

Problemas alocativos da economia brasileira

Alberto Guerreiro Ramos

NO presente artigo tentarei mostrar em que medida os estudos contemporâneos sobre subsistemas de produção fronteiriços e exteriores ao mercado formal contribuem para mais acurada compreensão da economia brasileira. Em trabalho publicado em número anterior deste *Caderno*, examinei sumariamente a literatura relevante sobre esses subsistemas e sugeri que eles constituem espaços onde se realiza a criação da riqueza nacional.

A disciplina econômica convencional extrapola a psicologia inerente ao mercado formal e pressupõe que ela abrange o domínio total da vida humana associada. Há, porém, incentivos que levam os seres humanos a produzir que não se baseiam diretamente na "mecânica da utilidade e do interesse próprio" de que fala W. Stanley Jevons. A criação de riqueza nacional não é equivalente apenas à produção de bens e serviços que se trocam segundo a lógica do mercado formal, mas inclui também a produção de bens e serviços para uso direto dos produtores e de seus associados. Esse tipo de produção se verifica no âmbito de sistemas conviviais e comunitários cuja atrofia e destruição acarretam o degraçamento da vida social de um país.

A função do mercado formal como forma de promover a melhoria das condições de vida de uma população é matéria que demanda rigorosas qualificações. A análise do mercado, do ponto-de-vista do princípio de limites, deve constituir parte integrante da ciência alocativa. A economia de mercado organiza o processo de produção exclusivamente do ponto-de-vista de transferências bidirecionais de recursos e, assim, perde de vista aspectos normativos sem os quais uma sociedade destitui-se de condições de viabilidade. A instauração e preservação de tais condições largamente depende de transferências unidirecionais de recursos.

Em termos explícitos, uma transferência é bidirecional, quando A provê B de recursos com os quais B produz algo de que A deriva lucro ou vantagem. Neste tipo de transferência, o interesse de A é diretamente satisfeito. Uma transferência é unidirecional quando A provê B de recursos com os quais B produz algo de que decorre uma melhoria ambiental que, indiretamente, beneficia A bem como outros atores sociais.

O primeiro tipo de transferência é o fundamento da economia de mercado (*exchange economy*). O segundo tipo de transferência é o fundamento da economia de viabilidade social (*grants economy*). Estes dois tipos de transferência têm existido milenarmente e são praticados em todos os países contemporâneos, inclusive no Brasil. No entanto, no tocante à prática de transferências unidirecionais, as chamadas contribuições a fundo perdido podem adquirir maior efetividade econômica e social dentro de uma perspectiva de mobilização sistemática da diversidade de sistemas de produção, consciente dos seus respectivos limites e funções.

■ ■ ■

O estudo sistemático e científico da complementaridade desses dois tipos de transferência, do ponto-de-vista social-normativo, somente hoje começa a ser empreendido. A ciência econômica convencional por certo não ignora a existência de transferências unidirecionais, mas tende a subordinar sua utilização aos objetivos específicos da economia de mercado. Ocorre, porém, que a economia das transferências unidirecionais tem objetivos específicos e distintos dos da economia de mercado, embora não necessariamente opostos aos desta última. A teoria de governo implícita na doutrina econômica convencional negligencia aspectos normativos de viabilidade social e, por isso, carece de categorias para tratar a legitimidade política e social do Governo como ingrediente e produto do processo alocativo.

Com efeito, segundo as diretrizes alocativas do Governo brasileiro, desenvolver o país é expandir as fronteiras do mercado. Idealmente, assim rezam os compêndios, um país merece a qualificação de desenvolvido quando nele o mercado se torna o sistema ubíquo de produção. Isso implicaria em assegurar emprego nos diversos setores do mercado formal a todos os brasileiros em idade de trabalhar. Tal meta é, porém, não só impossível de ser atingida, como detrimental à boa ordem cívica e social do país.

Foi estimado que no Estado de Santa Catarina somente para absorver a população rural excedente de indivíduos em idade de trabalhar, seria necessário investir na criação de empregos cerca de US\$ 240 milhões anualmente, ou o equivalente a 60% do orçamento daquele Estado em 1979. Esta estimativa não considera a demanda de empregos decorrente do setor urbano da economia.

