

Capítulo 2

A ECONOMIA EM MUDANÇA

As mudanças que acontecem lá fora

Uma das poucas vantagens dos países em desenvolvimento é poder queimar etapas em seu processo de evolução. Brasil, Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong são exemplos marcantes. Puderam transformar-se rapidamente sob a influência dos avanços tecnológicos que ocorreram nos países ricos. Nosso país pode novamente beneficiar-se das impressionantes mudanças em curso na economia mundial.

Desde os grandes descobrimentos realizados pelos países ibéricos, as revoluções no comércio e no desenvolvimento têm sido movidas por inovações tecnológicas e por melhoria nos sistemas de transporte e comunicações. Ondas se sucederam ao longo da História, algumas movidas por artigos hoje prosaicos, como o relógio e os óculos, que promoveram enormes ganhos de produtividade na Idade Média. A invenção da imprensa por Gutenberg (1438) foi uma fonte inédita de difusão do conhecimento.

A penúltima dessas ondas aconteceu entre as duas últimas décadas do século XIX e as duas primeiras do século XX. A máquina a vapor, as ferrovias, o telégrafo e a energia elétrica detonaram um movimento de transformação tão gigantesco que se chegou a pensar que o homem nada mais tinha a inventar. Sob certos aspectos, o grau de globalização do capital foi maior nessa época do que no presente. A tragédia da Primeira Guerra Mundial não foi capaz de deter o progresso. Imaginava-se que a prosperidade estava garantida para sempre.

O movimento altista das bolsas de valores nos anos 20 era justificado como natural consequência dessas transformações. O *crash* da Bolsa de Nova York em 1929 e a depressão na primeira metade dos anos 30 vieram mostrar que o ciclo de negócios ainda estava vivo, que bolhas especulativas furam e que a economia não voltava ao seu estado natural depois de uma recessão.

A Segunda Guerra Mundial tampouco interrompeu a marcha das inovações, nem do desenvolvimento, a não ser onde se localizava o teatro das operações, principalmente nos países perdedores. A literatura atribui às despesas militares uma participação importante na recuperação da economia americana a partir do final dos anos 30. Mas foi certamente depois do fim do conflito que o mundo viria a experimentar outra era de ouro de transformações e crescimento. A expansão espetacular do consumo de massa, a disseminação do uso do automóvel e o advento do avião a jato responderam pelo que seria, na década de 60, o mais duradouro período de prosperidade dos Estados Unidos. O PIB cresceu ininterruptamente por 106 meses. Nascia a sociedade opulenta (ou afluente), expressão imortalizada por John Kenneth Galbraith.

Nas duas últimas décadas do século XX, despontou uma nova onda, cujo movimento ainda está em curso e se torna cada dia mais imprevisível em seus desdobramentos. Trata-se de uma nova revolução promovida (novamente) pelo avanço tecnológico em todos os quadrantes, particularmente na tecnologia de informação. O computador, o microprocessador, o satélite e a expansão das telecomunicações baratearam dramaticamente os custos de processamento de dados e das comunicações entre indivíduos e empresas. Nos anos 30, uma chamada telefônica transoceânica custava trezentos dólares por minuto a preços de hoje. Neste momento, o custo da mesma ligação se conta em frações de centavo, com qualidade muito superior.

No futuro próximo, as redes de telecomunicações vão substituir os elétrons pelos fótons, uma partícula da luz, na transmissão de informações de um lugar para outro. Chamadas internacionais custarão o mesmo que as locais. Será criado o paraíso da banda larga da Internet, com *downloading* instantâneo. As primeiras experiências de novas

tecnologias baseadas nos fótons já permitiram a transmissão do equivalente a 32 mil ligações telefônicas simultâneas em uma simples fibra ótica. Estima-se que será possível elevar esse número para meio bilhão.

As conseqüências dessas transformações são conhecidas. Surgiu a Internet, que vem promovendo mudanças estonteantes no acesso à informação e na maneira de viver, estudar, trabalhar, divertir-se, fazer negócios e encontrar pessoas. A economia se globalizou. No sistema financeiro, a globalização foi intensificada pela queda dos custos da informática e das telecomunicações, o que permitiu o desenvolvimento de novas técnicas e produtos. A gestão de riscos se sofisticou. O aumento da institucionalização da poupança e a securitização de recebíveis mudaram o centro do sistema financeiro, dos bancos para o mercado de capitais.

