



A ESTRUTURA E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA BRASILEIRA

Conferência pronunciada no Instituto Superior de Estudos Brasileiros, do Ministério de Educação e Cultura, pelo Sr. ALEXANDRE KAFKA.

I — INTRODUÇÃO

1. O objeto desta conferência é analisar a estrutura econômica brasileira sob o ângulo do problema econômico n. 1 da nossa atualidade.

2. Organizaremos esta palestra em torno de três idéias: *primeiro*, a da impressionante rapidez com que a economia brasileira cresce e transforma sua estrutura; *segundo*, a de que a transformação estrutural até agora verificada corresponde, apenas em parte, aos requisitos de um contínuo crescimento, i. e., enfrentamos uma crise estrutural; *terceiro*, a de que essa crise estrutural não é uma crise legítima de crescimento, mas conseqüência de erros de política econômica.

3. Trataremos da economia brasileira como um todo. É banal, mas necessário, dizer que o Brasil — como toda economia de dimensão continental é muitas de menor tamanho — é um conjunto de eco-

nomias regionais, as quais muito embora estejam adquirindo organicidade cada vez mais, têm importantíssimas feições e tendências divergentes. Assim, há grandes regiões com renda real *per capita* correspondente à de países medianamente avançados da Europa ao lado de outras com renda pouco superior a de países asiáticos. Entretanto, a escassez de tempo impede, apesar de sua grande importância, o exame detalhado dos problemas regionais.

4. Definimos o desenvolvimento ou crescimento econômico como o aumento do volume de bens e serviços, anualmente produzidos, por habitante — volume esse também denominado renda real ou produto real *per capita*.

5. Todo processo de crescimento econômico é também um processo de transformação estrutural. Exceções temporárias não imagináveis mas irreais.

6. Em cada estágio imaginário do processo contínuo de desenvolvimento de uma economia há uma determinada relação entre as partes da economia que permitirá o maior ritmo possível de crescimento. Essa relação especial denomina-se posição ou estrutura de equilíbrio da economia. Naturalmente, a posição ou estrutura de equilíbrio correspondente a cada estágio é diferente das que correspondem aos estágios precedentes e posteriores.

7. A posição de equilíbrio é sempre uma situação ideal, nunca alcançada. Para alcançá-la, seriam necessárias perfeita previsão e perfeita mobilidade dos recursos.

8. O fundamental não é, pois, evitar totalmente o desequilíbrio; é este um objetivo impossível de alcançar e um certo grau de desequilíbrio está dentro da normalidade. O importante é que os sinais de desequilíbrio e os incentivos ao reequilíbrio não sejam suprimidos; que sejam rapidamente compreendidos e seguidos, a fim de que os desvios não se tornem excessivos e entorpeçam substancialmente o desenvolvimento. No sistema de livre iniciativa os sinais de desequilíbrio, representados pelas variações relativas de preços e lucros são, ao mesmo tempo, estímulo que conduz os empreendedores ao reequilíbrio; nos setores controlados da economia e nos sistemas totalmente planejados há divórcio entre os sinais do desequilíbrio — reclamações, filas, escassez de produto — e os incentivos ao reequilíbrio — prêmios e multas decretadas e não automáticos, promoções e punições, etc. Como a força dos sinais e dos incentivos ao reequilíbrio é proporcional à intensidade do desequilíbrio que os desencandeiam, o grau deste que é necessário e perfeitamente normal depende da facilidade de adaptação da economia e pode ser substancial em economia pouco elástica. Somente na medida em

que o desequilíbrio não excede o grau indispensável, segundo as feições de cada economia, é que se pode falar legitimamente em crise de crescimento.

Feita essa pequena introdução, analisemos os fatos econômicos do Brasil. Usarei os dados oficiais do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Nações Unidas, Fazenda.

II — CRESCIMENTO E TRANSFORMAÇÃO

1. Renda *per capita* :

(a) Atualmente nossa renda *per capita* situa-se entre 8 e 9 mil cruzeiros (1). Convertidos a uma taxa que reflete a paridade do poder de compra, isso corresponde a menos de 200 dólares por ano; quando comparada com os 1.500 dólares dos Estados Unidos (2) mais de 700 dólares da Inglaterra, 100 a 200 dólares da Europa Sul-Oriental e 35 dólares da Ásia, classifica o Brasil na categoria de países de renda baixa.

Esse nível é, obviamente, importante não só para o bem-estar mas também para as possibilidades de desenvolvimento; estas dependem da poupança que pode ser extraída da renda, a fim de formar capital. O Professor Kusnets cita dados (3) de que parece que no século XIX só se desenvolveram os países europeus que no início do progresso de desenvolvimento tinham renda *per capita* igual ou superior a 300 "unidades internacionais" (3-a) mas a experiência do século XX está demonstrando claramente que essa regra não é universal.

(b) O crescimento econômico do Brasil tem sido impressionante. Desde 1939, nossa renda real quase duplicou, nossa renda *per capita* aumentou de 40%. Desde o fim da última guerra, o ritmo de desenvolvi-

1) Baseado em dados preliminares referentes a 1954, do IBRE da FGV.