A propósito, é oportuno observar que o Brasil tem persistentemente carecido de uma política de urbanização. Em tese, a urbanização é um processo civilizatório. Por consequência, é retrógrada a proposta ingênua de, por princípio, coibir a migração rural. O que se contempla neste artigo é a ausência, no país, de critérios reguladores dos movimentos da população.

Estimulando a migração de brasileiros do campo para as cidades, nossa política de crédito rural subsidiado e abundante não só contribui para agravar o problema do desemprego (e por via de consequência o da violência e da criminalidade), em nossos centros urbanos, como também para destruir sistemas de produção à base de mão-de-obra familiar, de que largamente depende o suprimento de produtos destinados à alimentação básica do povo, entre os quais feijão, leite, arroz, mandioca, milho e batata. A produção de alimentos básicos não constitui atrativo para os empresários que ordinariamente se categorizam para receber crédito em nossas entidades financeiras.

Nossa política alocativa obedece a critérios tais que em face deles nada de surpreendente existe na verificação de que o país tem importado feijão, leite, arroz e até alpiste. Premido pela necessidade de através da exportação, obter

renda em dólar, na magnitude imposta pelo caráter periférico de nossa economia, o crédito rural é predominantemente concedido para estimular culturas de exportação, como recentemente a da soja ou seja, o setor de nossa agricultura mais intimamente ligado ao sistema oligopolístico de produção, cujo impacto periferizante sobre a economia brasileira será caracterizado mais adiante.

A crise econômica e social do Brasil tem sido focalizada com base no pressuposto de que existe uma incompatibilidade entre a economia de mercado e a intervenção estatal. Esta polaridade cerebrina dificulta a percepção clara de condições irreversíveis da economia brasileira. Uma dessas condições consiste em que o Estado, no Brasil, é dominante ator decisório em setores críticos da economia, como a siderurgia, a petroquímica, o crédito, a produção de energia e matérias-primas essenciais.

No seu papel de formulador de diretrizes alocativas o Estado no Brasil, foi levado a munir-se de sólido sistema operacional que lhe confere extraordinária capacidade de influir no curso da economia nacional. Do ponto-de-vista alocativo, e no que tange à economia doméstica, o Governo no Brasil tem mais poder do que o Governo nos Estados Unidos. É certo que esse poder não está livre de disfunções graves na medida em que suas deliberações são tomadas à margem do ambiente da competição privada e/ou sem perfeita consistência com as suas responsabilidades sociais.

No entanto, o poder alocativo do Governo tornou-se no Brasil requisito irreversível do viável funcionamento do sistema nacional de produção. O sistema operacional do Governo é indispensável para a implementação de diretrizes alternativas de alocação de recursos, pois atividades e setores que seriam negligenciados pelos critérios de rentabilidade imediata do mercado formal poderiam ser estimulados e fortalecidos sob o amparo de organizações oficiais já existentes.

Uma análise mais abrangente da produção não pode ser empreendida apenas na perspectiva da teoria convencional de mercado. Os diversos sistemas de produção apresentam características que, em alguns casos, os aproximam, mas, em muitos outros, os afastam das normas que regem o funcionamento do mercado segundo a concepção convencional. Uma teoria alocativa sensível à heterogeneidade dos sistemas de produção é instrumento indispensável para assegurar a eficiência das políticas alocativas do Governo brasileiro, bem como para avaliar o seu impacto no desenvolvimento econômico e social do país.

■ ■ ■

A PRESENTAREI a seguir uma classificação esquemática dos múltiplos sistemas de produção. No presente estágio, esta classificação é ainda exploratória, o seu rigor taxonômico é largamente precário. Ela serve, porém, para enfatizar os seguintes aspectos:

(A) os diferentes sistemas de produção se distanciam ou se aproximam do modelo convencional do mercado conforme várias condições, entre as quais seu grau de participação na economia de mercado, seu tamanho, natureza do ordenamento técnico de suas atividades, critérios pelos quais os fatores de produção são alocados e remunerados, estabilidade de suas operações.