Já se convencionou a existência de uma nova economia, na qual a revolução digital propicia sistemas de negócios ágeis e enxutos. Na economia americana, isso tem-se traduzido por elevado crescimento, baixo desemprego e inflação sob controle. Ainda que se duvide da sustentação infinita do processo, é inegável que os grandes aumentos de produtividade proporcionados pela nova economia permitirão o crescimento sem inflação ainda por muito tempo. Nos Estados Unidos, estudos mostram que sua prosperidade recente deriva de três elementos: (1) o aumento de investimentos privados, particularmente em tecnologia de informação; (2) a continuidade do processo de reestruturação das empresas, que usam crescentemente a Internet para aumentar sua eficiência; e (3) uma associação de mercado de trabalho flexível, economia aberta e mercado de capitais desenvolvido, que facilita o desenvolvimento dos negócios e a abertura de novas firmas.

No dizer de um especialista, William Sahlman, da Universidade Harvard, a nova economia funciona porque expulsa a ineficiência, força a reengenharia inteligente dos processos empresariais e assegura aos clientes e consumidores que eles terão mais do que desejam. Nos Estados Unidos, a nova economia se move também pela admiração que a sociedade devota aos empreendedores, sua tolerância em relação ao fracasso (o que favorece a ousadia e permite sempre o reinício) e pelo fácil acesso ao mercado de capitais. Além disso, conclui Sahlman, a nova economia atrai as melhores e mais brilhantes mentes do país.

Outro norte-americano, o presidente do Federal Reserve (Banco Central), Alan Greenspan, resumiu em magnífica conferência no princípio de janeiro de 2000 as conseqüências dessa onda de inovações para a economia. Para ele, não há mais dúvida de que surgiu algo profundamente diferente do típico círculo de negócios do pós-guerra. Tudo indica que na virada do milênio a economia estava experimentando uma aceleração de inovações que acontece uma vez a cada século. Um número de tecnologias que resultaram da acumulação de conhecimentos dos últimos cinquenta anos, particularmente a Internet, começou a trazer incríveis mudanças na forma como os bens e serviços são produzidos e, especialmente, na maneira como são distribuídos para os consumidores finais.

A tecnologia da informação é o que define o atual período como especial, pois ela responde por aumentos de produtividade inéditos. A nova economia mudou padrões, entre os quais a relação entre inflação e desemprego na economia norte-americana. A taxa natural de desemprego era de 6%, abaixo da qual apareciam pressões inflacionárias. Atualmente, o desemprego é de 4% nos Estados Unidos e nada aconteceu na inflação, que, ao contrário, continuou declinando.

Até o advento da tecnologia da informação, os negócios eram limitados por grandes incertezas. Era escasso e defasado o conhecimento das necessidades dos clientes e do local de estoques e materiais que deveriam fluir através dos complexos sistemas de produção. Por isso, os negócios exigiam excessos deliberados para funcionar adequadamente. Dobrar os requerimentos de material e mão-de-obra era essencial. Decisões eram tomadas com horas, dias e até semanas de defasagem. Precisava-se de uma reserva para os erros de cálculo.

A tecnologia da informação aumentou gigantescamente o conhecimento e eliminou muitas das defasagens do passado. Grande parte das informações torna-se disponível em tempo real. O supermercado envia informações sobre reposição de estoque no momento em que o cliente passa no caixa. O monitoramento por satélite permite conhecer a localização exata dos caminhões de entrega de matérias-primas, partes e componentes e estimar com precisão sua chegada. Caiu substancialmente o tempo de fabricação de bens e diminuiu o número de horas requeridas para produzir e distribuir mercadorias.

O comércio entre empresas pela Internet (*business-to-business*) está revolucionando o mundo dos negócios. Técnicas de *just in time*, isto é, ter o menor estoque possível de bens intermediários e finais, que já se haviam desenvolvido nos últimos vinte anos, se aceleraram com esse tipo de comércio. Com a redução das incertezas e a operação com estoques mínimos, reduziu-se dramaticamente a necessidade de manter excesso de material e de mão-de-obra. Tornou-se desnecessário manter bens e pessoas como uma espécie de seguro para sustentar a produção.