2) Dados das Nações Unidas, Séries E n. 3 Quadro I.

3) International Economic Association, Economic Progress, p. 33.

3a) U. S. Dólares do poder aquisitivo de 1925-34.

mento ainda foi maior: aumento anual de 3,5% na renda *per capita* e 6% na renda total, ambas em termos reais. A quase totalidade desse progresso é consequência do aumento de produção; uma parte, todavia, deve à melhoria da relação internacional de trocas, isto é, dos preços dos produtos que vendemos ao estrangeiro, relativamente aos preços dos produtos que compramos no exterior. A continuar o ritmo dos últimos anos, nossa renda *per capita* duplicaria cada 20 anos e pouco depois do fim do século, alcançaríamos a elevada renda *per capita* de 1.000 dólares, não obstante o aumento da população para mais de 150 milhões. Nossa taxa de crescimento da renda *per capita* classifica-se entre as altas do mundo.

2. Ocupação da população, recursos naturais e origem da renda por setores:

Nossa população ativa é pouco mais de 1/3 da população total, isto é, cada indivíduo que trabalha sustenta cerca de duas pessoas inativas. Em certos países europeus, metade da população trabalha. A principal razão do nosso baixo coeficiente de população ativa é a nossa elevada taxa de crescimento populacional que deve atualmente alcançar 2,5% por ano e se reflete no grande número de jovens em idade improdutiva. Como a taxa de natalidade é elevadíssima e a taxa de mortalidade, durante algum tempo, ainda, deverá cair mais rapidamente do que a primeira, resulta que a taxa de crescimento populacional tenderá, por esse tempo, a subir.

Quase 2/3 da população ativa trabalha em atividades primárias, isto é, agricultura e mineração (esta de pequena importância). É uma das mais altas proporções de ocupação primária do mundo, muito embora esteja declinando à razão de quase 10% por decênio.

Não é ela, porém, a causa da nossa pobreza, mas, antes, a *consequência*: não possuímos o capital necessário para equipar a nossa mão-de-obra com máquinas que, por isso, precisa trabalhar na terra. De qualquer maneira, não há nenhuma correlação segura entre população em atividades primárias e riqueza. Tomamos como exemplo o Chile e a França; a última várias vezes mais rica do que o primeiro, tem a mesma proporção de sua população nas atividades primárias (4-a).

B) Recursos naturais e estoque de Capital:

Não é necessário perante este auditório, referir os fatos sobejamente conhecidos, relativos aos nossos recursos naturais e à nossa relativa pobreza nas demais formas de capital material. Infelizmente, as diversas formas de capitais, são em boa parte, complemento e não substituto. Devemos também mencionar que não possuímos terras comparáveis, por exemplo, às da Argentina (5). Por isso, nossa evolução terá de ser mais industrial do que a de muitos países, embora o crescimento da agricultura deva ser relativamente mais rápido do que o verificado nos últimos anos. Ainda assim, nossas terras são uma importante garantia para nosso crescimento demográfico; e por alguns anos ainda, a mais útil reforma agrária que podemos empreender não reside na distribuição de terras, mas na construção de ferrovias e rodovias de penetração.

C) Origem e aplicação da renda e evolução dos vários setores:

(a) Origem da renda:

Aos preços atuais, algo menos de 1/3 da renda originam-se no setor da produção primária, algo menos de 1/5 na indústria manufatureira,

4) Anuário Estatístico do Brasil, 1954.

4a) Nações Unidas E/2.041, de 28 de junho de 1951, págs. 25 e 13.

5) Quanto à superfície arável, ver Eythe Wight and Midkiff, Uma Economia em Expansão, pág. 46.

quase 6% na indústria de construção e 7% no setor de serviços de utilidade pública de todo tipo. Os restantes 38% provêm do comércio, Governo, etc. A importância relativa da agricultura, apesar de alta, é entre nós mais baixa e a da indústria manufatureira, maior do que em grande parte dos países subdesenvolvidos e das construções muito maior do que costuma sê-lo nesses países e a dos serviços de utilidade pública a eles comparável, mas bem mais baixa do que nos países avançados (6).

(b) Evolução da renda :

Comparando-se nossa atual estrutura, refletida nesses dados, com a situação anterior à guerra, verificamos ligeira queda na participação das atividades primárias, ligeiro aumento na participação das indústrias manufatureiras e de construção e aproximada igualdade na participação do setor dos serviços de utilidade pública. Mas a pequena alteração das proporções é devido ao fato que, durante essa época a relação de preços mudou profundamente; isto é, em benefício da agricultura relativamente a todos os demais setores. Se determinássemos, a preços de 1939, a renda originada pelos diversos setores, verificaríamos uma grande queda da participação da agricultura, uma forte elevação da indústria manufatureira, e menor incremento da construção. Examinemos, por isso, os índices do volume físico da produção.

