Governo deveria aperfeiçoar a política econômica, visando ao aumento do poder de barganha da sociedade. Tudo indica, por outro lado, que as em-

presas estrangeiras, a fim de assegurar sua presença no mercado interno, estarão dispostas a aceitar esses objetivos de política econômica, desde que os mesmos sejam racionalmente definidos e firmemente colocados.

iii) A Controvérsia Mercado Interno versus Exportações

Aparentemente falta diálogo entre os que, de um lado, afirmam não haver qualquer divergência entre mercado interno e externo e os que, de outro, sustentam o contrário. A alternativa só deixa de existir se se admite a economia operando abaixo de sua fronteira de possibilidades de produção, e, portanto, com fatores ociosos. Nesse caso, o aumento das exportações leva a aumentos de renda e amplia, conseqüentemente, o mercado interno, através do efeito multiplicador (a menos que ocorram vazamentos do lado das importações). Contudo, se a economia opera próximo a sua fronteira efetiva de possibilidades - dada não só pelo conjunto do estoque de fatores freqüentemente pela presença de fatores limitativos (capital, mão-de-obra qualificada, tecnologia ou capacidade empresarial) - o aumento das exportações, se a taxas muito elevadas, pode causar desvios na utilização de recursos e frustrar alguma parcela de aumento de produção voltada essencialmente para o atendimento da demanda interna. Admite-se ser essa a situação mais próxima da realidade brasileira atual. A superação desse impasse reside numa política mais seletiva de exportações, que visasse prioritariamente à promoção de produtos originários de setores onde houvesse clara subutilização de capacidade instalada, ou produtos agrícolas de áreas novas, não intensivos em capital e insumos modernos, etc.

Nessas condições, e um tanto arbitrariamente, poder-se-ia talvez distinguir dois níveis de crescimento das exportações. Aquele estritamente necessário ao equilíbrio do Balanço de Pagamentos - isto é, a cobertura não só dos dispêndios com as importações de bens e serviços, mas também com o serviço de dívida - e aquele que a médio prazo condicionaria o próprio dinamismo do crescimento da economia, ou seja, que implicaria uma estratégia de crescimento apoiada no mercado externo. Países co

mo o Brasil, de grandes dimensões em termos de território, população e do próprio PIB (8º do mundo), mesmo longe de plenamente industrializados, têm certamente uma vocação histórica bem distinta das chamadas "plataformas de exportação". Assim, ainda que se reconheça a premência da ênfase sobre o crescimento das exportações, não se deve permitir que essa política se sobreponha àquela voltada para a ampliação do mercado interno, tampouco à de substituição de importações. Esta última, sendo racional e criteriosamente conduzida, pode até contribuir para aliviar a pressão sobre o crescimento das exportações. É preciso ter em conta que a ênfase exagerada sobre as políticas de comércio exterior não só pode ocasionar efeitos negativos nas políticas regionais e de distribuição da renda, como também seus resultados, em termos do próprio crescimento das exportações, podem ficar muito aquém de seu respectivo custo social. Não parece, portanto, recomendável insistir na concessão indiscriminada de subsídios crescentes ao setor exportador, de recursos financeiros a juros reais altamente negativos, etc., enquanto se descuida das alternativas internas de aplicação desses mesmos recursos. A política de exportação deverá ser fortalecida em termos do aprimoramento da comercialização, da conquista de novos mercados, através de grandes trading companies e das empresas multinacionais, e de uma política cambial mais realista que poderá beneficiar especialmente os produtos agrícolas. Além disso, há indicações concretas de que o complexo sistema de subsídios às exportações está em vias de ser neutralizado em face da iminente regulamentação, no âmbito do GATT, dos "direitos compensatórios", o que dará pleno apoio institucional e político às medidas nesse sentido já tomadas pelos Estados Unidos e alguns países europeus.

Visando ao equilíbrio do Balanço de Pagamentos, tornam-se, então, necessárias a contenção e redução do endividamento externo do País, a fim de que o aumento das exportações não atinja níveis que condicionem a estratégia de crescimento a maior abertura para o exterior. Como se pretende mostrar a seguir, embora a economia brasileira apresente atualmente um grau de abertura não muito elevado, a insistência na estratégia de

endividamento poderá criar tensões internas dificilmente suportáveis, face às crescentes necessidades de transferência de renda para o exterior, decorrente dos pagamentos dos serviços da dívida.

7.3 - Comércio Exterior e Desenvolvimento Econômico

No intuito de melhor situar a questão do nível adequado de "abertura externa" da economia brasileira, procura-se sistematizar nesta seção alguns fatos e evidências das relações entre comércio exterior e desenvolvimento econômico.

Todo País, independentemente do sistema econômico que adote e das condições internas de oferta e procura, necessita forçosamente de um nível mínimo de comércio exterior, ao menos para fazer face à escassez absoluta de certos produtos ou a grandes inelasticidades da oferta interna. No outro extremo, há sempre um nível máximo permitido pela oferta e demanda de bens internacionais, pelas condições do mercado exterior, etc.

Essas situações extremas estabelecem os limites dentro dos quais se situa o coeficiente de abertura dos diversos países, definido como a relação entre a média de exportações e importações em relação ao Produto Interno Bruto. Existem países com coeficiente de abertura superior a 60% (Singapura, Hong-Kong), outros com 5% (Estados Unidos), ou até menos.

De forma realista, importa conhecer com mais detalhes os fatores que, na perspectiva do desenvolvimento econômico parecem influenciar significativamente esse coeficiente. Nesse sentido, a primeira indagação diz respeito à possível existência de relação entre renda per capita - o indicador mais geral de desenvolvimento econômico - e coeficiente de abertura da economia.

7.3.1 - Renda Per Capita e Coeficiente de Abertura

A simples observação revela, de fato, a existência, sob certas condições, de uma relação entre nível da renda e comércio exterior. Nesse sentido, há algumas proposições teóricas sugestivas, especialmente a chamada teoria da "demanda re-

presentativa". Segundo essa doutrina, haveria algo como uma inexorabilidade da "abertura externa" à medida que a economia se industrializa. Com isso, explicar-se-ia porque o comércio exterior tem sido bem mais intenso entre países com elevados níveis de renda e economias "competitivas", diferentemente do antigo sistema de divisão internacional do trabalho, em que predominavam as trocas entre economias essencialmente "complementares".

Essa relação entre nível de renda e comércio exterior é, as vezes, interpretada como resultante de um processo de aprendizado, através do qual são assimiladas as vantagens, em termos de maior eficiência de operação dos sistemas econômicos, de uma especialização relativa no âmbito da economia internacional. Na realidade, são muitos os fatores que condicionam a relação entre nível de renda e comércio exterior. Vejamos alguns dos mais relevantes.

7.3.2 - "Tamanho" da Economia

Uma economia pode ser "grande" em termos físicos (território e população), ou econômicos (PIB), ou seja, em termos do seu PNB. De qualquer forma, economias "maiores" apresentam em geral maior integração interna, quer em função da mais ampla disponibilidade de recursos naturais e de possibilidades de economias de escala para indústrias de vários tipos voltadas para o mercado interno, quer pelo simples fato de que o comércio inter-regional faz o papel que caberia ao comércio internacional.

Nessas condições, em geral os chamados países "grandes" seguem uma trajetória de maior integração econômica interna, tendendo, por conseguinte, a um menor grau de abertura para o exterior. Os Estados Unidos são um caso extremo de introversão. Porém, encontram-se também nesse caso economias tais como as da Austrália, Argentina, França e outras.

7.3.3 - Instituições e Política Econômica

Os parâmetros institucionais - tais como o grau de participação ou de intervenção do Estado na economia, a seqüência a longo prazo da política econômica, e a prevalência, ocasional ou permanente, de condicionantes não econômicos sobre o sis

tema produtivo - podem influenciar decisivamente os rumos de uma economia em termos do seu coeficiente de abertura para o exterior. Nesse ponto, há duas grandes alternativas:

i) seguir a linha de maior especialização internacional, visando a colher os benefícios usualmente derivados dessa trajetória. É o caso de alguns países ("pequenos" em geral) que se associam a grandes fluxos de comércio internacional, especializando-se em certos produtos ou serviços. Essa alternativa implica maior dependência externa e altos riscos devidos a flutuações da demanda. Países que foram bem sucedidos nessa orientação procuraram a maior diversificação possível de suas exportações, no sentido de reduzir os riscos da dependência;

ii) adotar, dentro dos limites impostos pelo "tamanho" da economia, uma linha de relativa introversão econômica mediante o desenvolvimento do mercado interno e a integração inter-regional.

Quase todos os países "grandes", hoje industrializados, em alguns períodos de sua história adotaram a segunda alternativa através do fechamento deliberado da economia, via de regra como resultado de algum pacto ou consenso político interno. Como exemplo, podem ser citados os Estados Unidos, Japão e Alemanha.

7.3.4 - A Posição do Brasil

Mesmo que se considere os resultados mais recentes de nosso comércio exterior, verifica-se que o coeficiente de abertura se situa em torno de 10%, enquanto a renda per capita se aproxima de US\$ 1.000. Nessas condições, à luz da experiência internacional, pode-se afirmar que a economia brasileira apresenta um padrão normal de abertura em termos de comércio exterior, comparável à de um país "grande", cuja estrutura produtiva fosse bastante diversificada e dependente de insumos importados.

É possível, contudo, especular sobre as consequências do elevado nível atual de endividamento externo do País. Imagine-se, por exemplo, que o Balanço de Pagamentos pudesse ser equi

librado através de um aumento imediato das exportações, necessário não só para equilibrar a conta corrente mas também para saldar a parcela anual de amortização da dívida externa (dela deduzida o investimento direto). Toma-se o "coeficiente de abertura" como a relação entre exportação e PIB. Supõe-se, afinal, um PIB de cerca de 110 bilhões de dólares, importações (FOB) em torno de US\$ 13 bilhões, deficit de "serviços" de cerca de US\$ 4,0 bilhões, parcela de amortização de US\$ 3,5 bilhões e investimento direto de US\$ 1 bilhão, ter-se-á uma relação entre exportação e PIB de 18,6%. Nesses termos, a economia brasileira estaria caminhando para um nível excessivo de abertura, comparativamente ao padrão de evolução dos chamados países "grandes". Essa direção só poderia ser evitada, nos próximos anos, se revertida a tendência para o aumento da dívida externa. Projeções de uma alternativa desejável serão apresentadas na Seção 7.6 deste capítulo.

O problema se coloca, desse modo, em termos da evolução futura da economia a partir do choque causado pela elevação dos preços do petróleo e demais matérias-primas. Embora não se possa afirmar categoricamente que tenha havido uma excessiva abertura para o exterior, as mudanças ocorridas com a crise de 1974/75 poderão todavia forçar um padrão de elevado contingenciamento à economia internacional, com todas as distorções que isso poderia acarretar em termos da exacerbação dos graves desequilíbrios internos. A persistir tal tendência, certamente a política econômica se inclinará cada vez mais no sentido de beneficiar os setores produtores de bens e serviços "internacionais", voltados para a exportação e/ou substituição de importações em detrimento de uma melhor adequação das estruturas da oferta e demanda internas. E, vale novamente acentuar, deverá prosseguir na linha de subsídios crescentes a essas atividades, com efeitos concentradores tanto setoriais como regionais, em direção exatamente oposta à dos objetivos deste documento. A seção seguinte procura apresentar uma análise mais abrangente do papel da política econômica no desempenho das relações econômicas com o exterior.

7.4 - O Papel da Política Econômica

Já são bastante conhecidos os fatores externos que contribuíram para o bom desempenho das relações com o exterior no período 1968/73. Há grande número de trabalhos, cuja preocupação primordial é mostrar como condições favoráveis - em termos de crescimento do comércio internacional, de pletora de recursos financeiros, de expansão das empresas internacionais, etc., - contribuíram ou, segundo alguns, até mesmo determinaram o excelente desempenho de nossas exportações, os saldos elevados da conta de capital, os aumentos substanciais dos investimentos diretos,³ etc. Tomamos isso apenas como um dado para, a partir daí, argumentar que na ausência de um adequado contexto político-institucional o desempenho não teria sido tão destacado.

A análise da política econômica implementada a partir de 1964 mostra claramente que foi perseguida uma maior abertura da economia, seja através da promoção de exportações, gradativamente ampliada ao correr dos anos, seja através da liberalização das importações. Em relação as importações, apresentou-se inicialmente cautelosa. Todavia, quando as condições da economia internacional e do Balanço de Pagamentos do Brasil se tornaram mais favoráveis, as facilidades foram aumentando, o que permitiu uma sensível elevação da taxa de investimento.

Essa política decorreu da constatação de que havia no Brasil uma clara discriminação contra o comércio exterior, o que constituía talvez a maior limitação à retomada do crescimento econômico. Enquanto a produção industrial já participava com 25% da renda, os manufaturados representavam menos de 5% das exportações totais. Cerca de cinco produtos primários representavam mais de 70% das exportações, sendo que o café quase 50%, configurando uma situação típica de país subdesenvolvido "primário-exportador". Para tanto, concorreram numerosas distorções, tais como a crônica sobrevalorização da moeda, a superposição de gra

³ Considerações nesse sentido já foram feitas no Capítulo 2 (Crescimento e Diversificação da Economia).

vamos nas exportações, o excessivo protecionismo à indústria nacional (sem compensações em termos de subsídios às exportações), etc.

A partir de 1968, as políticas de comércio exterior passaram a ser manipuladas - dadas as condições favoráveis da economia internacional e a subutilização da capacidade instalada interna - de forma a obter maiores taxas de crescimento a curto prazo. Nesse contexto, desempenharam papel fundamental criando condições para um novo "salto" das exportações. Contribuíram, assim, para firmar o consenso de que o crescimento econômico brasileiro é uma conquista definitiva da sociedade.

A importância relativa da política econômica pode ser ilustrada de forma bem simples, mas sugestiva. Na segunda metade dos anos 50, o comércio mundial expandiu-se a taxas de 6% ao ano e o comércio dos países menos desenvolvidos a 3%. No entanto, as exportações no Brasil permaneceram estagnadas. Na verdade, chegaram mesmo a apresentar uma pequena taxa média anual negativa, com tendência a declinar, situando-se, inclusive, bem abaixo da taxa de expansão do comércio mundial de produtos primários. Parece desnecessário repetir que isso se deveu à total ausência de uma política que houvesse diversificado a pauta e promovido as exportações de produtos manufaturados e "primários não-tradicionais". Ao longo de todos esses anos, muitos produtos foram mesmo "desaparecendo" da pauta. Até no período 1961/67, quando o comércio internacional cresceu a 8% ao ano, as exportações brasileiras não lograram aumentar em mais que 5% ao ano

No período 1968/73, contudo, a taxa de expansão das exportações brasileiras ficaria acima da do mercado internacional, que cresceu, por seu turno, a níveis bastante elevados (18% ao ano, contra 25% do Brasil). Ao contrário de outras ocasiões no passado, o aumento do dinamismo do comércio internacional, pelo menos até 1972, não beneficiou diretamente os produtos de exportação do Brasil. Café, açúcar, algodão, cacau, etc., experimentaram um crescimento de demanda bem inferior aos dos produtos manufaturados e produtos agrícolas não-tradicionais, espe-

cialmente a soja. Assim, a grande contribuição da política econômica foi a de encaminhar a oferta de exportações no sentido desses produtos mais dinâmicos no mercado internacional, através de incentivos e de uma política cambial menos "irrealista".