Caiu dramaticamente a necessidade de capital de giro, liberando fundos para o investimento e a inovação. A nova economia aumenta o desemprego no primeiro momento, mas cria empregos mais à frente.

As inovações também revolucionaram a logística. Provavelmente, essa é a área de maior transformação no processo de produção e distribuição. Com a Internet, a logística melhora e continua reduzindo custos e aumentando a eficiência. A revista *The Economist* produziu um estudo especial sobre a Internet em que assinala a espetacular influência na logística. Um dos melhores exemplos é a fábrica de computadores da Dell na Irlanda. A empresa vende seus produtos inteiramente via Internet. Cada cliente pode montar o próprio equipamento. Enquanto ele acessa o *site* da Dell, o clique do *mouse* gera informações *on-line* por meio de uma intranet à qual estão ligados os fornecedores. O embarque de partes, peças e componentes obedece a esse movimento. Os caminhões que os transportam esperam algumas horas e retomam com os computadores.

A revolução da Internet está afetando uma atividade que precedeu o surgimento do capitalismo, isto é, o intermediário entre a produção e o consumo: o atacadista, a loja, o representante comercial. Com as compras e vendas eletrônicas, ele vai tomando-se desnecessário. Já se prevê, por exemplo, o fim comércio de música como o conhecemos atualmente. Os CDs serão adquiridos pela Internet não como hoje, mas por *downloading*. Ao mesmo tempo, está aparecendo uma figura nova, o "infomediário", ou "hipermediário". Há os agregadores, que auxiliam os compradores em mercados fragmentados, fornecendo-lhes informações sobre preços e produtos a cada minuto e um único ponto de contato para a prestação dos serviços. Há os leiloeiros *on-line*, que fornecem aos vendedores de bens e serviços perecíveis ou em sobra a oportunidade de vendê-los ao melhor preço possível e aos compradores a oportunidade de comprar a preços convidativos. E há as bolsas eletrônicas, que criam liquidez em mercados fragmentados e diminuem os níveis de estoque aproximando compradores e vendedores.

As transformações na economia brasileira

Grande parte das transformações que se operam nos países industrializados já está chegando ao Brasil, principalmente depois da abertura da economia, do fim da reserva de mercado de informática e da estabilidade. A pressão da concorrência e do novo consumidor brasileiro obrigou as empresas a um intenso esforço de modernização. As grandes empresas brasileiras já operam usando o estado da arte da informática, incluindo sofisticados aplicativos de gestão. Serviços como os de reservas de passagens aéreas, *homebanking*, caixas eletrônicos, geração e transmissão de TV e rádio, hospitais e outros utilizam a mais avançada tecnologia.

Tudo indica que o Brasil pode beneficiar-se da onda de inovações que caracterizam a nova economia e experimentar ganhos de produtividade não derivados do esforço interno de reformas. Basta manter a possibilidade de as empresas brasileiras poderem importar tecnologia, *softwares*, partes, peças, componentes e equipamentos. Duas condições são fundamentais para preservar o caminho: a estabilidade e a abertura. A volta da inflação criaria novamente a nuvem de incertezas que dificulta o cálculo econômico e, portanto, o investimento. O fechamento da economia dificultaria as importações e, assim, bloquearia o canal que permite a internação dos avanços tecnológicos dos países desenvolvidos.

Evidentemente, o impacto dessa onda não será o mesmo que se observa nos Estados Unidos, pois não dispomos de nível educacional, legislação trabalhista, capacidade de investimento ou mercado de capitais que reproduzam aqui o ambiente norte-americano. A mesma restrição existe, por exemplo, na Europa, onde a rigidez do mercado de trabalho limita os efeitos benéficos da nova economia. Nada garante que o Brasil seja o único país em desenvolvimento a aproveitar a onda tecnológica dos países avançados. Os pessimistas afirmariam até que nossos concorrentes podem estar fazendo melhor uso das transformações, especialmente em países como os do Sudeste Asiático, que possuem condições melhores no campo educacional e níveis mais elevados de poupança.