Em face de um aumento de quase 90% do volume físico da produção total, a agrícola aumentou desde 1939 de quase 50%; pouco mais, portanto, do que a população. Também a produção extrativa de mineral aumentou apenas 60%. Dentro da agricultura surge uma importante divergência; os produtos que se destinam precipuamente ao mercado doméstico duplicaram em seu conjunto e o conjunto dos que se

destinam precipuamente a exportação manifesta uma completa estagnação.

Por outro lado, o volume físico da produção manufatureira quase triplicou. Os maiores aumentos são registrados por alguns bens de produção (indústria siderúrgica 900%; indústria de minérios não metálicos 600%), ao passo que a evolução de outros atrazou bastante, enquanto a de bens de consumo em geral foi de ordem média.

A indústria de construção aumentou algo menos em volume (231%) e mostra relativo retrocesso últimamente; mas cresceu bem mais que o volume total da produção.

O setor de serviços de utilidade pública, no conjunto aumentou em maior proporção que o produto físico. Mas a geração de eletricidade, por exemplo, depende hoje de um fator de carga muito mais elevado, o que significa que o sistema não possui as reservas necessárias para fazer face a imprevistos tal como a estiagem. Também o sistema de transportes acusa um aumento global satisfatório (índice 240) mas esse aumento esconde enormes divergências. Assim por exemplo, o transporte ferroviário aumentou apenas 50% e o rodoviário quintuplicou; evidentemente, uma forma onerosa de resolver o problema dos transportes do país.

(c) A produtividade relativa dos diversos setores :

Quando comparamos a distribuição da população pelos diversos setores e a contribuição de cada um deles para a renda nacional, notamos impressionantes diferenças de produtividade. Entre nós o homem ocupado na indústria produz quase três vezes mais que o homem ocupado em atividades primárias. Semelhante relação nota-se, em maior ou menor grau, em quase todos os países, inclusive os mais industrializados; por outro lado, na Argentina, pouco industrializada, o homem

6) Dados referentes a países estrangeiros : Nações Unidas, Série H n. 7, Quadro III.

na agricultura é tão produtivo como na indústria (7).

Não se trata evidentemente, de uma superioridade intrínseca de um ramo sobre outro, no sentido de que a simples transferência do operário de um para outro seria capaz de lhe multiplicar a produtividade.

O fenômeno admite várias explicações. Uma delas é a de que o capital material de que dispõe o operariado na indústria costuma ser muito maior do que na agricultura; o que por sua vez é explicável por diversos fatores. Pode também tratar-se de um fenômeno dinâmico, isto é, um índice de que o país em questão, segundo as condições nele *prevalecentes*, deve expandir sua indústria, relativamente à agricultura. Mas essas condições podem ser tanto consequência de modificações espontâneas, por exemplo, da procura relativamente a oferta de produtos agrícolas no mundo, como podem ser artificialmente criadas, e nesse caso podem tanto servir para acentuar e adiantar rumos apropriados de desenvolvimento, como para desviar a economia em direção menos produtiva. Se assim não fosse como explicar o fato que no Peru o comércio é oito vezes mais produtivo que a agricultura e 3,5 vezes mais que a indústria? Será que o Peru deve deixar de produzir para somente comerciar?

(d) Distribuição da renda :

Não temos dados recentes quanto à distribuição da renda no Brasil. O último dado que possuímos refere-se ao ano de 1946 e indica considerável desigualdade, quando a comparação é feita com países avançados; a distribuição é, entretanto, menos diferenciada de que em muitos países subdesenvolvidos, como Argentina e Venezuela (8).

(e) Importância do comércio externo (1) (9) :

As exportações representam hoje 7,5% do produto nacional e preços

correntes, percentagem bem mais baixa do que em certos países europeus industrializados (Reino Unido 20%). A proporção das exportações tem caído fortemente desde o pré-guerra, quando representava 13% do produto nacional. Essa baixa — a preços correntes — é, em boa parte, contábil e consequência do chamado confisco cambial. Mas, ainda que a comparação fosse feita a preços constantes, existiria baixa porque o volume físico da exportação manteve-se praticamente estacionário desde o pré-guerra; só o valor, em divisas, da exportação aumentou, — graças à melhoria dos preços de exportação.

É claro que a importância do comércio exterior para certas regiões e alguns setores supera em muito sua participação quantitativa em nosso produto total.

Geograficamente o nosso comércio orientou-se, durante a guerra, de maneira crescente para os Estados Unidos, retrocedendo depois a participação daquele país em benefício da Europa, embora não seja provável que a participação desta volte ao nível de pré-guerra. O fato é que ainda hoje os Estados Unidos são capazes de nos fornecer em maior quantidade e com maior rapidez, embora às vezes por preços mais elevado, os tipos de produtos que importamos crescentemente equipamentos e matérias-primas para nossa indústria. Nota-se também um aumento importante na participação dos países Latino-Americanos em nosso comércio.