Acresce ter sido possível ao Brasil valer-se da condição de supridor marginal no mercado internacional, tanto de produtos manufaturados como de primários não-tradicionais, posição que começa a dar sinais de mudança. Essas mudanças são visíveis em relação a certos grupos de produtos, tais como, por exemplo, as manufaturas de indústrias tradicionais: calçados, tecidos, vestuários, etc., e até mesmo algumas exportações agrícolas, como a soja, até então igualmente marginais no mercado.

Apesar do papel fundamental desempenhado pela política econômica no comércio exterior, há que ser feito um reparo importante. Embora tenha produzido benefícios relevantes, conseguindo inclusive provar que a situação de economia "primário-exportadora" não constituía fatalidade histórica ou "estrutural", a política de incentivos fiscais e creditícios trouxe algumas implicações negativas no que concerne ao favorecimento de certos setores produtivos e determinadas regiões, o que contribuiu para a concentração da renda.

É preciso reconhecer o papel desempenhado pelo sistema de incentivos em determinada época (meados dos anos 60), quando a eliminação das limitações mais fundamentais à retomada do crescimento era a questão básica da política econômica. Coincidentemente, a capacidade produtiva interna encontrava-se subutilizada e a economia internacional atravessava um período de excepcional dinamismo.

No momento atual, já não se recomenda, nem sequer se justifica, dados os objetivos e as circunstâncias da economia nacional, a concessão ampla e indiscriminada de subsídios às exportações. Isso porque, mesmo que não conflitassem com os objetivos e os instrumentos aqui preconizados, seus resultados mostrar-se-iam de todo modo menos proveitosos, já que são bem distintas as condições atuais da economia internacional. Por outro lado, tenderão a cres

cer as pressões internacionais contra essa política de favorecimento

Propõe-se, inclusive, que o Governo deva preparar-se para uma gradativa redução dos níveis atuais de subsídios, o que pode ser feito, sem conseqüências negativas para as exportações, desde que restabelecida a paridade do cruzeiro em relação às moedas internacionais.

Contudo, a principal conseqüência desse enfoque é que os esforços na diversificação de produtos e mercados terão que ser redobrados se se quiser manter o ritmo de crescimento das exportações. Será necessário o maior empenho na comercialização externa e na melhoria da qualidade dos produtos e sua adaptação aos padrões internacionais. Haverá, ainda, necessidade de uma atuação mais direta no sentido de recompor a pauta com vistas à exportação de produtos de interesse nacional, agindo-se mais incisivamente junto às empresas multinacionais e às trading companies. Como já ficou dito, a política de exportações terá a seu cargo tanto a função de produzir divisas, visando ao reequilíbrio do Balanço de Pagamentos, como a de escoar a produção de alguns setores cuja demanda interna deverá ser desestimulada (bens de consumo duráveis, principalmente). Por outro lado, as exportações de produtos agropecuários devem ser orientadas no sentido de minimizar conflitos com o abastecimento interno e incentivar regiões com potencial de produção.

7.5 - O Crescimento das Importações e a Situação Presente do Setor Externo

A Tabela 1 apresenta um resumo das contas de Balanço de Pagamentos em diferentes períodos do pos-guerra.

Nota-se que a conta comercial era em geral superavitária, sendo os deficits correntes conseqüência dos saldos negativos de "serviços". No período 1968/73, apesar da elevação substancial do coeficiente de abertura da economia, o balanço final apresentou-se crescentemente superavitário.

TABELA 1
BALANÇO DE PAGAMENTOS - RESUMO DAS CONTAS

(US\$ milhões)

CONTAS	PERÍODOS - MÉDIA ANUAL					
	1947/61	1962/67	1968/73	1974	1975	1976
Balança Comercial	162	279	-	- 4 690	- 3 499	- 2 147
Serviços (ex-Rendas; inclui alugueis)	- 267	- 122	- 464	- 1 385	- 1 426	- 1 650
Serviços Fatores	- 90	- 187	- 509	- 1 047	- 1 787	- 2 269
Lucros	- 40	- 25	- 127	- 248	- 235	- 380
Juros	- 50	- 139	- 289	- 652	- 1 463	- 1 758
Tecnologia	-	- 23	- 93	- 147	- 89	- 131
Outras Contas Cor- rentes	13	-	3	-	-	4
Saldo Conta Corrente	- 182	- 30	- 970	- 7 122	- 6 712	- 6 062
Mov. de Capital (Liq.)	67	59	1 880	5 957	6 161	6 867
Erros e Omissões (inclui atrasados)	- 18	- 29	- 136	227	- 399	387
SALDO	- 133	- 58	1 064	- 938	- 950	1 192

FONTE: Relatório do Banco Central e Boletins da SUMOC, diversos números.

O desequilíbrio ocorrido a partir de 1974 foi, portanto, consequência do aumento descontrolado das importações, esboçado em 1973 - quando se verificou um crescimento superior a 46%, a preços correntes - e dramatizado no primeiro semestre de 1974 (crescimento de 120%). O descompasso entre o crescimento das importações e exportações, com a consequente elevação do deficit em conta corrente, é ilustrado na Fig. I. O crescimento das importações tem uma "componente quantitativa", que, grosso modo, predomina até 1973, e uma componente "de preço" e "preço-quantidade", que prevalece em 1974, apesar do aumento mais intenso das importações a preços constantes.

A Figura II mostra que a componente preço continua predominando, mesmo se excluído o grupo "petróleo" ou se considerada a preços constantes de 1972 (antes da "crise"). Isso mostra que não foram só as importações de petróleo a causa dos desequilíbrios, mas também as aquisições de matérias-primas em geral, bem como os equipamentos, em grandes quantidades e a níveis anormalmente inflados pelos aumentos generalizados de preços no mercado internacional.

A Figura III mostra que o crescimento das importações, em termos "quantitativos", é predominantemente explicado pelo aumento dos investimentos e da produção industrial, tudo sob a forte influência exercida pela tendência declinante da taxa de câmbio real (efetiva). Com isso, e através do mecanismo de liberalização "seletiva" das importações foi possível anular em grande parte o efeito do aumento dos preços internacionais até 1973. A partir de 1974, a política cambial continuou atuando nesse sentido, mas não conseguiu estabilizar o custo efetivo da importação

Face ao sucesso obtido com a política de exportação, do que resultou o equilíbrio comercial ao longo do período 1967/73, as políticas cambial e tarifária, no que concerne às importações, visavam a manter elevados os níveis de investimento, viabilizando o crescimento da economia após o esgotamento da capacidade ociosa em 1970 (quando se deu a grande elevação da taxa de investimento). A partir de então, como mostra a Figura III,

e especialmente após 1973, as importações de bens de capital realmente dispararam e aumentaram consideravelmente sua participação na oferta global.

Após 1974, como já foi visto em outras partes deste documento, o crescimento "quantitativo" elevado, combinado com o grande aumento de preços e a "crise do petróleo", tornaram difícil manter essa estratégia.

Enfim, o equilíbrio da estratégia dependia da estabilidade dos preços no mercado internacional, de condições favoráveis ao crescimento das exportações, e de disponibilidade de financiamento para sancionar os deficits.

Apesar dessas dificuldades, a política econômica, se não continuou a incentivar, tampouco desestimulou o alto nível de atividade da economia. As primeiras restrições às importações só iriam surgir em fins de 1974 e, as mais efetivas, em meados de 1975. Em consequência, a dívida externa líquida quase duplicou entre dezembro de 1973 e dezembro de 1974 (US\$ 6,2 bilhões contra US\$ 11,9 bilhões), e continuou aumentando nos anos seguintes: US\$ 14,9 bilhões, em 1975, e US\$ 20,9 bilhões, em 1976. O quadro agravou-se em 1975 e 1976 em face do insatisfatório crescimento das exportações (9% em 1975, e 16,8% em 1976) a despeito do declínio das importações nesses dois anos. Nessas condições é evidente que piorou substancialmente a relação (dívida líquida)/(exportação), de 1,00, em 1973, para 2,1, em 1976.

Essa, de fato, a mais grave seqüela deixada pela crise internacional. A implicação é que a economia brasileira dificilmente poderá continuar se apoiando no aumento da dívida externa para "absorver" bens e serviços em valores bastante superiores ao que produz, como fez nos últimos anos. Em 1976, o serviço da dívida absorveu 45,8% do valor das exportações, o que evidencia ser esse encargo o principal "realimentador" do crescimento da própria dívida. As projeções atuais indicam um montante aproximado do "serviço da dívida" (juros e amortizações) entre US\$ 6 a US\$ 6,5 bilhões nos próximos anos. A esse nível,

6

Figura I

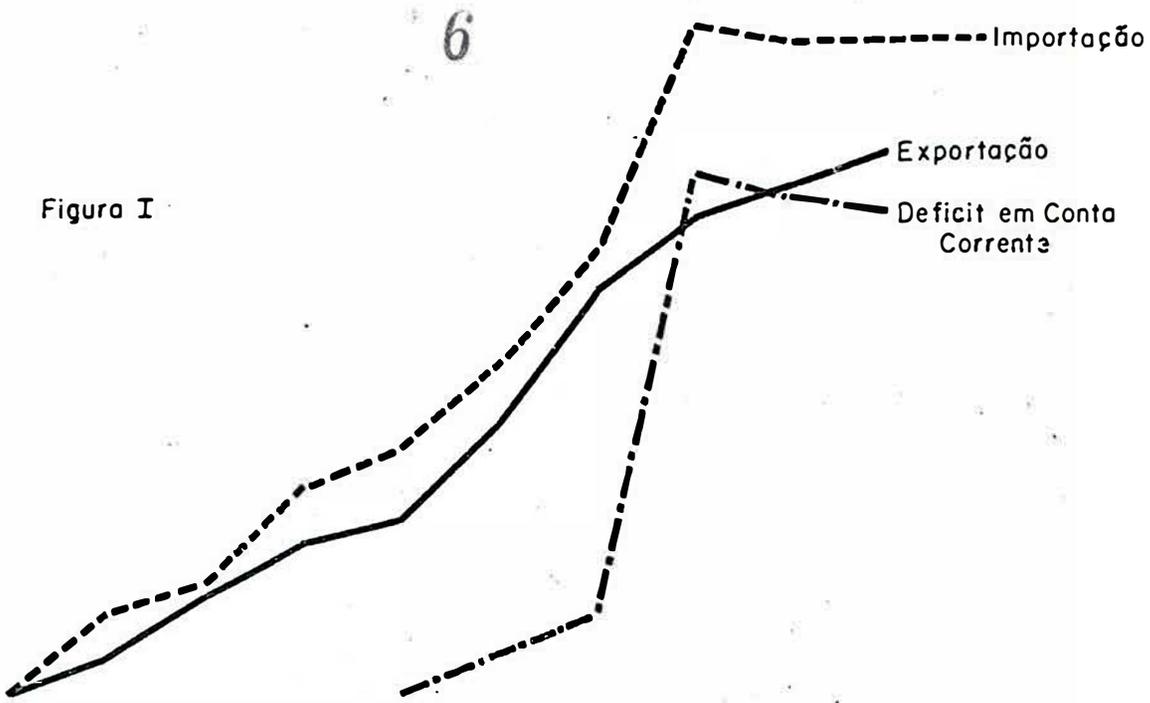


Figura II

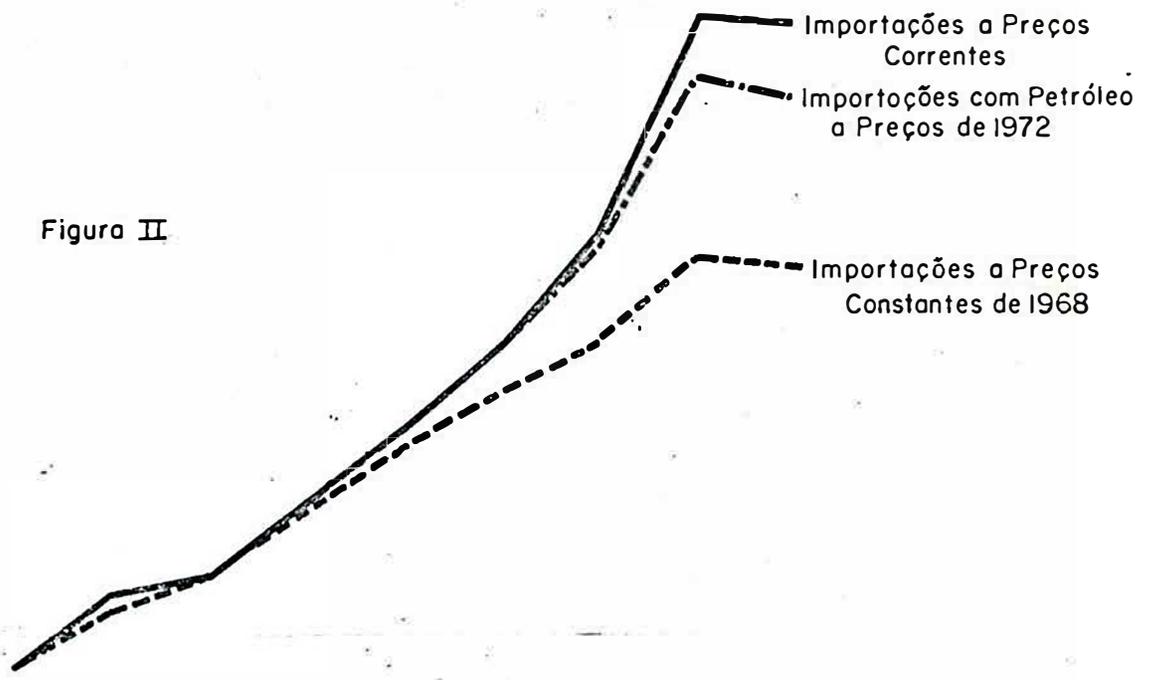
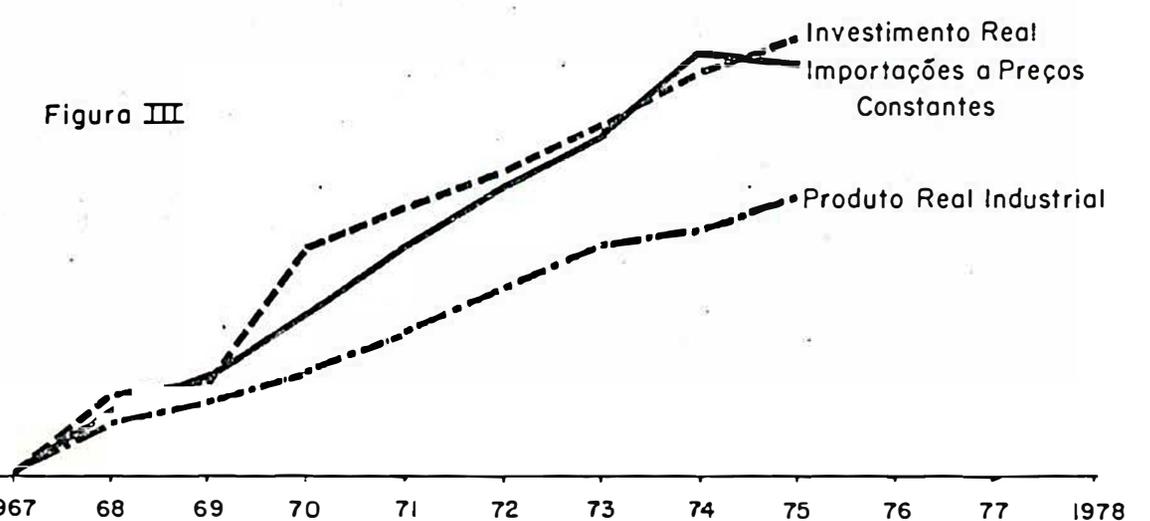


Figura III



pouco proveito efetivo poderá obter a economia brasileira com uma estratégia de "crescimento com endividamento", pois, de fato, já deixou de existir qualquer transferência de recursos reais do exterior. Seria altamente desejável, portanto, que o deficit em conta corrente se aproximasse, o mais rápido possível, do valor do ingresso líquido de investimentos diretos, e que, a médio prazo, fossem logrados saldos correspondentes aos montantes da amortização anual da dívida.