Seja como for, não há dúvida de que a economia brasileira tem tudo para absorver uma parte pelo menos dessas transformações. A rigor, temos condições de remover os obstáculos mencionados. Por exemplo, são maiores aqui do que na Europa as chances de reforma da legislação trabalhista. A nova economia aporta no Brasil no momento em que pode estar amadurecendo a virada econômica derivada da abertura da economia e do novo ambiente de competição. Novas transformações deverão acontecer à medida que se tornarem mais efetivos os resultados da reestruturação das empresas e da privatização dos serviços de telecomunicações, energia elétrica e transportes. Outras mudanças se seguirão à reforma tributária, que pode elevar a competitividade das empresas.

Não é desprezível o efeito da evolução das telecomunicações depois da privatização da Telebrás e da Internet. O aumento espetacular da oferta de telefones fixos e celulares, a melhoria dos serviços e a redução dos custos terão efeitos dramáticos na eficiência da economia e no bem-estar dos cidadãos. Havia 600 mil linhas de telefones

celulares em 1995. Agora são 15 milhões. Na telefonia fixa, as linhas passaram de 15 milhões para 27 milhões. Quando cheguei a São Paulo, em 1990, paguei o equivalente a 3 mil dólares por uma linha fixa. Fala-se que na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, houve época em que o custo subia a 10 mil dólares. Nos planos de expansão, comprava-se mais barato, talvez menos da metade desses preços, mas passavam-se dois, três ou mais anos antes de receber o telefone. Agora, em São Paulo, compra-se telefone por menos de 50 dólares na concessionária, com instalação em menos de uma semana. O celular também caiu dramaticamente de preço e se popularizou. Agora é objeto de presente de Natal.

Transformações também estão ocorrendo no varejo, setor a que a rigor chegaram muito antes da abertura da economia. No segmento de supermercados, o fator determinante foi a entrada de um forte *global player* em 1972. A rede francesa Carrefour introduziu um formato de loja inusitado no Brasil: o hipermercado, uma loja de grande superfície (10 mil metros quadrados em média) para vender em torno de 50 mil itens entre alimentos e não-alimentos. O Carrefour influenciou o *layout* de outras lojas. Mais importante, no entanto, foi sua contribuição, via concorrência, para acelerar a modernização das redes nacionais.

Durante duas décadas, a velocidade das transformações foi lenta. As mudanças eram inibidas pelo fechamento da economia, pela reserva de informática e pelo ambiente de desequilíbrio macroeconômico, especialmente a inflação. A inflação prejudicava o varejo porque o consumidor tendia a associar os aumentos de preços com ganância excessiva. Os supermercados eram os vilões dos planos de estabilização centrados no congelamento de preços. Parte considerável das energias e do pensamento estratégico das empresas era consumida imaginando formas para reajustar preços de uma maneira lógica e pouco perceptível para o consumidor.

Com a abertura e a queda da reserva de informática, o varejo se transformou rapidamente. Em 1995, mais da metade de suas caixas registradoras estava automatizada. A presença de produtos importados nas prateleiras fornecia novos parâmetros de preço e qualidade aos consumidores, o que induziu a indústria nacional a lançar produtos mais variados, de melhor qualidade e com preços cada vez mais competitivos. A estabilidade permitiu às empresas voltar a pensar estrategicamente e aumentou o apetite das redes estrangeiras, que começaram a marcar forte presença no mercado nacional. A competição passou a ficar mais difícil para quem não estava preparado. Houve um enorme movimento de fusões e aquisições. Os estrangeiros ganharam espaço e somente dois grandes grupos nacionais sobreviveram (o Pão de Açúcar e o Sendas).

Nesse novo ambiente, a tecnologia da informação e a logística passaram a ser o diferencial de competitividade no varejo brasileiro. O sucesso depende agora do uso eficiente de depósitos e da distribuição de mercadorias via processos e equipamentos mais modernos. A revolução competitiva e tecnológica do varejo foi ampliada pela pressão de um consumidor mais crítico, maduro e atento a seus direitos. Somente as empresas que compreenderem essas mudanças estruturais sobreviverão. Promessas infundadas e grandes jogadas de marketing não têm mais espaço. A ameaça é a pior de todas: o abandono do consumidor.