(f) Consumo corrente do Governo (1) (9) :

O Governo, sob todos os seus aspectos, Federal, Estadual, Municipal e Autárquicos, absorve 12% do Produto Nacional unicamente em despesas correntes (exclusive investimentos). Esta proporção, que está crescendo, é entretanto baixa, quando comparada com a de países

7) Nações Unidas, Série E n. 3, Quadro 5.

8) Kingston J. — A Desigualdade na Distribuição das Rendas — Revista Brasileira de Economia. Março, 1952. p. 81.

9) Dados referentes a países estrangeiros, Nações Unidas, Séries H-27 n. 7, Quadro 5.

europeus, mas elevada, se cotejada, com a de muitos países sul-americanos; para a diferença contribuem, sem dúvida, os grandes *deficits* das nossas autarquias.

(g) Investimentos e Economias
(1) (9):

A) *Investimento* :

O investimento fixo doméstico bruto (isto é, inclusive reposição do desgaste do capital fixo, mas exclusive acumulação de estoques), público e privado era em 1939 11% do Produto Nacional; chegou a 16% em 1952 e representa hoje 15%. Há poucos países no mundo que excedem a última percentagem, sem falar da alcançada em 1952. Os países europeus em geral e os países latino-americanos que se desenvolvem o mais rapidamente (como o México) não a superam, ao passo que os países asiáticos, com 5 a 9% do investimento, ficam muito aquém. Precisamos, porém, de maior cota de inversão do que a maioria dos países, subdesenvolvidos ou não, devido ao nosso elevadíssimo coeficiente de crescimento de população. No fim deste decênio, esse coeficiente poderá alcançar 3% ao ano. Mesmo se continuar a atual relação entre investimento e produto, de menos de 2,5% unidades de capital por unidade de produto, precisamos investir anualmente 6-7% do produto nacional para assegurar à população futura a mesma dotação de capital *per capit*, a mesma produtividade e o mesmo padrão de vida da população atual. A esses 6-7% de inversão devemos acrescentar uns 5% para reposição do desgaste anual do capital. O investimento bruto não deve assim cair abaixo de 11-12% se quisermos tão somente manter o padrão médio de vida. Só o que exceder de 11-12% é que se traduz em progresso.

Devemos também acentuar que quase 10% do nosso investimento doméstico corresponde, nos últimos anos, a *deficits* do balanço de pagamentos, isto é, foi financiado mediante liquidação de reservas inter-

nacionais e a acumulação de passivas das dívidas no estrangeiro.

O exame da estrutura do investimento doméstico mostra crescente participação do Governo (hoje 24%). Reflete isso, em parte, a necessidade do Governo responsabilizar por setores (como serviços de utilidade pública), que sua própria política, como veremos adiante, torna inatrativa para a iniciativa privada. Outros aspectos da estrutura do investimento como a crescente importância das construções — especialmente as implícitas nas referências já feitas — à diversidade de evolução dos vários setores da economia.

B) *Economias* :

Sobre a estrutura da nossa poupança possuímos apenas dados incompletos. Do total, mais da metade são economias de empresa, sendo de notar o impressionante coeficiente de reinversão de lucros. Um quinto (a proporção está crescendo) são *superavits* governamentais em conta corrente (inclusive os sistemas de previdência); é impressionante a queda da proporção de economias efetuadas através de Companhias de Seguro e Capitalização. Em virtude da estrutura poupança e em vista do pequeno desenvolvimento do mercado de capitais predomina entre nós, em geral, o excepcional o autofinanciamento das empresas. Seus efeitos são moderados pelo fato de que é comum entre nós a organização que convivia vários ramos de atividade. Assim, a predominância do autofinanciamento ocasiona especiais dificuldades para os setores de menor lucratividade como os serviços de utilidade pública, além das que esses setores sofreriam de qualquer maneira, em virtude das suas tarefas artificialmente fixas notadamente as pequenas empresas do interior que nem mesmo podem apelar para as instituições internacionais e americanas de financiamento. Interessante notar que a debilidade do mercado de capitais provém todo do lado da procura como do oferta de recursos; a tradição

empresa fechada pode ser superada apenas paulatinamente, apesar dos progressos feitos nos últimos 4 anos.

O volume total da poupança, nos últimos anos, foi sem dúvida aumentado além do normal pelo imprevisível e rápido aumento da renda, como consequência da melhora da relação de trocas.

3. Características estruturais não quantificáveis :

(a) Tratamos até agora exclusivamente de características estruturais da nossa economia que podem ser expressas em números. Tão importantes como elas, entretanto, são as características estruturais não quantificáveis. A presença de recursos materiais em si nada adianta quando não existem as instituições e as propensões para delas fazer o melhor uso. Há uma tendência para desprezar essas características institucionais e psíquicas e isto porque o processo econômico moderno atribui o valor monetário apenas ao capital material e não ao capital humano. Uma economia escravocrata também faria, ao menos, a avaliação do capital humano representado pela parte não livre de sua população.