7.6 - Algumas Projeções

Procura-se nesta seção dar algumas indicações da "ordem de grandeza" de uma possível - e desejável - hipótese de evolução do Setor Externo. Dentre as muitas trajetórias possíveis, escolheu-se uma que melhor se adaptasse à visão que aqui se procurou delinear. Trata-se, no fundo, tão-somente de uma ilustração numérica. Os anos de referência são 1977, 1980 e 1984. Essa projeção naturalmente se apóia em algumas qualificações e pressupostos genéricos quanto ao desempenho global da economia.

Supõe-se que seja mantida a atual política de "desaquecimento" da economia até 1978 e que, a partir de 1979, o crescimento se faça a taxas entre 7 e 8%. Admite-se também menor ritmo de crescimento industrial, o que implicará aumento da participação relativa dos setores primário e terciário.

Em termos dos grandes agregados da demanda, presume-se uma pequena redução da taxa de investimento. Isso decorreria da manutenção do nível do consumo global paralelamente à redução da absorção da poupança externa (deficit em conta corrente) até os primeiros anos da década de 80, e à transferência de recursos para o exterior (saldos positivos em conta corrente), em meados da década. Estes saldos são necessários a amortização da dívida externa, que atingirá, entre 1979/80, o nível máximo compatível com as condições da economia brasileira.

Outro aspecto relevante a ser notado refere-se ao aumento da participação do Estado na formação de capital. Atual-

mente, essa participação já se aproxima de 60%. Em meados da próxima década, deverá atingir níveis ainda mais elevados. Essa previsão advém da constatação realista de que dificilmente o setor privado, especialmente o nacional, terá condições de reunir um volume suficiente de recursos para o desenvolvimento dos grandes projetos voltados para a substituição de importações de matérias-primas e insumos básicos e a produção de energia, além daqueles ligados à infra-estrutura econômica e social.

A menos que ocorra a entrada maciça de capitais estrangeiros nessas áreas, o que se considera pouco provável por questões não-econômicas, somente o Estado terá condições financeiras, administrativas e institucionais, para atender a essas necessidades. Às empresas nacionais privadas e multinacionais caberão os grandes investimentos visando à substituição das importações de bens de capital. Contudo, como deverá ocorrer sensível desaceleração do crescimento da capacidade produtiva de bens duráveis de consumo, o valor global dos investimentos privados crescerá a taxas mais reduzidas que o dos governamentais. A produção desses setores, como já mencionado, deverá ser dirigida em proporções crescentes para a exportação, através de adequadas políticas em relação às empresas multinacionais e as trading companies.

Essas "recomposições" setoriais do crescimento implicarão a redução, na margem, da relação capital/produto global da economia.

As Projeções do Balanço de Pagamentos

A Tabela 2 apresenta uma hipótese favorável para os resultados globais do Balanço de Pagamentos. Essa hipótese apóia-se numa evolução bem menos otimista do comércio internacional, admitindo taxas anuais de crescimento próximas, em média, de 10% ao ano. Supõe-se que nossas exportações cresçam quase 30% em 1977 (por circunstâncias fortuitas, como elevações dos preços dos produtos agrícolas), mantendo a média de 15% de crescimento entre 1978 e 1980, e de 12% entre 1980 e 1984, caso seja possível aprimorar a estratégia de comercialização interna

cional de nossos produtos. Às importações atribuiu-se um crescimento médio anual próximo de 6% até 1979, subindo para 8% daquele ano em diante. Isso implica supor o coeficiente de importação mais ou menos constante em relação ao PIB, o que denota uma visão otimista dos efeitos dos diversos programas de substituição de importações. Por outro lado, prevê-se um ligeiro aumento da participação das exportações brasileiras no comércio mundial, elevando-se do atual nível de 1% para algo próximo de 1,3%.

TABELA 2
PROJEÇÕES DE BALANÇO DE PAGAMENTOS
(US\$ milhões)

CONTAS	ANOS			
	1976	1977	1980	1984
Exportação (FOB)	10 130	13 000	20 000	31 500
Importação (FOB)	-12 277	-12 800	-15 000	-20 000
Saldo Comercial	-2 147	200	5 000	11 500
Serviços (saldo)	-3 915	-4 200	-5 000	-3 500
Saldo em C/C	-6 062	-4 000	-	8 000
Investimento	1 010	1 200	1 500	2 000
Saldo Financeiro *	6 083	3 800	1 000	-6 500

* Inclui-se o saldo de "Empréstimos e Financiamentos" a L/P, líquidos de Amortizações, bem como o saldo de "Erros e Omissões".

As previsões indicam redução gradativa do deficit em conta corrente até a obtenção de saldos positivos no início da década. Esse resultado advém do surgimento de saldo comercial positivo já a partir de 1977, enquanto a conta "Serviços" permanecerá deficitária, isso devido basicamente aos pagamentos lí-

quidos de Juros e Rendas Diversas (Lucros, Royalties , Assistência Técnica, etc.).

Na composição das exportações deverão predominar os produtos agropecuários - cerca de 60%, em média seguindo-se os minérios e matérias-primas diversas - cerca de 10% - e os produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados) com cerca de 30% da pauta.

Na composição das importações predominarão os bens de capital - cerca de 40%, em média - seguindo-se as matérias-primas e os produtos intermediários, com cerca de 40%, e os combustíveis e lubrificantes, cuja participação deverá reduzir-se dos atuais 25 para 20%. Essa alteração baseia-se na hipótese de que seja mantido o atual programa de racionalização da utilização de combustível. O aumento da participação do grupo "matérias-primas", dos atuais 35 para 40%, decorrerá da aceleração dos programas de substituição de importações de bens de capital, não obstante a previsão de grandes investimentos visando ao aumento da auto-suficiência desses produtos.

A Tabela 2 indica uma gradativa elevação dos fluxos de investimentos diretos procedentes do exterior. De fato, admite-se que o montante dessas aplicações continue elevando-se, apesar da redução e posterior amortização dos empréstimos e financiamento. Isso indica que a empresa estrangeira continuará desempenhando papel de destaque na economia, não obstante a futura ausência do capital financeiro externo. É vantajoso para o País que a política econômica mantenha a participação dessas firmas, de acordo com a orientação apresentada no início deste capítulo.

Supõe-se, contudo, que ocorrerá uma inversão nos fluxos de capitais financeiros. Nos primeiros anos da década sobrevirão saldos negativos, como resultado de amortizações superiores ao ingresso líquido de empréstimos e financiamentos. Com isso, a dívida acumulada começará a ser efetivamente amortizada.

A Tabela 3 a seguir, apresenta uma hipótese favorável de evolução da dívida externa e das relações Dívida Líquida/PIB, Dívida Líquida/Exportação e Serviços da Dívida/Exportação.

TABELA 3

EVOLUÇÃO DOS COEFICIENTES DE "LIQUIDEZ" E "SOLVÊNCIA"

ANOS	DÍVIDA EXTERNA TOTAL* (US\$ milhões)	<u>DÍVIDA LÍQUIDA</u> <u>EXPORTAÇÃO</u>	<u>SERVIÇO DA</u> <u>DÍVIDA**</u> <u>EXPORTAÇÃO</u> (%)
1977	31.000	1,86	46
1980	38.000	1,55	41
1984	23.000	0,73	23

* Posição em 31 de dezembro.

** Inclui juros e amortizações.

Nota-se que esses indicadores melhoram sensivelmente a partir de 1980, em consequência da própria redução da dívida e seu respectivo "serviço". Supõe-se ainda uma gradativa elevação das reservas até o nível de aproximadamente US\$ 10 bilhões, em meados da próxima década.

Essas projeções mostram ser possível atingir o equilíbrio do Balanço de Pagamentos já no início dos anos 80. Para tanto, parece fundamental a interação dos seguintes elementos básicos na formulação da política econômica:

i) renúncia à estratégia de crescimento com endividamento indefinidamente crescente;

ii) aprimoramento da política de exportação, com abandono da estratégia de subsídios crescentes, procurando-se, por outro lado, retornar ao "realismo cambial";

iii) orientação criteriosa da política de substituição de importações, de modo a evitar aumentos desnecessários das com

pras de bens de capital e insumos no exterior. Torna-se igualmente necessária a elevação do custo efetivo da importação através do aumento da taxa de câmbio.

Essas projeções indicam, finalmente, que o coeficiente de abertura da economia - medido pela relação exportação/PIB, - embora se eleve inevitavelmente até início dos anos 80 (para algo em torno de 15 a 16% do PIB), mostrará sinais de sensível redução em meados da década (cerca de 13%), como resultado da redução do "serviço da dívida".

7.7 - Considerações Finais: Diretrizes de Política a Longo Prazo

Visando a sintetizar as principais considerações deste capítulo, no que concerne aos instrumentos de política; procura-se, nessa seção final, fazer uma apresentação segundo os tópicos tradicionais das relações econômicas com o exterior. Nesses termos, seguem-se abaixo as principais sugestões com relação às políticas cambial, de exportações, de importações e de capitais externos:

i) política cambial: dela depende, basicamente, o custo efetivo de importação e a rentabilidade da exportação. O Governo deve ter por norma manter a paridade do poder de compra do cruzeiro. A análise da experiência histórica das últimas décadas mostra a alternância entre períodos em que prevaleceu o "realismo cambial" e períodos de acentuado declínio da taxa de câmbio real, como recentemente ocorreu entre 1973 e 1975. Essas violações da "regra do jogo" criam instabilidade e incerteza, contribuindo para uma certa falta de confiança na política econômica.

ii) política de exportação: as isenções e créditos fiscais chegaram ao seu limite máximo permissível. A partir do nível atual, qualquer ampliação implicará custos sociais difíceis de serem suportados (basta observar o problema dos créditos do ICM), além de reações crescentes de outros países. Os financiamentos a juros subsidiados estão igualmente próximos de seus níveis máximos. A longo prazo, a estratégia a ser seguida e no

sentido do aprimoramento da estrutura institucional de comercialização de nossos produtos, com ênfase especial nos produtos primários e nos manufaturados de indústrias modernas. Grandes empresas de comercialização, como a INTERBRÁS e a COBEC, por exemplo, podem desempenhar a contento essa função, desde que não se lhes imponham restrições políticas no que concerne a limitação da participação estatal no comércio exterior;

iii) política de importação: caso se deseje uma efetiva substituição das importações de bens de capital, torna-se necessário elevar o custo efetivo da importação, como já mencionado. Mas é também importante desenvolver uma política de reserva de mercado para empresas já instaladas ou que estejam investindo com o objetivo de substituir importações. Essa norma também deverá ficar clara, já que parece imprescindível a consolidação da confiança dos empresários na orientação a longo prazo da política. Entre estes, existe o temor generalizado de serem surpreendidos por novo período de "liberalização" das importações, precisamente quando começam a maturar os investimentos realizados;

iv) política de capitais externos: a redução do endividamento será necessária tanto ao equilíbrio do Balanço de Pagamentos como à própria dinâmica a longo prazo de um desenvolvimento auto-sustentado. Os grandes tomadores de recursos do exterior - as empresas estatais e órgãos do Governo, bem como as empresas multinacionais - devem, como norma, abster-se desse tipo de financiamento. Tanto a política cambial como a política fiscal deveriam desestimular, ao invés de incentivar, o ingresso de capital financeiro do exterior. Já os investimentos diretos deveriam ser estimulados, podendo-se até mesmo admitir a suspensão das atuais restrições às remessas de lucro para o exterior, desde que ao mesmo tempo fossem penalizadas as demais formas de transferência, inclusive juros.

Capítulo 8

INFLAÇÃO

8.1 - Introdução

O agravamento do processo inflacionário a partir de 1974 - após um período de taxas decrescentes durante o qual o fenômeno foi considerado sob controle - serviu para lembrar o seu caráter recorrente no Brasil. Na verdade, a principal preocupação não é com a mera existência, em si, da inflação, mas com suas causas, possíveis divergências entre os instrumentos disponíveis e o tratamento mais adequado, e custos envolvidos na eliminação ou abrandamento da pressão inflacionária.

Se a ocorrência do fenômeno fosse isolada e independente de outras variáveis cruciais, o seu controle se resumiria basicamente a certas medidas estabilizadoras. Infelizmente, a inflação - ou mais precisamente mudanças na taxa de inflação - afeta e é afetada por variáveis reais, dando lugar a dilemas políticos do tipo "inflação versus crescimento da renda" e "inflação versus distribuição da renda". Aqui, o que está em questão não é propriamente a maior ou menor habilidade para controlar a inflação ou atingir metas políticas isoladas. De um ponto de vista mais realista, as injunções políticas, os custos sociais de medidas econômicas e a superveniência de fatos imprevistos fazem com que as metas de controle da inflação, crescimento econômico e Balanço de Pagamentos variem de posição na hierarquia de prioridades do Governo. E, apesar da importância do tema, a verdade é que muito pouco se tem proposto em termos de medidas alternativas de controle de inflação no Brasil.

Esta afirmação se aplica com bastante propriedade a época mais recente, quando inclusive se chegou a suspeitar de que o surto inflacionário houvesse decorrido de causas e assumido características distintas daquelas observadas no passado.

No presente capítulo a inflação é analisada como uma restrição ao atingimento das metas propostas neste documento.

Nesse sentido, procura-se, inicialmente, identificar as principais causas da inflação após 1964 e apontar, com base em algumas evidências empíricas, os instrumentos mais adequados para controlá-la de forma a evitar o comprometimento de objetivos econômicos mais amplos.