(B) Nenhum dos sistemas de produção deve ser considerado como exclusivamente determinativo do processo alocativo. A classificação predica a adoção de critérios diferenciais de avaliação de eficiência dos sistemas de produção. Este ponto é crucial, pois corrige a tendenciosidade da concepção convencional do processo produtivo, que é escassamente sensível aos requisitos específicos dos diferentes sistemas quanto à escolha dos fatores, prazos, custos e benefícios sociais.

(C) Os critérios das políticas públicas que objetivam orientar o processo alocativo do país tem múltiplos referentes, além dos que caracterizam propriamente o mercado formal. A classificação predica, a nível de Governo, a institucionalização de mecanismos de transferência unidirecional e bidirecional de recursos, e a prática de tais transferências de acordo com o funcionamento típico dos diversos sistemas de produção.

Além de formas extremas como os monopólios estatais, a economia brasileira é constituída dos seguintes sistemas de produção:

1. **Sistema oligopolizado de produção**, no âmbito do qual se verifica largamente o exercício do que J. K. Galbraith chama de "soberania do produtor". É composto de empresas que se dedicam à produção de bens ou prestação de serviços de alta sofisticação técnica ou mercadológica. Tais empresas dominam amplamente o mercado em que atuam e são essencialmente cosmopolitas, pois estão funcionalmente articuladas (quando não subordinadas) a empresas e instituições que operam nos centros mais desenvolvidos. São capazes de criar ou alterar significativamente padrões de comportamento e consumo. Enquanto não adequadamente regulada, sua participação na economia nacional pode contribuir para o agravamento da periferização da mesma.

2. **Sistema de produção de relativa competitividade**, composto de empresas que atuam em ambiente competitivo, aproximando-as dos modelos clássicos de economia de mercado. Predominantemente (embora não exclusivamente) é representado por empresas médias e pequenas. No espaço ocupado por essas empresas, a chamada "soberania do consumidor" se exerce em considerável escala. Portanto, as empresas que pertencem a esse grupo são sujeitas ao darwinismo econômico ao qual estão largamente imunes as do primeiro grupo.

3. **Sistema fronteiriço**, composto de organizações que se encontram em uma das duas situações extremas: ou adquirem certas características que as aproximam dos oligopolos (como é o caso de empresas regionais com dominante participação nos mercados em que atuam), ou, ao contrário, estão sendo alijadas do mercado por força de fatores tecnológicos ou mercadológicos a que estão crescentemente

mente expostas pela internacionalização progressiva da economia brasileira;

4. **Sistema quase-formal de microprodução**, ao qual certos aspectos da lógica inerente à teoria do mercado se aplicam, embora de forma flexível, instável e episódica. O artesão, o profissional liberal, o "empreiteiro" de serviços de construção civil ou reparos, o intermediário de negócios que age eventualmente, o biscoiteiro, são exemplos desta categoria.

5. **Sistemas conviviais e comunitários de produção**, que incluem a associação de pequenos grupos humanos (entre os quais, por exemplo, a família) para a produção de bens e serviços. É o caso, por exemplo, da comunidade social religiosa, da vizinhança que organiza pequenas creches, da prestação de serviços comunitários, de certos tipos de cooperativas, da pequena agricultura de hortigranjeiros ou do armazém familiar das regiões isoladas. Estas organizações vinculam-se com os mecanismos formais de mercado de maneira restrita e errática, e suas operações, muitas vezes, não são monetarizadas.

■ ■ ■

ESTA classificação de sistemas de produção e parte integrante de um modelo alocativo presumivelmente capaz de contribuir para a formulação de políticas públicas necessárias à superação do presente impasse econômico e social em que o país se encontra. Em toda a sua complexidade, o modelo supõe uma metodologia governamental de alocação de recursos. Nestas condições, não pode ser formulado de maneira acabada por nenhum ser humano individualmente. O modelo questiona o vigente modo de enfocar o processo de produção e a efetividade operacional das práticas governamentais que orientam o processo alocativo. A sua consolidação sistemática requer mais do que um trabalho de gabinete. Requer uma associação entre os que têm experiência concreta da operação do sistema alocativo do país e aqueles que, mais teoricamente orientados, carecem de uma exposição direta às práticas governamentais necessárias à correção das distorções eventuais do seu esforço especulativo.