(b) Assim como o homem pode modificar seu ambiente material, pode também alterar suas instituições e suas propensões. A previsibilidade dessas mutações é limitada. A história econômica contém exemplos abundantes de iniciativas partidas de indivíduos ou pequenos grupos, que conseguiram modificar radicalmente rumos do desenvolvimento que pareciam inalteráveis. Examine-se a este respeito, por exemplo, a história econômica do Japão no século XIX. Conclui-se que nada há de mais absurdo do que a tese marxista da inelutabilidade da evolução econômica e social.

(c) Como processo de transformação estrutural, o desenvolvimento econômico exige a compreensão, por parte dos agentes econômicos da direção e do ritmo de transformação que parece possível em cada es-

tágio do processo e dos indícios econômicos dados pelos desvios da posição ou estrutura de equilíbrio; exige a compreensão dos meios a serem utilizados para operar as transformações necessárias, a adaptabilidade dos agentes econômicos e sua propensão para operar as transformações. Em resumo, o processo de desenvolvimento exige empreendedores e instituições favoráveis à inovação. Diga-se de passagem, que é inteiramente artificial a distinção que se tem tracado entre os inovadores dos grandes países industriais e os imitadores dos países menos desenvolvidos. A imitação do que já tem sido feita alhures também é legítima inovação.

(d) A disponibilidade de talento empresarial é tanto mais importante quanto mais nos damos conta de que, ao contrário do que às vezes pensamos, o Estado não pode substituir os empreendedores inexistentes. Quando o Estado assume a direção da economia, muda apenas o lugar onde se necessita do empresário; a repartição substitui a empresa. Certamente, o Estado incentiva seus inovadores com estímulos outros que os lucros e perdas monetárias; mas a mentalidade que leva o empreendedor privado a inovar, correndo o risco de perdas para ganhar lucros, não é diferente da mentalidade de quem inova em nome do Estado, incorrendo na desgraça política ou mesmo em algo pior, em troca de glória e poder. A esse respeito, é interessante lembrar que uma das lendas contemporâneas mais populares conta que a revolução russa dinamizou uma economia estacionária. Pesquisas recentes, procedidas na Universidade de Harvard pelo Professor Gerschenkron pelo contrário indicam que processo rapidíssimo de desenvolvimento industrial se havia iniciado na Rússia nos anos de 1890, portanto, 1/4 do século antes do bolchevismo.

(c) Felizmente o suprimento de empreendedores é relativamente amplo no Brasil e particularmente amplo em comparação com outros países subdesenvolvidos. Provam

isso as grandes realizações na indústria que estão à vista de todos. Talvez o fato mais alentador a esse respeito seja o de que grande parte dos nossos agricultores, e não apenas da população urbana, possui mentalidade empresarial. Prova-o a impressionante adaptabilidade da agricultura que, por exemplo, em poucos meses durante a guerra passada, conseguiu grandes produções de produtos estratégicos (seda natural, mentol, etc.) — que o mundo livre precisava e para os quais oferecia incentivos adequados. Também nossas instituições de uma maneira geral são favoráveis ao progresso econômico.

(f) Tudo isso outorga considerável flexibilidade à economia, cuja evolução poderá, pois, na ausência de interferências contraproducentes, processar-se eficientemente, sem grandes desvios do equilíbrio.

III — CARACTERIZAÇÃO DA CRISE ESTRUTURAL

A descrição que fizemos da nossa estrutura econômica e sua evolução evidencia uma série de desigualdades no desenvolvimento dos diversos setores da economia. De um modo geral, essas desigualdades são o reflexo natural do processo de transformação estrutural em que se traduz o desenvolvimento econômico. Algumas dessas diferenças, entretanto, caracterizam uma crise estrutural, que tende a enfraquecer a continuidade do nosso processo de desenvolvimento.

(1) Na esfera cambial notamos dois aspectos desses desequilíbrio estrutural.

(a) De um lado investimos muito no país à custa de um enorme desinvestimento estrangeiro; esgotamos reservas e fizemos dívidas, sem falar em que deixamos de acumular reservas numa época em que a relação de trocas nos era extraordinariamente favorável. Até certo ponto é natural para um país menos avançado financiar o investi-

mento doméstico por várias formas de desinvestimento externo. Nosso desinvestimento foi excessivo e nossas dívidas foram contraídas a prazo muito curto. Conseqüentemente, nos anos futuros — na igualdade das demais condições — seremos forçados a nos abster da obtenção de créditos adicionais e teremos de utilizar uma considerável parcela da nossa poupança real para investimentos externos, sob forma de pagamento de dívidas e de certa formação de reservas; uma parcela menor da nossa poupança será, portanto, disponível para o investimento interno. Nenhum artifício monetário poderá evitar essas conseqüências e mesmo a consolidação a longo prazo das dívidas externas só poderá atenuá-las. Poderíamos continuar no mesmo ritmo de investimento doméstico se se conseguisse, além da consolidação, o aumento das nossas dívidas externas, ou, então, se alcançássemos a aumentar a poupança, quer economizando maior percentagem da nossa renda, quer aumentando com extraordinária rapidez a própria renda.