8.2 - Efeitos e Causas da Inflação

A tipologia e intensidade dos efeitos da inflação variam entre países e no tempo. Uma economia já habituada de longa data a um processo inflacionário agudo, com taxas acima de 20%, reage de forma distinta da de uma economia acostumada com estabilidade de preços ou pequena inflação. No primeiro caso, indivíduos e instituições tendem a desenvolver mecanismos que minimizam os efeitos mais nocivos da inflação. No segundo caso, a capacidade de reagir e antever a elevação dos preços é mais tênue, se não inexistente. Quando se passa de uma situação de preços relativamente estáveis a um regime inflacionário, a adaptação não é instantânea nem isenta de perdas. Entretanto, após a economia haver se adaptado ao crescimento sistemático nos preços, a inflação estável não gera outros efeitos além dos já ocorridos.

Depois que o processo inflacionário se estabelece em bases permanentes, somente sobrevirão novos efeitos na medida que a taxa se alterar. Ou seja, o que repercute na economia não é tanto a taxa em si quanto suas variações. Esta linha de raciocínio é mais adequada para analisar a experiência inflacionária de países como o Brasil, sem perda de generalidade para a compreensão dos surtos inflacionários de outras economias.

Enquanto as opiniões sobre as causas e o tratamento da inflação são variadas e polêmicas, o debate é menos acerbado quando se trata de suas conseqüências. As conseqüências mais sérias da inflação podem ser divididas, para fins expositivos, em quatro grupos:

- i) na distribuição da riqueza e da renda;

- ii) no crescimento econômico;
- iii) na alocação de fatores e na acumulação de capital;
- iv) na substituição de ativos monetários por fatores de produção

Na análise dos efeitos redistributivos da inflação é importante distinguir a capacidade de antevisão e de defesa de cada grupo ou setor da economia. Em geral, a literatura restringe a discussão à habilidade dos agentes econômicos para formar expectativas inflacionárias perfeitas. Desse modo, o grupo ou setor capaz de fazer as melhores previsões acerca da inflação garantiria para si a redistribuição da renda e da riqueza. Este raciocínio, todavia, é incompleto pois desconhece o poder de reação peculiar a cada grupo. Algumas pessoas podem ser mais aptas que outras em termos de expectativas e, no entanto, a menos que tenham condições de assegurar os necessários reajustes de sua remuneração ou dos preços de seus bens e produtos, terão que contemplar passivamente a redistribuição de renda em favor de grupos política ou economicamente mais fortes.

A redistribuição de renda e riqueza decorrente da inflação verifica-se de formas distintas dentro do setor privado da economia e também entre este setor e o Governo. Dentro do setor privado, processa-se por duas vias, na maioria das vezes simultâneas: numa, através de retardos desiguais nos reajustes de salários e lucros; noutra, através das relações e disputas entre credores e devedores. A primeira associa-se à chamada "inflação de demanda" e nela os preços tendem a crescer mais rápido e na frente dos salários. Dessa forma, à medida que cresce a inflação, os salários reais declinam enquanto os lucros reais aumentam. Tal processo de redistribuição da renda é justificado, sem evidências convincentes, como forma de elevar a taxa de poupança forçada e, conseqüentemente, a taxa de crescimento do produto real.

Um processo inflacionário instável pode modificar a composição da estrutura produtiva da economia e a distribuição de renda entre empresas. Se os salários são ajustados com re-

tardo face à inflação, os setores e empresas intensivos em mão-de-obra são favorecidos relativamente àqueles intensivos em capital.

As evidências no caso brasileiro comprovam a ocorrência dessas modificações. Em primeiro lugar, o salário mínimo real tem variado em direção oposta à da taxa de inflação. À medida que o processo inflacionário se tornou mais agudo, os sucessivos governos adotaram a política de reajustes sempre inferiores à inflação a fim de amortecer a pressão dos custos. Essa orientação é constatada antes mesmo de 1964. Note-se que, a rigor, o reajuste do salário mínimo deveria compensar a perda real sofrida, acrescido do aumento de produtividade da mão-de-obra. No triênio 1955/57, o salário mínimo médio real era de Cr\$ 1.250,00, em seguida caindo para Cr\$ 1.066,00 no triênio 1958/60, depois para Cr\$ 983,00 em 1961/63, mais tarde para Cr\$ 825,00 em 1964/66, até finalmente alcançar o seu valor mais baixo de Cr\$ 776,00 em 1967/68. A partir daí, o salário real inicia uma lenta ascensão atingindo Cr\$ 780,00, em 1970/72, subindo para Cr\$ 792,00, em 1973/75, e chegando a Cr\$ 800,00 em 1976.¹ Tal comportamento é o inverso daquele observado na taxa de inflação. Considerando-se que aproximadamente 40% da população ativa recebem até um salário mínimo, cada alteração do mesmo influi na fixação das remunerações de amplos segmentos da força de trabalho. A evidência de que o salário real e a inflação estão inversamente relacionados é fruto muito mais de medidas políticas deliberadas para reduzir os custos de produtos, via achatamento do salário real e/ou de controle da inflação, que de um mecanismo econômico ditado pelo mercado. Ainda assim, tal mecanismo de redistribuição de renda não deve ser ignorado, e é de se esperar que permaneça atuante. A decisão do Governo de conceder um abono (14º salário) a partir de 1977 constitui um es-

¹Em 1977, o salário mínimo foi reajustado em 44%. Ao mesmo tempo em que o Governo anunciou a concessão de um salário adicional, a ser remunerado pelos rendimentos do PIS/PASEP, aos assalariados cuja renda mensal não ultrapasse 5 salários mínimos. Com este salário adicional (14º) o aumento efetivo foi de 57%.

forço para melhorar a remuneração real dos trabalhadores de baixa renda, sem que haja pressões adicionais sobre os custos de produção, uma vez que os recursos provêm do PIS/PASEP. Contudo, essa melhoria é do tipo "uma-vez-por-todas", e para que o salário real atingisse níveis mais elevados, seria necessário manter reajustes acima da inflação, ou conceder indefinidamente sucessivos abonos ou salários adicionais. É fácil concluir que a única solução viável é o esquema de reajustes acima da inflação.

Quanto aos efeitos da inflação na composição da produção e redistribuição das rendas entre empresas e setores, o exame é mais complexo. O mecanismo de redistribuição deriva em parte da relação inversa entre salário real e inflação, discutida acima. Por extensão, os setores produtivos e as empresas mais intensivos em mão-de-obra beneficiam-se da inflação, relativamente aos setores e empresas intensivas em capital. A lucratividade dos primeiros deve aumentar uma vez que parte considerável do custo total, sob a forma de salários e encargos, está sendo sub-remunerada em termos reais. Por outro lado, os setores e empresas com processos intensivos em capital também se beneficiam, embora em menor proporção, com a queda dos gastos com o fator trabalho.

O exame da taxa de rentabilidade - medida pela relação entre lucros totais e ativo total de vários ramos de atividade, sabidamente com intensidade distinta no emprego de fatores - parece confirmar a validade da argumentação acima na experiência brasileira. De modo geral, a correlação entre taxa de retorno e inflação mostrou-se negativa nos setores intensivos em capital não sujeitos a preços administrados e positiva e significativa naqueles setores mais intensivos em trabalho, como na Indústria Têxtil e no Comércio.² A intensidade de utilização do capital e os novos investimentos respondem ao retorno internali

²Para uma descrição mais completa, ver Claudio R. Contador, "Inflação e o Mercado de Ações no Brasil: Teste de Algumas Hipóteses", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, dezembro de 1973.

zado pelos fatores, principalmente capital, alocados dentro do setor. Conseqüentemente, o processo inflacionário tem efeitos não neutros e discriminatórios nos estímulos econômicos que cada setor recebe. É natural, portanto, que após um prolongado período de taxas crescentes de inflação, a alocação setorial de recursos resulte distorcida e sua correção exija modificações nos preços relativos. Este fenômeno é a origem da chamada "inflação corretiva", discutida mais adiante.

Outra forma de redistribuição da renda opera através das relações e arranjos institucionais entre credores e devedores. Em geral, as taxas nominais de juros reagem com retardo a mudanças na taxa de inflação. Dessa forma, os devedores são beneficiados em detrimento dos credores toda vez que o processo inflacionário se intensifica. Quanto mais devedora for a empresa maior o benefício da inflação. Infelizmente, o exame das posições de débito e crédito das empresas, agregadas segundo os ramos de atividade, não permite uma conclusão definitiva para o caso brasileiro. Os mecanismos de redistribuição da renda dependem das condições específicas de cada empresa, tais como sua capacidade de barganha, o acesso ao crédito institucionalizado, a existência de subsídios ou proteção, etc.

Processos inflacionários, mesmo se estáveis, provocam perdas no sistema produtivo decorrentes da má alocação de recursos e fatores. Durante períodos inflacionários, o funcionamento do sistema de mercado é distorcido pela maior ou menor rapidez de ajuste dos preços entre os setores da economia. Na tentativa de amortecer a inflação, os governos mostram-se propensos a lançar mão de tabelamentos de preços, o que tende a agravar ainda mais as distorções. Preços relativos são temporária ou permanentemente distorcidos, gerando incentivos excessivos em alguns setores e desestímulos em outros. A composição da oferta agregada é afetada enquanto perduram os retardos nos ajustes ou até que o Governo fique convencido de que os preços relativos devem ser corrigidos. Quando isso acontece, o processo inflacionário tende a ganhar novo ímpeto, desta vez corretivo. a chamada "inflação corretiva". A experiência brasileira nas

últimas décadas mostra que a inflação corretiva se tornou um mal necessário, após um período de manipulações excessivas e inadequadas dos preços, estabelecimentos de quotas, taxas de câmbio fixas, etc. Isto não quer dizer, entretanto, que os controles de preços devam ser abolidos. Significa apenas que devem ser dosados segundo as formas de mercado. Nos mercados onde prevalece maior concorrência, como no caso da agricultura, os controles de preços podem ser mais tênues ou completamente abolidos.³ Por outro lado, naqueles mercados e setores dominados por poucas empresas, ou onde a concorrência é menor, são aceitáveis controles mais rigorosos dos preços e das estratégias de comercialização

A experiência latino-americana, e em particular a brasileira, sugere que a inflação tem efeitos sobre o crescimento do produto. Os efeitos da inflação sobre o crescimento do produto real fazem-se sentir de dois modos; o primeiro na taxa de inovações e o segundo nos mercados de capital e do crédito. Se o processo inflacionário atinge taxas elevadas - digamos acima de 30-40% - e, principalmente, se as mesmas são instáveis, consumidores e produtores são atingidos pelas dificuldades e riscos envolvidos na formação das expectativas sobre preços relativos no futuro. Nessas condições, a introdução de inovações que reduzam os custos de produção - digamos em 5% - revela-se pouco atraente quando a inflação é muito elevada ou a sua instabilidade é tal que pode anular completamente a pretendida redução. Se essa atitude generalizar-se, a consequência natural é a redução da taxa de avanço técnico e, com ela, o crescimento do produto. Para um certo intervalo de tempo, a contribuição do progresso técnico para o crescimento econômico pode ser pequena. Todavia, as perdas acumuladas, decorrentes de sucessivos adiamentos, podem resultar substanciais ao fim de algumas décadas.

³ Pode ser mesmo recomendável um controle dos preços mínimos recebidos pelo produtor, nos moldes da política executada pela Comissão de Financiamento de Produção, Instituto Brasileiro do Café, CEPLAC, Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, etc. Neste caso, o controle deve ser exercido sobre a atuação dos intermediários

A inflação também atinge o crescimento econômico através do mercado de capitais e do crédito. Existem fortes razões para supor que a oferta agregada de poupanças privadas seja relativamente elástica às taxas reais de juros negativas ou próximas de zero. Por outro lado, esta elasticidade diminui rapidamente, tornando-se até mesmo nula a taxas reais positivas. Processos inflacionários mais intensos caracterizam-se por taxas reais de juros negativas e, em tais condições, é natural a perda de interesse pelas poupanças voluntárias. Afinal, para que sacrificar o consumo presente se o ganho no consumo futuro será mais baixo? Para muitos, a inflação tem sido vista como forma de elevar a chamada poupança "forçada" e, se tal fosse o caso, os efeitos da inflação sobre o nível da formação do capital seriam incertos. Contudo, espera-se que a composição da poupança seja severamente atingida. É fora de dúvida que a inflação distorce a alocação da poupança de indivíduos e empresas em favor da formação de estoques especulativos, acumulação de bens imóveis e moeda estrangeira. Embora elevada sob o ponto de vista privado, a produtividade marginal social destas aplicações - que pouco ou nada agregam à capacidade produtiva ou à produção real da economia - é nitidamente inferior à de outras alternativas.

A alocação do crédito entre curto e longo prazos é prejudicada pela inflação. As taxas de juros sofrem a imposição de controles da política monetária de tal forma que, a longo prazo, deixam de refletir as expectativas de inflação. Há evidências de que uma inflação crescente provoca a retração de recursos destinados a crédito de longo prazo.⁴ Esses recursos, antes destinados a operações de longo prazo, passam a engrossar a oferta de crédito a curto prazo, que aumenta nos estágios iniciais do processo. Assim, a oferta de recursos para o capital de giro e para consumo de bens duráveis é beneficiada nesses primeiros estágios em detrimento dos recursos destinados a investimentos fixos. Contudo, com o tempo reduz-se a oferta agregada

⁴Cláudio R. Contador, "Correção Monetária e Crédito no Brasil", Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, FGV, novembro de 1975.

de crédito em termos reais, tanto para operações de curto como de longo prazo. A implantação da correção monetária no Brasil - medida que será abordada mais adiante - logrou algum êxito em reverter este processo, embora tenham sido os recursos de instituições governamentais, ofertados diretamente ou repassados a entidades privadas, os principais responsáveis pelo restabelecimento do incipiente mercado de crédito a longo prazo no Brasil.

Sem dúvida, se o Governo não tivesse complementado e/ou reorientado a poupança privada, o processo inflacionário crônico teria acarretado uma queda na taxa de crescimento econômico. Este fenômeno é pouco visível atualmente no Brasil, dada a participação do Governo na formação bruta de capital, tanto sob a forma de investimentos diretos como de empresas governamentais. Segundo se estima, o Governo teria sido responsável por mais de 60% do investimento fixo em 1969,⁵ e acredita-se que sua contribuição não tenha diminuído desde então. Se incluída a parcela de investimento resultante de estímulos via incentivos fiscais, a participação agregada do setor público deve atingir mais de 70% da formação bruta do capital. Portanto, dada a participação do Governo, a formação de capital como um todo no Brasil é pouco sensível as decisões do setor privado. Conseqüentemente, os efeitos da inflação sobre o nível e a composição dos investimentos fixos podem ser considerados modestos.

Ainda que não afete o crescimento econômico via a formação de capital, a inflação exerce uma influência transitória sobre a taxa de crescimento do produto real. Pressões na demanda agregada têm efeitos no crescimento dos preços e, dependendo da capacidade ociosa existente, na renda real da economia. Inflação e crescimento econômico a curto prazo estariam, desse modo, diretamente ligados entre si.