A transferência de recursos públicos para estímulo, amparo, subsídio e incremento da produção econômica tem já longa tradição em nossa história administrativa e política. A complexidade e variedade do aparato institucional de "fomento econômico" no Brasil são evidências disto. Entretanto, por diversas razões, esse mesmo aparato em geral (a) favorece as categorias 1 e 2 (sistema oligopolizado e sistema de relativa competitividade), (b) assiste de forma eventual à categoria 3 (sistema fronteiriço), e (c) exclui por completo da sua esfera de atuação as categorias 4 e 5 (sistema quase-formal de mercado e sistema convivial/comunitário). Em tese é não só desejável mas também possível experimentar e sistematizar mecanismos institucionais diferenciados através dos quais o Estado busque maximizar todas as formas de organização social da produção.

No seu estado atual, a economia brasileira é peça de um sistema cosmopolitano de produção e distribuição em que os atores dominantes garantem as margens de lucro que lhes convêm em suas operações internacionais, e controlam o processamento dos recursos e a produção no mundo periférico. A luz desta configuração cosmopolita deve ser considerada a importância das políticas de substituição de importações, nos moldes em que tem sido implementadas no Brasil e na América Latina nas três últimas décadas.

A teoria econômica em que se fundamentam, apesar de ter, acertadamente, tornado evidente a falácia da divisão internacional do trabalho, nos termos clássicos em que foi originalmente formulada, todavia não se deu conta cabalmente do refinado espectro de estruturas de oferta e demanda de que resulta a assimetria política dominante no ordenamento da extração e processamento de recursos em escala global.

Assim, em última análise, tais políticas de substituição de importações não defendem o Brasil contra o efeito expropriativo e periferizante de seu comércio externo. A alternativa para esta situação é a implementação no Brasil de novo desenho de sua economia doméstica, fundamentado numa percepção mais acurada da multiplicidade dos subsistemas de produção que a compõem.

Está por se fazer no Brasil a clarificação do modo concreto como se estabelecem as relações simbióticas de que resulta a comunhão de interesses entre setores de nossa tecnoburocracia e setores empresariais estrangeiros e nacionais. Uma Chefia Executiva, cientificamente desinformada, está necessariamente indefesa contra o aconselhamento unilateral do extrato cosmopolitano da tecnoburocracia. Em última análise, seria ingênuo supor que a discussão de questões relativas à reformulação do modelo alocativo brasileiro é exercício acadêmico, principalmente no tocante ao regime de nossas relações internacionais de troca.

O fato é que, aos que contemplam não com disposição sectária, mas com conhecimento abalizado e acurado dos fatos, a presente concepção governamental do ordenamento do comércio exterior, na hipótese mais benigna, é verdadeiramente idílica. Incorporar aquele conhecimento como ingrediente de decisões alocativas do Governo e institucionalizar o seu desenvolvimento sistemático e, ao contrário do que se afiguraria a uma visão hiperdefensiva do *status quo*, requisito efetivo de segurança nacional. Há muito de capitulação no ponto-de-vista que entre nós é frequentemente articulado em conversas informais e até na imprensa de que a economia brasileira não entrará em colapso porque, em tempo, nossos financiadores externos nos socorrerão. Onde quer que este ponto-de-vista seja acolhido seria inútil debater o tipo de análise consubstanciada neste artigo.

Nota: Este artigo incorpora parte de documento, ainda não divulgado, que o autor produziu a pedido de uma organização financeira do Brasil. O autor agradece autorização expressa que lhe foi concedida para divulgar esta matéria.

Alberto Guerreiro Ramos, é professor da Universidade do Sul de Alagoas e Professor Visitante da Universidade Federal de Santa Catarina.