Além disso, teremos que encontrar meios para transformar a poupança em cambiais que substituam os recursos externos que serão absorvidos pelas dívidas, a fim de evitar que os recursos disponíveis para consumo e investimento doméstico deixem de ser aplicado com utilidade máxima por falta de importações essenciais. Essa necessidade é tanto maior como a substituição de importações processada nos últimos anos foi algo unilateral, como veremos dentro em pouco (ver (2) abaixo).

(b) O outro aspecto do desequilíbrio estrutural na esfera cambial decorre da evolução excessivamente desigual da produção que destinamos ao mercado interno e da que exportamos. A distorsão é importante em função de nossas grandes dívidas com o exterior, mas existiria em parte sem essa circunstância. Até certo ponto o menor crescimento da produção exportável relativamente à produção para o mer-

cado interno é reflexo natural do nosso desenvolvimento. Também o excesso da taxa de câmbio efetiva média da importação sobre a taxa efetiva média da exportação pode ser justificado, até certo ponto, como medida de proteção da estrutura econômica, criada nos anos trinta e quarenta, contra a revolução na relação de trocas, ocorrida nos anos cinquenta. Mas a existência de um verdadeiro equilíbrio de estrutura se caracteriza pelo grau do referido excesso. A comunidade estaria disposta a pagar aos exportadores não só mas muito mais por cada dólar adicional que ganhassem, a fim de, com maiores exportações, dispor de mais dólares para dispendir em importações.

(2) Intimamente ligado a esse tipo de desequilíbrio, há outro, dentro da produção para o mercado interno; conseguimos a substituição de importações na esfera industrial, naturalmente com exceções importantes, e em certas matérias-primas agrícolas, mas falhamos em boa parte na esfera dos minérios e, particularmente, na dos combustíveis.

(3) Notamos ainda outro tipo de desequilíbrio na esfera dos serviços de utilidade pública. A flagrante desigualdade de crescimento entre os ramos do setor transportes, por exemplo, aviação e rodoviário de um lado, ferrovias e marinha mercante de outro, por si só não bastaria para caracterizar uma crise estrutural nesse setor. O que a caracteriza são os fatos conhecidíssimos, da produção apodrecendo no interior, do transporte rodoviário de tijolos para longas distâncias, etc. e no setor da produção de energia elétrica, a crise estrutural se reflete na instalação de geradores pequenos e caros que substituem a insuficiente e irregular produção das centrais elétricas.

Não são esses certamente os únicos desequilíbrios. Mas são os "gargalos" mais importantes cuja correção é mais necessária e mais custosa. Tem-se comentado muito um outro desequilíbrio estrutural; o excesso de construções imobiliárias.

Seria mais correto falar em excesso de construções residenciais de certos tipos e em certas capitais.

Caracterizando-se uma crise estrutural, surge a necessidade de corrigi-la. Felizmente, numa economia em rápido progresso, a correção não implica na necessidade de fazer retroceder alguns setores para permitir o avanço dos demais. Tudo que é necessário é que se ajuste os ritmos de crescimento de todos os setores.

1. Quais são as origens da crise estrutural?

Já dissemos que um processo de crescimento perfeitamente equilibrado é praticamente impossível de ser alcançado. Assim, até certo grau, o desequilíbrio e os sinais e incentivos ao reequilíbrio por ele gerados, podem ser considerados como parte legítima do processo de crescimento. Acontece também que determinado tipo de desequilíbrio pode ser mais impressionante, embora não necessariamente mais sério do que outro. Generalizando largamente, pode-se dizer que o desenvolvimento do século XX é impulsionado pelo consumo. Tal fato gera irritantes desequilíbrios facilmente constatados quer pela alta de preços quer pela escassez de produtos e, mais especialmente, serviços de utilidade pública com preços controlados. O século XIX, mais puritano que o nosso, tinha esporádicos desequilíbrios oriundos de pressões da procura, mas apresentava também frequentes desequilíbrios gerados por excesso temporários de investimentos pioneiros nas atividades de base; pensemos nas numerosas falências de estradas de ferro. Esse tipo de desequilíbrio era também dispendioso para a coletividade pelo menos sob o ângulo imediatista, já que também representava, sob esse ângulo, recursos mal invertidos, mas sua incidência visível era sobre os acionistas das ferrovias e não sobre a conveniência do público.

2. Apesar de tudo isso, os desequilíbrios estruturais que apareceram nos últimos anos no Brasil, não podem, pelo seu vulto, ser conside-

rados legitimamente como crise de crescimento. Isso é tanto mais verdade quanto mais consideramos que sua impressionante flexibilidade, a que já fizemos referências, habilita a economia brasileira a se reajustar logo que apareçam os primeiros sinais de desequilíbrio, sendo pois, dispensável, como parte do processo de crescimento, os desequilíbrios profundos. É significativo que os grandes desequilíbrios apareçam, precisa e exclusivamente, nos setores em que a ação governamental, pelo controle dos preços, e pela inflação interferiu nos sinais e incentivos econômicos, a saber, nos setores dependentes; da *taxa cambial*, de *tarifas fixadas* pelo poder público; e de *modificações na distribuição* da renda em consequência da inflação. Nessa interferência, portanto, é que devemos procurar a origem da crise estrutural!