⁵Werner Baer, Isaac Kerstenetzky e Anibal V. Villela, "As Modificações no Papel do Estado na Economia Brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, dezembro de 1973

Da mesma forma que o estímulo à demanda agregada tende a desenvolver pressões inflacionárias, o combate à inflação encerra efeitos não neutros no crescimento econômico. Sendo este o âmago das crises de estabilização, é importante quantificar os benefícios e os sacrifícios em termos de crescimento econômico decorrentes do interesse político em elevar ou reduzir a taxa de inflação.

Este problema é normalmente examinado com a chamada "curva de Phillips", que, na sua versão mais recente, salienta a existência de uma relação entre a taxa de inflação e o crescimento econômico ou a capacidade ociosa da economia. A existência de dualismo no mercado do trabalho dificulta a quantificação do que seria o "desemprego" no Brasil e, por isso, é mais conveniente associar inflação à capacidade ociosa de todos os fatores.

Grande número de estudos realizados por diferentes autores leva a crer que o conflito entre o combate à inflação e o crescimento econômico é, quando muito, fenômeno de curto prazo. A longo prazo, o crescimento econômico independe do processo inflacionário. Um trabalho recente constatou relações estáveis e significantes entre inflação não-esperada e capacidade ociosa - medida pela diferença entre o produto efetivo e potencial da economia como um todo e o da Indústria de Transformação.⁶

As estimativas indicaram que o trade-off entre inflação não-esperada e capacidade ociosa é maior na Indústria do que no agregado da economia: para cada 1% de inflação não-esperada a capacidade ociosa diminuiria em 2% na economia e em 3% na Indústria. De resto, este resultado era esperado, pois existem razões para acreditar que o trade-off seja mais elástico na Indústria ou em qualquer setor isolado de atividade do que no agregado da economia. Para este último, a oferta de fatores de produção é relativamente rígida, enquanto para setores isolados -

⁶Cláudio R. Contador, "Crescimento Econômico e o Combate à Inflação", Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, FGV, janeiro/março de 1977.

tal como a Indústria - é mais elástica, uma vez que existe maior mobilidade para atrair e dispensar fatores. Conseqüentemente, uma redução na capacidade ociosa da economia como um todo exige taxas muito mais elevadas de inflação não-esperada do que o mesmo percentual de redução na capacidade ociosa de um setor isolado.

Pressões inflacionárias não-esperadas provocam quedas momentâneas na capacidade ociosa e aumento temporário no crescimento econômico. Por exemplo, uma inflação efetiva maior em 10% do que aquela esperada reduz, na média, a capacidade ociosa em 2 a 3%. Dado o crescimento potencial do PIB em torno de 7% e da Indústria de 8%, isto significa que o produto efetivo deverá crescer, a curto prazo, a taxas mais elevadas. Naturalmente, a longo prazo a taxa efetiva de inflação iguala-se à esperada e deixam de existir maiores pressões sobre a capacidade ociosa. Observa-se que este raciocínio não exclui a existência de inflação, mas sim as divergências entre previsões e realizações a longo prazo.

8.3 - Inflação Corretiva e Mudança nos Preços Relativos

No decorrer dos processos inflacionários, os preços não crescem na mesma proporção: os de alguns bens e serviços sobem mais rápido do que outros e desta forma os preços relativos se modificam. Esse fenômeno é conhecido e numerosos autores sustentam mesmo que a inflação é uma forma relativamente suave de viabilizar as mudanças necessárias nos preços relativos, sem incorrer em maiores flutuações no produto e emprego durante o processo de ajuste. Num regime de estabilidade de preços e necessário que se verifique a queda de alguns deles, em termos absolutos, a fim de compensar o aumento de outros. Dada a relativa inflexibilidade para baixo dos preços absolutos, tal processo de ajuste imporá efeitos negativos na produção dos setores atingidos

Isto não significa que a inflação deva ser preconizada como forma de desenvolver a economia, ou que quanto mais ele

vada, maior a taxa de crescimento do produto. Altas taxas inflacionárias causam efeitos adversos na alocação de recursos e na adoção de inovações técnicas, conforme foi discutido anteriormente. A interdependência dos mercados faz com que o crescimento dos preços de certos produtos e fatores repercuta em outros setores da economia. Considerando que o setor público é responsável direto por 60% da formação bruta de capital e aproximadamente 30% do consumo agregado, pode-se afirmar que cerca de 40% da demanda agregada seriam explicados pela atuação governamental.

Dado o impacto do dispêndio público, torna-se importante identificar aqueles setores nos quais a demanda tem crescido mais rápido que a oferta, ou tenham ocorrido mudanças exógenas nos preços relativos, como, por exemplo, via "inflação importada". A Tabela 1 reproduz as taxas anuais de crescimento dos preços de uma série de setores a partir de 1971. No período 1971 / 73, ocorreu uma relativa uniformidade no crescimento dos preços setoriais, com exceção de Madeiras, Couros e Peles, mas as mudanças nos preços relativos não tiveram maiores repercussões. Note-se que esse intervalo faz parte de um período em que a taxa de inflação estava sob relativo controle e em níveis próximos a 20% ao ano. A partir de 1974, surgiram pressões em vários setores, entre eles matérias-primas; materiais de construção; química; combustíveis; metais e produtos metalúrgicos; ferro, aço e derivados; metais não-ferrosos; papel e papelão. Algumas pressões tiveram origem externa, como no caso dos combustíveis e lubrificantes, mas grande parte delas originou-se internamente e em sua maioria provocada por dispêndios públicos e induzida pelo Governo. Os efeitos acumulados e persistentes destas pressões levaram a um crescimento nos custos internos nos períodos seguintes, bem como a novos efeitos em setores vitais - como Alimentos, por exemplo - até então com preços em crescimento próximo à média. A julgar pelas evidências da Tabela 1, a economia brasileira teria entrado, a partir de 1974, numa fase de reajuste dos preços relativos, sendo, portanto, inevitável a pressão inflacionária.

TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DE PREÇOS EM ALGUNS SETORES

ÍNDICES DE PREÇO ^a	1971	1972	1973	1974	1975		1976		ABRIL 1977
					Junho	Dez.	Junho	Dez.	
Preços por Atacado em Geral	21,5	17,7	15,3	29,0	23,1	29,4	38,6	44,8	46,1
Matérias-Primas	15,8	14,4	15,0	35,6	33,4	25,4	31,2	38,0	39,4
Gêneros Alimentícios	28,5	20,1	15,3	28,0	18,0	32,8	48,5	50,1	52,7
Materiais de Construção	14,5	20,1	21,4	34,1	23,0	21,1	35,6	50,3	45,2
Química Total	17,0	20,0	13,5	55,1	33,2	35,9	34,9	43,2	43,7
Combustíveis e Lubrificantes	22,6	26,8	14,5	59,8	31,5	52,1	52,3	57,5	52,0
Metais e Produtos Metalúrgicos	14,2	12,8	16,7	39,0	33,0	19,8	30,3	36,6	37,6
Tecidos, Vestuário e Calçado	18,5	16,4	16,8	12,9	4,0	21,3	39,7	50,8	41,7
Máquinas e Equipamentos	12,0	14,6	12,7	22,6	28,9	30,7	31,1	31,5	37,7
Ferro, Aços e Derivados	17,5	13,6	16,0	38,9	40,5	20,5	20,8	28,0	39,0
Metais Não-Ferrosos	- 1,5	11,3	19,7	37,5	3,8	16,6	79,4	80,1	28,9
Eletrodomésticos	10,7	10,4	10,2	13,9	18,0	24,1	34,9	45,1	40,0
Madeira	31,0	48,8	43,2	23,2	- 10,1	5,6	41,6	61,6	46,3
Mobiliário	13,4	19,2	18,0	31,5	20,8	32,7	39,7	47,3	51,0
Papel e Papelão	24,1	13,6	19,4	50,8	14,2	7,9	14,2	35,7	42,0
Borracha	16,3	17,6	9,5	19,7	42,6	31,1	18,8	40,2	46,8
Couros e Peles	25,5	42,5	46,8	2,3	0,2	21,0	77,2	61,3	55,7
Bebidas	18,5	18,3	15,5	25,8	35,4	25,7	32,4	39,3	38,4

^aRespectivamente colunas: 12, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 23, 39, 56, 57, 63, 69, 70, 74, 75, 76, 90, da Con-
juntura Econômica.

É certo que parte da atual pressão inflacionária poderia ser controlada através de políticas setoriais adequadas. O Governo pode em primeiro lugar aliviar o crescimento na demanda naqueles setores já excessivamente aquecidos. Em segundo, estes setores deveriam receber um tratamento preferencial para estimular o ritmo de crescimento da oferta.

Essa interpretação das origens de um importante componente do atual surto inflacionário contrasta com o raciocínio convencional de combater a inflação via políticas macroeconômicas gerais. Por um lado, sabe-se que a política monetária tem um efeito amplo e rápido sobre toda a economia e, por isso, é recomendada quando existe certa uniformidade no crescimento dos preços setoriais. Contudo, na presença de um processo inflacionário com mudanças substanciais nos preços relativos, é natural que a política monetária perca muito da sua eficácia.⁷ O mesmo poderia ser dito das medidas fiscais, que, todavia, ao contrário da política monetária, permitem um tratamento discriminatório, tanto sob o ponto de vista da distribuição setorial do dispêndio público como através de um esquema diferenciado de tributação. Para tal, seria necessária uma visão realista das condições de capacidade ociosa e das previsões de intensidade da demanda em cada setor básico. Porém, conforme dito anteriormente, as mudanças nos preços relativos não podem ser inteiramente responsabilizadas pelas atuais taxas de inflação acima de 40%. Quando muito, terão contribuído com 15% do total.

8.4 - Principais Determinantes da Inflação Brasileira

A rigor, a inflação corresponde a um aumento contínuo dos preços. O fato do preço da moeda ser o inverso de um índice geral de preços mostra, então, que a inflação é uma contínua queda no preço ou valor da moeda. Visto sob este ângulo, não há como rejeitar o argumento de que a inflação é eminentemente um fenômeno monetário. Mas isto não significa que as origens da

⁷Mais adiante, serão citadas outras deficiências da política monetária, na forma com que vem sendo praticada na última década.

inflação sejam sempre e unicamente monetárias. Muitas outras causas intervêm e o excesso da oferta de moeda e apenas uma delas. De modo geral, os aumentos de preços podem resultar de deslocamentos da demanda agregada - o que seria interpretado como a "inflação de demanda" - e/ou por deslocamentos para a esquerda da oferta agregada - a chamada "inflação de custos". A "inflação corretiva", discutida na seção anterior, enquadra-se como caso particular da "inflação de custos". Finalmente, a inflação pode resultar ainda de desajustes no crescimento dos setores da economia, o que constitui a chamada posição "estruturalista".

Mudanças contínuas na demanda agregada, quer resultantes de uma política monetária ou de gastos excessivos do Governo, quer de dispêndios autônomos, têm por efeito provocar a inflação. Analogamente, aumentos no salário mínimo, no custo das importações, nos gastos financeiros e com tributos por parte das empresas, deslocam a oferta agregada e, por conseguinte, também geram inflação. A diferença entre esses dois tipos de inflação é tênue e verifica-se apenas num primeiro instante. pressionando a produção real positivamente, no caso da "inflação de demanda", e, negativamente, no de "inflação de custos". Mas, uma vez iniciado o processo inflacionário, os aumentos de preços provocados por um excesso de demanda acabam por se transformar em aumentos de custos, e assim por diante.

Finalmente, diferenças no crescimento da produção agrícola, industrial e de serviços também podem causar efeitos inflacionários. Alega-se comumente que a agricultura está mais próxima do modelo de concorrência perfeita e, como tal, os preços dos produtos primários são determinados basicamente pelos mecanismos de mercado. A produção industrial, por outro lado, é concentrada nas grandes empresas e oligopólios e os preços são administrados e determinados com base nos custos da produção. Segundo este raciocínio, todo e qualquer problema de desajuste entre o crescimento da agricultura e do setor industrial e de serviços recai quase exclusivamente sobre o mercado de produtos primários. Além disso, na dinâmica do processo, toda mudança nos preços de qualquer um dos setores tem efeitos inflacioná-

rios. Nos produtos agrícolas e insumos básicos, o aumento nos preços é transferido, via aumento de custos, para os preços dos produtos industriais finais. Por outro lado, nos insumos manufaturados, o aumento nos custos é igualmente transferido através dos preços dos bens finais. Conclui-se, então, que o mecanismo de mercado é pouco eficiente para promover o ajuste adequado entre o crescimento dos setores.

A fim de evitar uma exposição mais longa sobre o tema, admite-se que a inflação brasileira pode resultar dos seguintes fatores: os que deslocam a demanda agregada, tais como gastos governamentais e a política monetária; os que modificam os custos de produção, tais como os aumentos de salários e custo das importações; e, finalmente, fatores que pressionam os preços via mudanças nos preços relativos.

Dos diversos fatores que deslocam a demanda agregada, consideraremos os mais notórios na esfera de atuação "direta" do Governo, isto é, os dispêndios do setor público e das empresas governamentais, e o excesso de liquidez e crédito na economia. Infelizmente, não se dispõe de informações consolidadas dos gastos do Governo e de suas empresas e autarquias. Frequentemente, o dispêndio total efetivo da União, medido pela despesa na execução financeira do Tesouro Nacional, é identificado como o dispêndio agregado do Setor Público. Porém, em vista da descentralização horizontal dos gastos do Governo, intensificada na última década, o crescimento do dispêndio de Caixa do Tesouro é, na verdade, uma subestimativa do verdadeiro dispêndio do setor público.

Pelo lado monetário, não há como recusar o fato de que o excesso de liquidez e de crédito desloca a demanda agregada. É suficiente lembrar que, com a criação de uma série de substitutos de moeda após 1964, as autoridades monetárias vêm gradualmente perdendo o controle sobre o conceito operacional de moeda e crédito. O conceito de base monetária parece explicar muito mais a inflação do que a definição de meios de pagamentos ou outras mais genéricas.

Dos fatores que deslocam os custos de produção, os mais importantes são o aumento no salário mínimo, a taxa de câmbio e a correção monetária. Dos três, os reajustes do salário mínimo são os mais representativos, seguidos pela taxa de câmbio. Ao contrário do que se propala, a correção monetária não parece ter efeito realimentador sobre a inflação.⁸

Vários testes empíricos, com dados trimestrais para o período 1958/75, mostram que a inflação brasileira, medida pelo Índice Geral de Preços (coluna 2 da Conjuntura Econômica), pode ser satisfatoriamente explicada por fatores que deslocam a demanda agregada (no caso, as variações na base monetária e nos gastos governamentais), por fatores que deslocam os custos (no caso, o salário mínimo), e por mudanças nos preços relativos, medidas estas últimas pela instabilidade no crescimento dos índices de preços por atacado de alguns setores. Mediante essa análise, foi possível explicar cerca de 83% da variância da inflação no período, com todos os coeficientes das variáveis positivos e estatisticamente significantes. Como há razões para se acreditar que os efeitos de mudanças na base monetária, nos gastos governamentais e no salário mínimo não se completam em apenas um trimestre, mas se distribuem por vários períodos, foram considerados intervalos de cinco trimestres.