A seguir, algumas reflexões sobre as transformações que me parecem mais relevantes, algumas delas ainda em curso. A escolha deve ter seus defeitos e está influenciada por minhas preferências pessoais. Participei ativamente de todas elas ao longo dos meus quase trinta anos de serviço ao governo, primeiro no Banco do Brasil e depois em diversos postos no governo federal, o último deles como ministro da Fazenda (1988-90). Tenho acompanhado, em minhas atividades de consultoria econômica, a evolução de todas desde que saí do governo.

Abertura da economia

A necessidade da abertura

Nos anos 80, começou a ficar claro que a indústria brasileira se havia acomodado aos longos anos de protecionismo e subsídios. Sem concorrência, praticamente não existiam estímulos à melhoria da produtividade, da qualidade dos produtos e da gestão das empresas. O consumidor não fazia parte do modelo de desenvolvimento baseado na intervenção estatal.

As empresas não tinham motivação para investir tempo e recursos na redução de desperdícios, na preparação da mão-de-obra e na inovação tecnológica e gerencial. Essa letargia não constituía exclusividade da empresa nacional. As multinacionais aqui instaladas também se acomodaram.

Enquanto a economia brasileira se autarquizava, a economia mundial prosseguia seu processo de transformação, com as novas tecnologias proporcionando velocidade e abrangência sem precedentes. O sistema

financeiro se mundializou sob o estímulo da queda brutal dos custos da tecnologia de informação. Ganhos sensíveis de produtividade advieram da maior inserção dos países nos fluxos de comércio e finanças mundiais, da criação de blocos econômicos e da ampliada inter-relação das economias.

Era crucial, pois, abrir a economia brasileira e recuperar o tempo perdido. A percepção dessa necessidade aumentou no governo com o exemplo de outras experiências, como a do México. A crise de liquidez internacional que se seguiu à moratória mexicana (agosto de 1982) e as decorrentes negociações de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento colocaram no centro das discussões o exagerado fechamento da economia e as restrições cambiais aos fluxos de capitais e de bens e serviços.

Vários estudos mostraram que o potencial de exportação da economia estava sendo limitado pelas restrições às importações. Assim, paradoxalmente, os esforços para lidar com o déficit comercial via contenção de importações acabavam por dificultar a expansão das exportações e a redução da vulnerabilidade externa. O BNDES deu sua contribuição ao debate com a defesa da integração competitiva do Brasil à economia mundial.

Os fracassados planos de estabilização dos anos de 1986 a 1991 revelaram que o baixo nível de competição, derivado do fechamento da economia, era um sério limitador aos esforços de combate à inflação. Entre as principais causas do insucesso do Plano Cruzado esteve a impossibilidade de importar para atender à expansão súbita da demanda, provocada pela restauração do poder de compra da população de menor renda. Daí as prateleiras vazias e as tentativas ridículas de lidar com o problema, como na famosa busca do boi no pasto com policiais e helicópteros.

Ao contrário do que se costuma dizer, a abertura da economia não foi obra do chamado Consenso de Washington, mas da evolução de pensamento no Brasil e das inequívocas evidências de que o fechamento havia ido longe demais. A abertura se justificava por múltiplas razões: contribuir para o aumento de produtividade - sem o qual não há desenvolvimento - induzir à melhoria da qualidade, satisfazer o consumidor e auxiliar a estabilização da economia.

A evolução da abertura

Atribui-se ao presidente Fernando Collor, e mais precisamente ao ano de 1990, o início efetivo da abertura da economia brasileira à competição internacional. De fato, nesse ano foram ampliadas e aceleradas as medidas adotadas no governo anterior e se enraizou a idéia de que chegara a hora de sepultar de vez o protecionismo exacerbado do passado.

Numa genial jogada de marketing, Collor acusou a indústria automobilística de fabricar "carroças". Ele contribuiu para mudar a agenda, pois teria percebido que a sociedade já estava preparada para apoiar a abertura. Ao mobilizar a opinião pública, criou as condições sociais e políticas para acelerar o processo e para a aceitação de seus conhecidos custos.

Na realidade, entretanto, a idéia da abertura havia amadurecido ao longo da década de 80, a partir de quando foram se tornando evidentes as disfunções do longo fechamento da economia. Essas disfunções se haviam agravado com as medidas de contenção das importações adotadas na esteira da crise do petróleo (1973 e 1979), do aumento dos juros internacionais (1979/80) e da crise da dívida externa (1982). Ao terminar a década, o coeficiente de importação do Brasil era um dos mais baixos do mundo: algo como 5% do PIB.