3. Examinemos, agora, a *maneira* pela qual a interferência, pela política econômica, nos sinais e incentivos econômicos conduziu aos desequilíbrios estruturais que acabamos de notar:

(a) Na *esfera cambial*, a sobrevalorização estimulou o acesso de importação e dívidas que contraímos no estrangeiro; ao mesmo tempo prejudicou a exportação. Os preços dos produtos de exportação em geral, exceto o café, cacau e algodão, haviam se elevado até 1954 de 6 vezes em relação a 1939 (1). Mas os preços dos produtos agrícolas destinados precipuamente ao mercado interno haviam, no mesmo espaço, se elevado de 8 vezes, o mesmo ocorrendo para o custo da vida que, na falta de um índice melhor, pode ser considerado como indicativo do crescimento dos custos da produção.

É evidente que a exportação não pode competir com a produção para o mercado interno e que a primeira tinha que estagnar em benefício da segunda. Sem dúvida além de considerações de natureza não-econômica — a brevalorização do câmbio foi correrresponsável pelo atraso na substituição de importações de certas manufaturas, matérias-primas e sobretudo combustíveis e

no desenvolvimento da respectiva produção nacional.

(b) Na *esfera dos serviços de utilidade pública*, o quadro é semelhante. Tomando como base, por falta de outros dados, o ano de 1947, o preço médio da força elétrica no Rio de Janeiro, controlado, pelo poder público, como base — apesar de fortíssima inflação — no princípio do "custo histórico", havia se elevado até 1953 em 40%, ao passo que os preços de atacado haviam subido mais de 100% (1). Não é difícil ver que o setor dos serviços de utilidade pública não poderia concorrer com outros setores econômicos. Ou tomemos, ainda, o transporte ferroviário. Ao passo que no período 1939-1955 os preços de atacado em geral haviam se multiplicado por 8 e o do café, por exemplo, por 18, a tarifa ferroviária para esse produto na Central do Brasil, havia aumentado menos de 4 vezes e para quase todos os demais produtos a relação é análogo. É claro que o setor ferroviário não pode competir com o resto da economia pelos recursos que precisava para se expandir. As subvenções do poder público importam em maior inflação, de maneira que só em parte conseguem aliviar o problema.

(c) O controle de preços entre nós, embora fôsse tentado de maneira generalizada, não foi eficiente — com poucas exceções — fora da esfera cambial e dos serviços de utilidade pública; a interferência com os sinais e incentivos econômicos, assim, não conseguiu entorpecer, diretamente, o desenvolvimento dos demais setores. No Chile, o controle de preços se estendeu eficientemente a numerosos produtos da agricultura destinados ao mercado interno e conseguiu também fazer estagnar sua produção. Chega-se à conclusão paradoxal que, entre nós, a estagnação da produção agrícola para o consumo interno foi evitada pelo não funcionamento dos controles e que a ineficiência da máquina estatal se tornou fator do nosso progresso.

(d) Tomemos, finalmente, o caso das construções imobiliárias. É

preciso distinguir entre desperdícios do ponto de vista social — categoria ética — e desequilíbrio que existe apenas na medida em que o preço elevado da construção ou seu aluguel não conseguem compensar os custos. Seria possível demonstrar que esses desequilíbrios se correlacionam com as variações no ritmo da inflação e com as modificações da distribuição de renda, por ela provocadas. Parte do surto imobiliário, porém, correspondeu de fato a uma neutralização, em benefício da classe média, do efeito redistributivo da inflação, pois, através do crédito imobiliário, se lhe permitiu comprar bens de raiz e, assim proteger o valor real das economias e dos pecúlios que em seu nome se acumulam nos Institutos de Aposentadoria e Pensões; evitou-se, desse modo, a pernicioso proletarianização da classe média que caracteriza as inflações européias — se bem que à custa de um maior grau de inflação.

4. Porque essas interferências com os preços, e, assim com os sinais e incentivos econômicos que, como vimos, deu origem à crise estrutural, desnecessária em que nos debatemos? Decorre de dois erros comuns em nossa época :

(a) O primeiro deles pode chamar-se de *redistribucionismo*. É a idéia de que o problema da pobreza pode ser resolvido pela redistribuição, pela tentativa de igualização, quando esta só pode sobrevir como consequência do enriquecimento da comunidade. A redistribuição não somente interfere com a poupança, especialmente quando a renda média é baixa, como interfere com o incentivo para o desenvolvimento do melhor esforço por parte de cada um. Certos graus de desigualdade podem ser politicamente intoleráveis e certa redistribuição é inerente à natureza do Governo. Nesses casos, de nada adiantará lamentar os efeitos econômicos da redistribuição; mas esta se torna rapidamente contraproducente.