Em termos explicativos de inflação, essa visão "ecclética" provou ser nitidamente superior a resultados obtidos isoladamente por análises monetaristas, fiscalistas ou estruturalistas. Alterações em qualquer uma das três variáveis admitidas como sob controle direto do Governo - ou seja, base monetária, gastos governamentais e salário mínimo - têm impacto sobre a taxa de inflação.

Assim, segundo a evidência histórica do período 1958/75, a inflação brasileira seria primordialmente o resultado de

⁸ Claudio R. Contador, "O Efeito Realimentador da Correção Monetária", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, abril de 1977.

deslocamentos na oferta e na demanda agregadas e apenas secundariamente de flutuações nos preços relativos. A parcela de contribuição destes últimos oscila entre 3 e 13% no referido período. É bem verdade que, como foi visto na seção anterior, as mudanças nos preços relativos foram mais intensas após 1974, e sua contribuição atual situa-se próximo de 15%. Não é possível ignorar o papel dos desequilíbrios setoriais na explicação da inflação, mormente se esta ultrapassa 40%, quando esses desequilíbrios respondem por 1/3 do percentual de crescimento dos preços. Ainda assim, o principal foco inflacionário residiria nos deslocamentos da oferta e demanda agregadas. Destarte, se o Governo conta com instrumentos adequados e está disposto a arcar com os efeitos de curto prazo, o combate à inflação poderá ser realizado através de medidas que incidam sobre a oferta e demanda, de preferência discriminando os setores a serem mais ou menos atingidos. É bom frisar que outros objetivos seriam sacrificados durante o processo e, a curto prazo, o crescimento da renda real seria um deles. Por sua vez, aumentos no salário mínimo deslocam a oferta agregada e, portanto, podem ser utilizados para reduzir a elevação dos custos. Não obstante, a política de "achatamento" dos salários implicaria uma redistribuição de renda mais injusta. Por vezes tem sido lembrado que a eliminação de alguns encargos sociais pode representar uma solução provisória com o fito de reduzir os custos das empresas sem efeitos negativos sobre a distribuição de renda. Esta, entretanto, seria uma medida sem maiores repercussões, quer sobre a taxa de inflação, quer sobre o crescimento do salário real a longo prazo. É importante que a recomposição do poder de compra dos salários não seja uma tentativa isolada, mas se faça acompanhar por mudanças na composição da oferta.

Na explicação da taxa de inflação, supôs-se que as mudanças na base monetária, nos gastos governamentais e no salário mínimo fossem exógenas. Mudanças em duas dessas variáveis podem, entretanto, ser função de reajustes numa terceira, ou até mesmo na taxa de inflação. Vale dizer, para identificar o foco inflacionário, é importante reconhecer quais as mudanças efeti-

vamente ativas e quais as passivas. É provável que, dependendo de certas circunstâncias, os aumentos no salário mínimo sejam exógenos e seguidos por alteração nas outras variáveis. Outras vezes, aumentos excessivos na base monetária deflagram a cadeia de reajustes, e assim por diante.

Discute-se ainda a exogeneidade da política monetária. Para alguns, o excesso na oferta de moeda tem primazia como fator explicativo da inflação, sendo os aumentos nominais das demais variáveis apenas um reflexo. No outro extremo, estão aqueles que consideram a política monetária como exclusivamente passiva. Como geralmente ocorre, a verdade está no meio termo. Existem claras evidências de que a política monetária deve ser exercida através de modificações na base monetária, e não através de mudanças nos meios de pagamento, os quais sofrem a influência de outras variáveis através do multiplicador bancário.⁹

Para turvar ainda mais a questão, existem sérias dúvidas sobre o conceito operacional de moeda no Brasil. A criação, após 1964, de grande número de substitutos da moeda fez com que o conceito se tornasse mais amplo do que a definição restrita de meios de pagamento do Banco Central. O importante nesta linha de pensamento é que um novo conceito de moeda, por agregar ativos financeiros tais como depósitos de poupança e a prazo, tornou cada vez mais difícil seu controle pelo Banco Central. Desse modo, sendo o estoque de moeda endógeno, restaria a base monetária, como variável susceptível de controle pelas autoridades monetárias.

Infelizmente, à medida que aprofundamos o raciocínio, torna-se cada vez mais difícil responder a certas questões e dar sugestões definitivas. O máximo que se pode afirmar, sem o risco de maiores controvérsias, é que o combate à inflação, ignorados os seus efeitos sobre os demais objetivos do Governo, deve atuar sobre a demanda agregada, controlando simultaneamente os

⁹Claudio R. Contador, "A Exogeneidade da Oferta de Moeda no Brasil", agosto de 1977, mimeo.

preços (por exemplo, na forma da atuação do CIP) e o crédito de forma seletiva.

8.5 - As Dificuldades e os Instrumentos da Política Antiinflacionária

Um dos problemas básicos da política antiinflacionária já foi discutido anteriormente e refere-se ao conflito entre medidas de estabilização e outras metas prioritárias. Vale dizer, o combate à inflação passa a ser condicionado ao atendimento de outros objetivos mais prioritários.

A política antiinflacionária exige, além de um instrumental econômico adequado, que consumidores e produtores acreditem que a inflação diminuirá no futuro próximo. Mas a forma de sensibilizar a economia nessa direção não é fácil e exige numerosas condições, sendo a principal delas a própria firmeza da política adotada pelo Governo. Assim, é recomendável que, uma vez definida e tornada pública a meta de combate à inflação, a política econômica proceda de modo coerente. Indecisões tendem a dificultar e prolongar desnecessariamente o combate à inflação. Acredita-se que é possível usar as políticas monetária e creditícia para corrigir quaisquer desvios da inflação observada em relação àquela desejada. Contudo, essa tática está fadada ao insucesso devido à defasagem entre as medidas e seus efeitos. A impaciência quanto a resultados imediatos deve ser evitada. As evidências mostram que os efeitos da política ainda persistem passado mais de um ano da época da sua aplicação.

Com relação aos principais instrumentos de política antiinflacionária cumpre fazer as seguintes observações:

i) O Conceito de Indicador Monetário

Com o desenvolvimento do mercado financeiro criou-se um grande número de ativos financeiros indexados: cadernetas de poupança, certificados de depósito, letras de câmbio, letras imobiliárias, obrigações e letras do Tesouro e outros. Para dar uma

idéia do crescimento desses ativos, basta lembrar que, entre 1963 e 1975, o seu estoque em termos reais aumentou 75 vezes. É claro que a criação e a expansão de um grande número de ativos financeiros, até certo ponto substitutos da moeda, ao lado de complexos arranjos institucionais da correção monetária e do funcionamento de intermediários financeiros, tiveram importante efeito sobre a eficácia da política monetária. Atualmente, o saldo de meios de pagamento - a variável utilizada como indicador de liquidez pelo Banco Central - é pouco superior a 30% do esto que dos ativos financeiros mais convencionais, enquanto no início da década de 1960 era superior a 90%.

Para acompanhar a liquidez geral da economia, e necessário que o saldo de alguns ativos financeiros seja incorporado ao conceito de meios de pagamento. Não se justifica que os depósitos à vista nas Caixas Econômicas Federal e Estaduais - que neste aspecto funcionam como bancos comerciais - fiquem isentos do encaixe obrigatório e sejam, portanto, excluídos daquele conceito. Outros ativos como as Cadernetas de Poupança e os depósitos a prazo deveriam da mesma forma estar incluídos no conceito operacional de liquidez. É verdade que uma definição mais ampla de moeda estaria fora do controle das autoridades monetárias, mas o seu objetivo é o acompanhamento das condições de liquidez da economia. A base monetária, e não a oferta de moeda, seria o principal instrumento da política monetária.

ii) O Superavit do Tesouro Nacional

A atuação do Tesouro Nacional tem sido apresentada como contracionista em face do superavit que, até fins de maio de 1977, alcançava Cr\$ 6,4 bilhões. Ou seja, a julgar pela posição dos gastos, inferiores à receita de impostos, a atuação do Governo poderia ser interpretada como antiinflacionária e, portanto, coerente com a meta de controle da inflação. Ademais, desde 1973 a Caixa do Tesouro Nacional vem apresentando superavit. Por outro lado, a taxa de inflação subiu de cerca de 20%, em 1973,

até mais de 40%, em 1976. Nessas circunstâncias é questionável o papel antiinflacionário dos superavits do Tesouro.

Na verdade existem três fortes razões para por em dúvida esse papel. Em primeiro lugar, parte do superavit é explicada pela contabilização, num exercício, de tributos que deveriam ter sido recolhidos no anterior. Em segundo, os gastos da Conta do Tesouro Nacional com os serviços da dívida, sob a forma de ORTN e LTN em circulação, passaram a integrar as operações de giro da própria dívida pública.¹⁰ Modificações na forma de contabilização de receitas e despesas do orçamento público mostram, portanto, que o superavit é fictício, sem maiores repercussões antiinflacionárias na economia.

Finalmente, o dispêndio financeiro na Conta do Tesouro Nacional tende a ser cada vez menos representativo do verdadeiro impacto da atuação governamental na demanda agregada. Os recursos que integram a Conta do Tesouro Nacional representam hoje aproximadamente 50% dos recursos manipulados diretamente pelo Governo Federal. Mais ainda, o dispêndio das demais instituições governamentais (empresas estatais, autarquias, etc.) não integram o orçamento da União. Em face da crescente importância e expansão das atividades dessas instituições, é fácil concluir que os verdadeiros efeitos da ação do Governo sobre a demanda agregada podem ser radicalmente diferentes daqueles apresentados na Conta do Tesouro Nacional.

Paralelo à crescente intervenção do Governo na economia, as Autarquias e empresas estatais passaram a desenvolver objetivos e executar planos nem sempre compatíveis com decisões políticas de curto prazo do Governo Federal, principalmente se essas instituições estiverem voltadas para horizontes de tempo mais amplos que o dos planos governamentais. Dessa forma, essas instituições tendem, naturalmente, a resistir às recomendações e pressões antiinflacionárias do Governo, perseguindo as metas que estabeleceram para si próprias.

¹⁰ Ver Capítulo 6 (Participação do Estado na Economia).

iii) O Open-Market

A implantação em bases permanentes de um mercado aberto para títulos governamentais foi saudada como a criação de um instrumento de política monetária mais vantajoso que a manipulação das emissões de papel moeda, do encaixe obrigatório e da taxa de redesconto. Entretanto, a despeito da sua contribuição para o desenvolvimento do mercado financeiro, o open market está longe de assumir o esperado papel de instrumento eficaz da política monetária.

Uma das críticas mais sérias à política do "mercado aberto", na forma pela qual vem sendo executada no Brasil, e que muitas vezes a oferta de títulos governamentais objetiva simplesmente a reunir os recursos necessários para o resgate de títulos anteriormente emitidos. Tal procedimento eleva desnecessariamente as taxas de juros do sistema financeiro, em sério detrimento de outras formas de captação de poupança e sem ao menos reduzir o excesso de liquidez. Conseqüentemente, o open-market pouco tem contribuído para o combate à inflação.

Aliás, por uma deformação do mercado aberto, tem-se permitido aos bancos comerciais manter como reservas compulsórias uma certa proporção de títulos do Tesouro. Como a contabilização das reservas é feita pelo valor nominal dos títulos, os bancos comerciais têm condições de expandir os empréstimos (naturalmente até o limite fixado em lei), exatamente o contrário do que seria esperado de uma política supostamente contractionista. Felizmente, o Banco Central atentou para essa incoerência e vem gradativamente reduzindo o percentual das reservas obrigatórias que podem ser mantidas sob a forma de títulos governamentais

iv) A Correção Monetária

Os juízos a respeito da correção monetária podem ser classificados historicamente em duas correntes. De 1965 a aproximadamente 1973, a correção monetária foi vista como um dos fa

tores responsáveis pelo desempenho satisfatório da economia brasileira. De 1974 em diante, em decorrência de novo alento inflacionário e das expectativas menos favoráveis sobre o crescimento econômico, passou a ser encarada como uma das fontes de inflação. Popularizou-se a opinião de que a correção monetária realimenta a inflação. Nesse pressuposto, argumenta-se que seus critérios de cálculo devem ser manipulados a fim de amortecer os "efeitos realimentadores".

Apesar dessa crença generalizada, existem fortes evidências empíricas que rejeitam a hipótese do efeito realimentador.¹¹ Conseqüentemente, insistir em manipular os critérios de indexação não teria em princípio maiores efeitos antiinflacionários e, na verdade, corresponderia a diversionar os esforços no combate à inflação. Certamente a correção monetária é um instrumento útil para neutralizar os distúrbios de origem monetária, mas de pouca valia se os mesmos são de origem real e exigem mudanças nos preços relativos.

v) Controle de Preços

Para alguns, o controle de preços parecera uma hereesia porque conflita frontalmente com os fundamentos da concorrência perfeita. No entanto, face à falta de concorrência e às práticas empresariais de fixação de preços, baseadas no custo médio acrescido de uma margem que flutua com as pressões da demanda, pode-se aquilatar a importância da utilização desse recurso no combate à inflação. É preciso, todavia, não confundir esse tipo de controle com tabelamento, "congelamento" ou fixação de preços máximos, práticas que geram escassez, aparecimento de mercados paralelos e conhecidas distorções na alocação de fatores.

Naturalmente, existem claras dificuldades operacionais para que o controle de preços se converta num complemento

¹¹Cláudio R. Contador, "O Efeito Realimentador da Correção Monetária", ~~"Anais em Pesquisa e Planejamento Econômico"~~

Op. cit.

eficaz das demais medidas antiinflacionárias. Uma das principais deficiências nesse sentido é a falta de uma visão integrada dos mecanismos e retardos de acordo com os quais a inflação se propaga pelos diversos setores. Uma vez conhecidos esses mecanismos, será possível antever os efeitos diretos e indiretos de uma súbita mudança em certos preços relativos, permitindo a adoção de convenientes medidas preventivas. Outra deficiência que convém salientar é a falta de consistência entre a concessão de aumentos de preços e as metas setoriais de expansão. Dependendo naturalmente do crescimento e das pressões da demanda, pode-se admitir aumentos mais flexíveis, ou mesmo a completa liberdade na fixação de preços, naqueles setores e tipos de empresas cuja expansão se pretende estimular.

vi) A Indexação Cambial e de Salários

Os critérios de indexação cambial (também conhecida como sistema de "minidesvalorização") e de reajuste dos salários refletem, até certo ponto, os conflitos que se verificam entre, de um lado, o combate à inflação e a busca de equilíbrio (ou superavit) do Balanço de Pagamentos e, de outro, o objetivo de redistribuição da renda. Sendo assim, os comentários sobre o papel da correção dos salários e da taxa cambial no combate à inflação limitam-se aos possíveis efeitos inflacionários dessas formas de indexação.