(b) O segundo erro, ainda mais pernicioso e mais comum, é o *primitivismo técnico do nosso interven-*

cionismo; é a idéia que a redistribuição e outros efeitos econômicos desejados (por exemplo, maiores investimentos) podem ser conseguidos pelo caminho aparentemente fácil e direto dos controles físicos e de preços e pela inflação, em vez de serem alcançados por outros caminhos mais difíceis, por exemplo o da tributação. Em particular, como entre nós e em muitos países de nossa estrutura, o controle cambial é o único que funciona com certa eficiência, forma-se a perigosa idéia que todos os problemas sociais e econômicos, sem exceção, podem ser resolvidos do lado cambial.

5. Tomemos um exemplo desse intervencionismo primário; em vez de redistribuir a renda pela utilização dos instrumentos fiscais (redistribuição essa cujo excesso pode ser pernicioso para comunidades bem mais ricas do que a nossa, como o prova a experiência a Inglaterra no pós-guerra), procuramos melhorar os salários pela elevação dos salários nominais, pela manutenção artificialmente baixa de tarifas de serviços públicos, e, naturalmente, da taxa cambial por cuja sobrevalorização subvencionamos certas importações (por exemplo, trigo, querosene) e procuramos (muitas vezes sem êxito) evitar a subida de preços de certas exportações (arroz, carne) também consumidas no país pelas classes pobres. Outro exemplo: em vez de tentar aumentar e encaminhar a poupança na direção desejada, mediante uma sobretaxa ao imposto de renda, como o faz acertadamente a legislação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, procuramos fazê-lo, em geral, pela expansão inflacionária do crédito e pela taxa cambial, subvencionando a importação de certas matérias-primas e equipamentos. É a inflação, naturalmente, o principal vilão do drama, já que sem ela as demais interferências inexisteriam ou seriam de menor importância.

6. Os efeitos da utilização destes métodos primários são óbvios. A ninguém ocorreria a idéia de aquecer uma casa esfregando um termô-

metro. A subida do termômetro seria uma interferência contraproducente com os sinais e incentivos que apenas poderia iludir os responsáveis pelo aquecimento quanto a sua necessidade. Assim, também os métodos primários de intervencionismo econômico, interferem de maneira contraproducente com os sinais e incentivos econômicos. Preços, taxas cambiais, etc. são resultados e sinais das condições fundamentais que determinam a situação econômica, e se forem alterados sem que se alterem essas condições, o resultado é contraproducente. Por exemplo numa situação inflacionária, a sobrevalorização do câmbio é sinal e incentivo aos exportadores que não exportem e termina por encarecer ao invés de baratear, a importação, desencorajando a exportação torna escasso o câmbio gera, ou lucros monopolísticos de importadores ou a necessidade de pesada tributação das importações pelo Estado, através de direitos ou sobretaxas. O único método eficiente é o impopular e difícil da taxa cambial que estimula as exportações, combinada com subvenções (*financiadas pelas receitas gerais do Governo*) para os produtos importados e seus similares nacionais, cujo preço se deseja baixar. Efeitos contraproducentes análogos são os das tarifas artificialmente baixas dos serviços públicos e outros mais.

7. Seria absurdo pretender negar a existência de uma esfera útil de ação estatal na economia e da correspondente necessidade de certo planejamento ou programação —

o que deve significar apenas a ordenação das atividades do Estado. O que está em causa é apenas a crença simplista na capacidade do Estado de criar algo de nada, de dar a uns sem tomar de outros e conseqüente ampliação de sua esfera de atividades, no sentido mais alto da palavra, para setores onde a iniciativa privada estaria disposta e capaz de operar de maneira desejada e praticável, se esses setores não lhe fossem tornados inatrasentes pela ação do Estado. O que está em causa, sobretudo, é utilização de métodos impróprios de intervenção econômica. Os instrumentos realmente apropriados de intervenção são em geral menos populares do que os objetivos visados; mas essa dificuldade tem que ser enfrentada. Muitas vezes a nação preferiria abandonar os objetivos, se lhe fossem explicados os meios apropriados e os custos pesados em que eles importam; a nação tem direito a fazer suas decisões com pleno conhecimento de causa.

V — CONCLUSÃO

Progredimos rapidamente nos últimos anos. Com pujante classe empreendedora e instituições fundamentais, favoráveis ao progresso, temos as condições básicas para continuar no mesmo ritmo. O principal perigo ao nosso desenvolvimento econômico reside assim na provocação de crises estruturais em decorrência de intervenções excessivas e da utilização de meios impróprios. Não conheço outro fato que possa tanto prejudicar nosso progresso.

PEDIDOS DE LIVROS

Escreva o título da obra e o nome de seu autor — Quantos volumes deseja e o seu nome e endereço — Os pedidos via rádio devem ser feitos pelos companheiros que servirem em guarnições longínquas — "A Defesa Nacional" adquire e remete pelo sistema reembolsável qualquer livro — das livrarias desta capital —