A esse respeito, aplica-se analogamente aquilo que já foi observado a propósito da correção monetária. Enquanto a indexação cambial e o reajuste no salário mínimo procurarem apenas restaurar preços relativos anteriores ou restabelecer um certo poder de compra, o impacto inflacionário será nulo. Por outro lado, estimular as exportações, seja promovendo desvalorizações mais frequentes e fortes, seja elevando o poder de compra real do salário mínimo acima do aumento da produtividade média, acarreta evidentes efeitos inflacionários que, para serem amortecidos ou eliminados, exigirão medidas políticas compensatórias

8.6 - A Inflação e o Futuro

Consoante à orientação básica deste documento, a economia deverá crescer a uma taxa histórica entre 7 e 8% ao ano e os problemas sociais da pobreza e distribuição desigual de renda precisarão ser gradativamente solucionados. Tudo indica, portanto, que haverá fortes pressões tanto na demanda agregada como na composição dos setores produtivos, além de mudanças substanciais nos preços relativos.

Nessas condições, a inflação fatalmente permanecerá como um fenômeno crônico, subsistindo ainda pelo menos por mais duas décadas. Mas isso não justifica a persistência de taxas elevadas, acima de 40% ao ano. Na verdade, uma taxa média de 20% ao ano parece bastante razoável para possibilitar as desejadas modificações na economia brasileira. Cinco razões fundamentam essa expectativa:

i) as evidências demonstram que, dada uma taxa de inflação de até 20%, a política de estabilização pode ser satisfatoriamente executada sem maiores pressões contracionistas sobre o crescimento econômico e o emprego. É claro que taxas de inflação mais baixas podem ser alcançadas, mas isso envolveria longos períodos de ajuste e transitoriamente efeitos reais indesejáveis;

ii) a taxa de 20% situa-se no limiar do que pode ser considerado como o "limite de estabilidade inflacionária". Conforme foi visto anteriormente, o nível de taxa de inflação e, em si mesmo, pouco importante. O que causa efeitos prejudiciais é sua instabilidade, que se torna mais acentuada à medida em que a inflação aumenta. À taxa de 20% ao ano, ainda seria possível manter certa estabilidade no crescimento dos preços, a exemplo do período 1969/73;

iii) a taxa de inflação de 20% ao ano é suficiente para viabilizar um aumento de 25 a 27% na base monetária, representando uma importante fonte de recursos drenados do setor privado, os quais podem ser usados em infra-estrutura, projetos soci

ais e outras atividades fora do interesse ou da capacidade da iniciativa privada;

iv) esta taxa possibilita as modificações requeridas para restaurar a normalidade e o equilíbrio nos preços relativos, sem que haja maiores pressões contracionistas na atividade e no emprego de setores onde os preços relativos sejam declinantes;

v) finalmente, a experiência mostra que taxas mais elevadas de inflação ocasionam fortes efeitos negativos sobre os salários reais, prejudicando assim a redistribuição de renda. Ao mesmo tempo, desestimulam a adoção de inovações técnicas. Além do mais, pelo simples fato de aumentar a incerteza, acabam por tornar preferíveis especulações com imóveis e estoques físicos.

Capítulo 9

ENERGIA E MEIO AMBIENTE

9.1 - Introdução

A análise dos condicionantes não ficaria completa sem algumas considerações, embora sumárias, sobre os problemas energético e ambiental. Como se sabe, a crise energética do início da década de 70 foi deflagrada pela drástica elevação dos preços internacionais do petróleo e, como tal, o estudo desses problemas deveria fazer parte do Capítulo 7, Relações Econômicas com o Exterior. Analogamente, a preservação do meio ambiente e a melhoria de qualidade da vida podem ser consideradas como aspectos particulares do problema da distribuição espacial de atividades (Capítulo 5, Desenvolvimento Regional e Urbano), possuindo, destarte, conotações redistributivas.

De qualquer modo, a importância dos temas energia e meio ambiente justifica um tratamento separado, mesmo com o risco de o capítulo adquirir um caráter de certa forma híbrido.

9.2 - Energia

A quadruplicação dos preços internacionais do petróleo no início de 1973 implicou graves desequilíbrios no balanço energético da economia brasileira. Até então, as dificuldades não eram graves, predominando as seguintes características quanto à disponibilidade de fontes de energia:

i) abundância de fontes de energia hidráulica, aproveitadas de acordo com planos elaborados e executados com recursos financeiros adequados. Internamente, as tarifas respondiam, em 1973, por cerca de 60% do total de recursos para o setor, sendo as dotações orçamentárias (Estados) e o BNDE responsáveis, respectivamente, por 10 e 5% daquele total. Os restantes 25% compreendiam financiamentos provenientes do exterior, cuja captação era facilitada pela conjuntura internacional favorável;

ii) apesar da relativa pobreza de recursos carboníferos, essa fonte respondia pela geração de cerca de 380 MWe na região Sul do País;

iii) as reservas petrolíferas comprovadas eram igualmente escassas. Na verdade, os baixos preços então vigentes no mercado internacional (US\$ 2,30 CIF por barril) encorajavam o uso intensivo de petróleo, cuja importação representava 75% do consumo nacional.

A partir de 1973, com a drástica elevação do preço do barril para US\$ 12,50 CIF, alterou-se profundamente esse quadro de relativa estabilidade. As implicações daí decorrentes para o Balanço de Pagamentos e a dívida externa, bem como para os padrões de produção e demanda vigentes na economia já foram focalizadas em capítulos anteriores (Capítulos 1,2 e 7, especialmente).

9.2.1 - As Tentativas de Reequilíbrio do Balanço Energético

A rapidez¹ com que a situação se alterou explica, em parte, o caráter vacilante das providências adotadas objetivando o reequilíbrio do balanço energético brasileiro. Dentre estas, as mais relevantes foram, em linhas gerais, as seguintes:

i) aumentos reais dos preços dos derivados de petróleo, visando a reduzir a demanda e a carrear recursos financeiros para a exploração de petróleo. A julgar, entretanto, pelos resultados até agora obtidos para a contenção da demanda, e para aumento da produção, as elevações de preços podem ainda ser consideradas tímidas;

ii) contratos de risco com empresas estrangeiras para pesquisa de petróleo no País;

iii) criação da BRASPETRO, com vistas a exploração de petróleo no exterior;

¹A guisa de exemplo, o valor das importações de petróleo e derivados cresceu de US\$ 853 milhões CIF em 1973 para 3.643 milhões CIF em 1976.

iv) tentativa de substituição do petróleo e seus derivados por álcool de cana e de mandioca e por outras fontes de energia, tais como madeira,² energia maremotriz, eólica, etc.;

v) intensificação do programa de exploração e perfuração de poços, a cargo da PETROBRÁS. O Brasil possui 6,3 milhões de km² de bacias sedimentares, além de possibilidades promissoras de encontrar petróleo na plataforma continental. No entanto, até o momento, apenas 6% da área de bacias sedimentares foram perfurados. Em 1976 o número total de poços completados (incluindo a plataforma) somava 255;³

vi) estabelecimento do programa nuclear Brasil-Alemanha.

Esse conjunto de providências, contudo, parece insuficiente, e mesmo inadequado, para atender às restrições impostas pela crise de energia. De um lado, os aumentos dos preços dos derivados de petróleo têm sido aparentemente insuficientes, pois o consumo continua aumentando, embora em ritmo menor. De outro, a substituição de petróleo por álcool e outras fontes menos usuais afigura-se relativamente pouco importante em termos quantitativos. Apenas à guisa de exemplo, estima-se que a substituição de 30% do consumo atual de gasolina por álcool de cana ou de mandioca, requer a ocupação de terras cultiváveis numa área equivalente ao Estado do Rio de Janeiro.

9.2.2 - Fontes Alternativas de Energia

As possibilidades de melhor atendimento da demanda de energia nos próximos anos dependem, de forma crucial, de um adequado suprimento de recursos financeiros internos para investimento em fontes alternativas mais promissoras.

²São evidentes os efeitos da utilização da madeira sobre o meio ambiente. Trata-se de mais um caso onde a preocupação unis setorial acarreta custos irrecuperáveis em termos da qualidade da vida; ver Seção 2 deste capítulo.

³Apesar das dificuldades de comparações internacionais, alguns números ilustram o esforço de perfuração durante 1976 em outros países: EUA (46910), Canadá (5641), Indonésia (541), Argentina (495), México (400), Venezuela (340).

O Brasil possui energia elétrica potencial abundante, cerca de 250 mil MW ainda não utilizados, contra 22 mil MW já explorados. Em contraste com a prioridade atribuída aos investimentos no setor hidrelétrico, a fixação de tarifas de energia elétrica foi subordinada, de forma rígida, à política antiinflacionária. Assim, a tarifa real média diminuiu em 11,9% em 1974, com relação a 1973, aumentou em apenas 8,3% entre 1974/75 e novamente caiu em 8,6% entre 1975/76. Considerando que a receita das tarifas correspondia, em 1976, a cerca de 70% dos recursos financeiros destinados ao setor, a queda no seu valor real teve como resultado direto o corte daqueles recursos. Em outras palavras, face ao recente crescimento do consumo, com taxas da ordem de 12,5% a.a., nos últimos 5 anos, e a previsão de pelo menos 11% a.a., no período 1977/85, a redução da receita própria, sem a compensação de recursos orçamentários, pode determinar o retardamento dos projetos. A fim de minorar tais cortes, a ELETROBRÁS foi autorizada a tomar empréstimos no exterior o que acarreta, além do ônus adicional sobre o já elevado montante de dívida externa, a redução das compras de máquinas e equipamentos produzidos no País. Apesar dessas dificuldades, a energia hidrelétrica vem sendo apontada como alternativa para o petróleo. Na verdade, em consequência da diminuição dos recursos financeiros destinados ao setor e do elevado crescimento do consumo é muito provável que, em futuro próximo, algumas regiões do País sejam submetidas a racionamento.

Antes da crise energética mundial, o carvão importado era cotado a preços e qualidades bastante vantajosos em relação ao produto brasileiro. Os maiores utilizadores, quais sejam, a siderurgia e a geração de energia elétrica, eram basicamente abastecidos através das importações, limitando-se a produção nacional à participação compulsória na siderurgia e em algumas pequenas termelétricas do Sul do País.

A partir de 1973 a situação passou a ser de escassez na oferta internacional, agravada no Brasil em função do plano de expansão siderúrgica. Em consequência dos aumentos dos preços internacionais, elevando as importações brasileiras de carvão de

US\$ 57 milhões CIF, em 1973, para US\$ 230 milhões CIF, em 1976, o Ministério das Minas e Energia procedeu a uma licitação visando a habilitar empresas mineradoras de Santa Catarina a ampliar a produção com o fim de atender à demanda siderúrgica. Foram beneficiadas quatro empresas privadas⁴ e a Sociedade Carbonífera Próspera, esta última subsidiária da Companhia Siderúrgica Nacional

Paralelamente, a PETROBRÁS está incumbida de coordenar estudos e projetos de gaseificação do carvão para produção de gás redutor (para a siderurgia de redução direta), gás combustível (para substituição dos derivados de petróleo no uso domiciliar) e gás de síntese (para a produção de amônia e/ou uréia).

Em função do convênio firmado com a Polônia,⁵ das possibilidades de fornecimento pela Colômbia e Canadá, e dependendo da intensificação dos programas de pesquisa de novas reservas em preendidas pela Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, o carvão poderá vir a representar importante fonte alternativa de energia. Nesse aspecto, cumpre entretanto lembrar que o atual programa norte-americano de energia dá grande ênfase ao uso do carvão. Assim, é perfeitamente possível que, em futuro próximo, o maior fornecedor de carvão do mercado brasileiro reduza suas disponibilidades para exportação.

⁴ Desses quatro projetos, um está totalmente concluído, outro encontra-se em vias de conclusão, o terceiro passa pela fase de implantação e o quarto ainda não foi iniciado. Essas empresas deverão constituir o que se denominou Unidade Mineira Integrada, capaz de produzir 600 mil toneladas/ano de carvão pré-lavado. Além disso, o Conselho Nacional do Petróleo, através da Companhia Auxiliar de Empresas Elétricas Brasileiras (CAEEB), está empenhado em criar mercados para o carvão, mais precisamente naquelas atividades onde é viável, técnica e economicamente, substituir os derivados do petróleo pelo carvão.

⁵ O convênio prevê um financiamento brasileiro, da ordem de US\$ 300 milhões, visando à expansão da produção polonesa destinada a ser adquirida pelo Brasil.

9.2.3 - Outras Fontes Alternativas e Considerações Finais

O desequilíbrio do balanço energético brasileiro representa a mais séria restrição de médio prazo aos objetivos propostos neste documento. Na prática, as necessidades de energia atuam no sentido de perpetuar algumas das características do padrão de crescimento verificado nos anos recentes. De um lado, a pressão de curto prazo sobre o Balanço de Pagamentos requer volumes crescentes de divisas, o que dificulta a reorientação da forma aqui sugerida de política de comércio exterior. Do lado do desenvolvimento de alternativas internas, a pesquisa e a exploração de novas fontes energéticas (incluindo as convencionais) competem por recursos escassos com os programas redistributivos, mais precisamente, com investimentos na infra-estrutura social.

Em resumo, deve-se partir do princípio de que a obtenção da taxa histórica de crescimento, condição necessária à redistribuição, depende fundamentalmente de: i) reestruturação da demanda de energia; ii) disponibilidade de fontes internas.

O item i implica, de um lado, desestimular padrões de consumo intensivos em energia importada e, do outro, alterar o perfil produtivo da economia, de acordo com esse mesmo critério.

No que se refere às fontes internas, novas tecnologias de utilização da energia solar, eólica e maremotriz teriam pouca significação quantitativa, pelo menos a médio prazo. O mesmo ocorre com o álcool de cana ou de mandioca. Por sua vez, o impacto do acordo nuclear Brasil - Alemanha é altamente controvertido. A tecnologia a ser empregada foi pouco testada, pode produzir efeitos negativos sobre o meio ambiente e, certamente, deverá representar um pesado ônus para o Balanço de Pagamentos.

Nessas condições, a definição de prioridades quanto a fontes alternativas de energia deverá recair sobre a intensificação da pesquisa de novas reservas de petróleo e maiores investimentos em energia hidrelétrica. Conviria, inclusive, explorar novas possibilidades de transmissão de energia a longas distâncias,

tecnologia já utilizada em países com grande extensão territorial, como a Suécia e a União Soviética.

9.3 - Meio Ambiente

Nas últimas duas décadas, ampliou-se consideravelmente o conhecimento a respeito dos sistemas ecológicos, e consequentemente o conhecimento acerca dos danos reais e potenciais ao meio ambiente causados por produtos, insumos, processos produtivos e demais atividades humanas. Ao mesmo tempo, em decorrência desses fatos, da progressiva elevação dos níveis de renda, e dos progressos da medicina (sobretudo nos países desenvolvidos), os problemas ambientais ganharam maior amplitude, interligando-se às questões de saúde, à procura de lazer e à qualidade da vida.

Nos países desenvolvidos, o crescimento econômico continuado através da industrialização, as inovações tecnológicas em setores como a química e a petroquímica, e as elevadas taxas de urbanização são geralmente apontadas como fatores causadores da deterioração do meio ambiente. O tema passou, assim, a ter importância prioritária. Em alguns países, foram tomadas rigorosas medidas de controle, já se verificando hoje uma reversão no antigo estado de coisas: cursos d'água saneados, atmosfera mais pura, etc. Ainda assim, têm sido grandes as resistências das empresas produtoras para alterarem seus processos produtivos e instalarem equipamentos antipoluição, não obstante os regulamentos e os gastos governamentais.

Nos países em desenvolvimento e semi-industrializados, como o Brasil, o quadro agrava-se consideravelmente. O crescimento industrial acelerado, apoiado na importação dos padrões de consumo das economias avançadas, trouxe, entre outras consequências indesejáveis, a deterioração ambiental. O primado do crescimento econômico em relação a outros objetivos de política fez com que se desconsiderassem totalmente as questões relativas ao meio ambiente, nada tendo sido feito em termos de prevenção. A ênfase no transporte rodoviário e a liderança da indústria automobilística, aliadas à ausência de planejamento urba-

no, têm sido responsáveis por vultosa parcela da poluição atmosférica das grandes cidades. Assim, grande parte dos problemas ambientais enfrentados pelos países desenvolvidos foram transplantados em condições ainda mais graves para países como o Brasil. O resultado é que os danos ao meio ambiente, que se produziram em séculos nas economias avançadas, ocorreram em poucas décadas nas nações de industrialização tardia.

Não param aí, contudo, as conseqüências indesejáveis do processo de crescimento dessas economias. Este revelou-se excludente e concentrador, seja do ponto de vista da distribuição pessoal da renda, seja do ponto de vista da distribuição espacial. No que tange ao primeiro aspecto, as elevadas taxas de crescimento não foram capazes de eliminar a pobreza, os baixos níveis de renda e demais problemas resultantes dessas características. Com isso, agravaram-se os problemas sanitários e, conseqüentemente, cresceu a importância das enfermidades causadas pela poluição ambiental, são elevadas as taxas de mortalidade infantil e as condições precárias de vida contribuem também para o uso nocivo do meio ambiente.

No que toca a disparidades regionais, já se comentaram (ver Capítulo 5, Desenvolvimento Regional e Urbano) as principais características e conseqüências desse fenômeno. No terreno ambiental, a concentração industrial, aliada à concentração urbana e às elevadas taxas de crescimento demográfico das grandes cidades, contribuem substancialmente para a deterioração do meio ambiente. A oferta de serviços públicos essenciais não tem sido capaz de acompanhar o crescimento da procura, e é desnecessário insistir sobre os efeitos danosos da ausência de saneamento básico. Nas principais regiões metropolitanas do País, as bacias hidrográficas vêm desaparecendo rapidamente e, nas grandes cidades litorâneas, as praias transformaram-se em focos de doenças, ocorrendo ainda a extinção das espécies menos resistentes da fauna marinha. As densidades demográficas excessivamente altas dos grandes centros e suas periferias tornam ainda mais difícil a resolução de tais problemas e os recursos exigidos superam claramente as disponibilidades governamentais.

A acelerada modernização da economia e o modelo de ocupação dos espaços vazios completam o quadro desalentador. As mais novas formas de poluição já se encontram presentes, ocasionando males efetivos. Defensivos agrícolas proibidos nos Estados Unidos, o dióxido de titânio e os despejos de mercúrio são exemplos desse tipo de poluição cujos efeitos nocivos ainda não são totalmente conhecidos, seja no que toca à saúde humana, seja no que diz respeito ao rompimento do equilíbrio ecológico. Por outro lado, tanto o programa de florestamento quanto a ocupação da Amazônia e seu desmatamento têm suscitado críticas e temores, também referentes a possíveis desequilíbrios de ecossistemas, de consequências não previsíveis.

Dessa forma, a situação ambiental deteriorou-se em razão de três conjuntos de fatores:

i) tardio e ainda ineficaz controle da poluição causada pelos estabelecimentos industriais e agravada pelo uso misto do solo, no qual se confundem zonas de uso residencial com zonas de uso industrial;

ii) subdesenvolvimento e subemprego causando precárias condições ambientais, em especial na periferia das grandes aglomerações urbanas, desprovida de serviços públicos essenciais (água encanada, saneamento básico, coleta de lixo, etc.);

iii) modernização à outrance com inteiro descaso pelos efeitos secundários dos novos produtos. Em outras palavras, pode-se afirmar que os problemas são graves e, portanto, de difícil solução.

Ademais, são escassas as condições atenuantes, quando o problema é visualizado globalmente. Nas áreas ainda virgens ou livres da poluição atmosférica ou hídrica, a ocupação desordenada e predatória vem causando sérios danos ao meio ambiente. O sistema fiscal brasileiro induz os municípios a atraírem empresas industriais, não se atentando para os custos sociais que podem decorrer da sua implantação. No que concerne a poluição atmosférica, apenas as maiores cidades apresentam índices elevados. Nas cidades menores, no entanto, os problemas ambientais

são por vezes tão importantes quanto os decorrentes da concentração demográfica e industrial. Em certas atividades altamente poluidoras, um único estabelecimento industrial é capaz de afetar o ambiente da área total de um município e, conseqüentemente, a saúde de seus habitantes. Em geral, tais estabelecimentos têm-se valido do fato da legislação antipoluição ser recente e pouco abrangente. Além do mais, quando estes são grandes empregadores em pequenos municípios, aumenta o seu poder de barganha.

No que se refere à poluição das águas, a situação é diversa, embora não restrita às grandes aglomerações urbanas. Nestas, já se aludiu ao desaparecimento de vários rios, transformados em depósitos de rejeitos orgânicos e inorgânicos, de origem industrial e humana. Os grandes rios abastecedores das áreas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte estão com a qualidade de suas águas seriamente comprometida, não ocorrendo perspectivas de melhoria no curto prazo, visto que se trata de zonas de intenso crescimento industrial e urbano. Ao mesmo tempo, o fenômeno atinge não somente as demais metrópoles, como Salvador, Recife e Porto Alegre, mas ainda as cidades de porte médio, carentes dos serviços básicos, mas cuja dimensão já se tornou incompatível com as modalidades mais simples de execução de tais serviços.

No quadro atual do sistema federativo brasileiro, a decisão, já tomada, de dotar o Governo Federal de competência legislativa praticamente integral, e acertada e provavelmente a mais eficaz. Não obstante, numerosas ressalvas se fazem necessárias. Viu-se a extrema diversidade do tema, que envolve aspectos distintos e ao mesmo tempo destacou-se, em capítulos anteriores, a estreita interdependência das políticas industrial, regional/urbana e de investimentos públicos, o que se estende naturalmente à política do meio ambiente. Em conseqüência, fica clara a agilidade de que se deve revestir o órgão encarregado de executar a política ambiental, a qual, por sua vez, deve ser definida a nível interministerial. Este órgão deve ter poderes executivos mais amplos, em termos de regulamentação das atividades

industriais, da obrigatoriedade de instalações de equipamentos antipoluição, da concessão de subsídios e/ou linhas especiais de crédito; deve, ainda, opinar sobre a ação das demais esferas de Governo neste campo e acompanhar os projetos da área. A legislação atualmente em vigor não concede à Secretaria do Meio Ambiente tais poderes, e não há dúvida de que se trata de uma difícil articulação, dada a quantidade de Ministérios e Órgãos envolvidos. Numa listagem obviamente incompleta, pode-se arrolar a interveniência da Secretaria de Planejamento, dos Ministérios do Interior, da Agricultura, da Fazenda, da Indústria e do Comércio, das Minas e Energia e da Saúde. A vinculação a um deles é escolha que depende, entre outras coisas, das prioridades definidas na política ambiental. Dentro da ótica redistributiva deste documento, e à luz dos últimos diagnósticos acerca da poluição ambiental, parece-nos razoável uma prioridade - em termos de dispêndio de recursos - ao combate à poluição hídrica, o que justificaria a atual vinculação ao Ministério do Interior, visto que a causa principal daquela é antes a ausência de saneamento básico e de abastecimento d'água do que a atividade industrial, embora a importância desta não deva ser desprezada. A prioridade a ser concedida à oferta desses serviços públicos encerra óbvias vantagens: beneficia grande parte da população carente, alivia os problemas das grandes cidades, tem caráter profilático e representa uma efetiva redistribuição do uso de bens e serviços. Em resumo, parece-nos, portanto, que dada a necessidade de uma definição de prioridades, a mais importante concerne à poluição das águas e a elevação do nível de oferta dos mencionados serviços públicos.

Caso se julgue que o principal problema diz respeito à poluição industrial, a vinculação ao Ministério do Interior é menos justificada, pois os principais órgãos a que estaria afeta a questão situar-se-iam no âmbito da Secretaria de Planejamento (tecnologia, concessão do crédito, etc.) e do Ministério da Indústria e do Comércio. Vê-se, portanto, como é necessária a aludida articulação, caso se pretenda abordar o problema globalmente.

No curto prazo, algumas medidas podem ser sugeridas e implementadas sem que se incorram em custos adicionais de reor-

ganização administrativa. Os programas de saneamento, já em execução, devem ser acelerados, parecendo correta a opção em favor das cidades de porte médio e dos municípios integrantes das regiões metropolitanas. Estes programas, contudo, não devem ser executados em função da capacidade de endividamento dos municípios, pois esta varia inversamente as suas necessidades. Além disso, é ilusório pensar que está em jogo o esforço de arrecadação municipal. Nas periferias dos grandes centros, o mais importante não é a eficiência arrecadadora das administrações municipais, mas a renda real dos seus habitantes, por vezes incapaz de atender às suas necessidades vitais. O próprio Governo Federal, ao lançar programas de distribuição gratuita de alimentos a certos segmentos da população, ou ao distribuir uma gratificação adicional a pequenos assalariados, reconhece implicitamente a assertiva anterior, o que torna sem sentido tentativas de cobrança de taxas de água e esgoto nesses municípios, pelo menos no curto prazo.

Ainda no programa de combate à poluição das águas, a que advém das atividades industriais não deve ter sua importância diminuída, embora se possam distinguir várias modalidades de ação: i) nos casos, já mencionados, de forma persistente de poluição, causada por um único estabelecimento industrial (mercúrio e dióxido de titânio, por exemplo), é imprescindível a regulamentação: obrigatoriedade de equipamentos, se houver; exigência de acondicionamentos especiais, ou paralisação da produção, se comprovada a gravidade dos efeitos danosos ao meio ambiente e à população. Note-se que esta medida extrema já foi tomada em diversos países; ii) nos casos de estabelecimentos industriais de importantes efeitos poluidores, mas cuja tecnologia antipoluição é conhecida (filtros, reciclagem, etc.), obrigatoriedade de adaptação a curto prazo. As indústrias de cimento e as usinas de açúcar são dois típicos exemplos. A alegação de elevados custos de adaptação em geral não procede, sobretudo no que diz respeito aos novos empreendimentos, como confirmam dados coletados pelo Banco Mundial. Ainda assim, é possível pensar em conceder facilidades financeiras (linhas de crédito, juros subsidiados,

etc.) a esses estabelecimentos, o que contribuiria para reduzir substancialmente a poluição em algumas áreas-problema e em alguns rios; iii) nos casos em que a concentração espacial das unidades é causa mais importante do que a ação individual, as medidas de curto prazo serão menos eficientes e de mais difícil implementação. Como não é possível a realocação industrial no prazo referido, e muitas vezes trata-se de pequenas empresas nas quais não serão desprezíveis os custos adicionais, recomenda-se o estudo individualizado (tarefa dos órgãos estaduais) e a adoção de prioridades em termos de setores e áreas, isto é, zonas onde prevalece o uso misto do solo, rios e baías em adianta do estado de eutroficação,⁶ etc.

Dentro das modalidades "convencionais" de poluição, restaria como a mais importante a causada por veículos automotores nos grandes centros urbanos. Uma vez mais, as medidas de curto prazo não terão efeitos substanciais, visto que as mais eficientes requerem equipamentos adicionais nos veículos (em alguns casos, de alto custo). É possível, no entanto, um certo alívio através do controle da regulação de motores, da qualidade do combustível utilizado e, sobretudo, através da restrição à circulação nas áreas mais congestionadas. Como no caso dos veículos automotores, trata-se efetivamente de um fenômeno localizado, de solução viável, embora escape do âmbito do órgão encarregado dos problemas ambientais. É da alçada das administrações municipais e estaduais, e envolve no curto prazo algumas adaptações no que toca à procura e à oferta dos serviços de transportes.

A maior parte das medidas acima referidas pode ser adotada em prazos inferiores a um ano, especialmente se se atentar para as zonas que devem ser consideradas prioritárias: as principais regiões metropolitanas, com destaque para São Paulo, sem dúvida a mais grave do País, e para a qual já se fazem sombrios prognósticos para os próximos anos. Não se ignoram as resistên-

⁶A eutroficação é o crescimento excessivo de plantas aquáticas, causando redução de oxigênio, mortandade de peixes e degradação da qualidade da água. Diversos produtos químicos a provocam, assim como outros ocasionam diretamente a redução de oxigênio, sem eutroficação.

cias que eventualmente ocorrerão, e certas dificuldades de ordem administrativa. Não se desconhece tampouco os custos associados à execução dessa política, que podem ser resumidos: i) na necessidade de readaptação da estrutura da oferta, especialmente de bens industriais; ii) nos possíveis efeitos negativos sobre o Balanço de Pagamentos, dada a incipiência dos setores nacionais produtores dos equipamentos requeridos; e iii) na possível desaceleração do crescimento econômico, visto que dentre os setores a serem controlados incluem-se alguns dos mais dinâmicos e, como se disse, é possível que uma medida necessária seja a paralisação das atividades produtivas.

Num horizonte de tempo mais amplo, o problema ambiental deve ligar-se mais estreitamente às políticas urbana/regional e industrial.⁷ É fora de dúvida que certas regiões apresentam-se atualmente congestionadas, a ponto de não mais suportarem a presença de novos estabelecimentos industriais e, no entanto, a desconcentração industrial não se verifica espontaneamente. Exige-se, assim, cuidados adicionais no que diz respeito à ação poluidora derivada de implantação de novos empreendimentos. Em algumas cidades, deve-se ir além e pensar até mesmo na realocação das atividades já existentes. Com esse fim, pode-se estabelecer restrições quanto ao meio ambiente e uso do solo, seja em termos da obrigatoriedade de equipamentos antipoluição, seja em termos de localização.

7

meio ambiente depende fundamentalmente da existência de um sistema de informações adequado. Atualmente, a coleta desses dados é feita de maneira assistemática e cobre apenas alguns Estados ou regiões.