O diagnóstico da insustentabilidade do fechamento da economia se acelerou a partir de 1985, quando a Comissão de Política Aduaneira concluiu amplo estudo da estrutura tarifária brasileira. Havíamos chegado a uma situação incompreensível depois de uma década de medidas tópicas para lidar com os problemas da balança comercial. O problema não se limitava ao excessivo protecionismo. Havia também exageros (tarifas e sobretarifas que perfaziam mais de 200%), redundâncias e falta de coerência no sistema tarifário.

Simultaneamente, caminharam as negociações com o Banco Mundial em torno de um empréstimo setorial para o comércio exterior, que haviam sido iniciadas ainda no regime militar. Esses empréstimos não se vinculavam a projetos específicos mas a reformas para melhorar o quadro macroeconômico e regulatório do país. O cipoal de normas, controles, licenças prévias e outras barreiras não-tarifárias foi submetido a uma completa radiografia, que confirmou seu efeito danoso sobre a competição e a eficiência da economia. Havia indicações de que o Brasil poderia começar o desmonte desse gigantesco aparato burocrático mesmo antes de resolver o problema da dívida externa e da inflação.

Propostas de medidas começaram a aparecer por volta de 1987 e receberam apoio do Ministério da Fazenda, que se preparou para adotá-las. Elas se coadunavam com outro tipo de preocupação, a de rever a parafernália de incentivos fiscais - grande parte relacionada com os programas de substituição de importações - e as funções dos órgãos setoriais responsáveis por sua gestão.

Em junho de 1988, aconteceu o primeiro passo formal para a abertura. Naquele mês, depois de intensas e difíceis negociações com a indústria, teve início a ampla revisão tarifária, com uma segunda rodada em julho de 1989. A tarifa média foi reduzida de 58% para 35%. A máxima caiu de 105% para 85%. A economia ainda permanecia muito fechada, mas as medidas significaram o rompimento com o sistema aduaneiro anterior. Foram, além disso, extintos os inúmeros regimes especiais de importação e chegou ao fim a redundância tarifária. Estava desembaraçado o caminho para a abertura.

Na mesma época, começaram a revisão das intrincadas regras sobre exportação e o dismantelamento das restrições às importações, incluindo as primeiras medidas de dispensa das guias de importação e de autorizações especiais. A extinção da lista de produtos com importação suspensa foi desencadeada em 1988. Da lista de 3 mil produtos, reduzida gradualmente, restavam apenas quinhentos na passagem de governo.

Na área cambial, a abertura começou em dezembro de 1988, quando se introduziu o câmbio flutuante. O novo regime se destinava a abrigar operações cursadas no mercado paralelo, como as compras de moeda estrangeira de turistas e as vendas relacionadas com remessas para pagamento de serviços de *software* e para estudantes e tratamento de saúde, que até então eram livres apenas quando de valores até trezentos dólares. Em fevereiro de 1990, aprovou-se a arbitragem ouro / dólar. Essas medidas prepararam o mercado cambial para atuar em condições de oferta e demanda. Antes, não havia mercado. O Banco Central zerava diariamente as posições compradas e vendidas (os repasses e coberturas). Adicionalmente, elas feriram de morte o mercado paralelo e prepararam o caminho para a liberalização cambial posterior.

Em 1990, a abertura se acelerou. Em quatro anos, a tarifa média cairia para 14% e a máxima para 35%. Extinguiu-se de vez a lista de importações suspensas. O governo emitiu sinais inequívocos de que sua prioridade era fomentar a competição e induzir as empresas brasileiras a se reestruturarem. Surgiu o Programa Brasileiro de Produtividade e Qualidade. O Centro Brasileiro de Assistência à Pequena e Média Empresa (Cebrae) foi reformulado e sua direção passou do governo para a iniciativa privada; o órgão mudou de Centro para Serviço (Sebrae). Na área cambial, a taxa começou a ser fixada pelo mercado, abolindo-se sua fixação diária pelo Banco Central.

Em 1994, houve nova aceleração da abertura em consequência de negociações no âmbito do Mercosul. O Brasil se comprometeu a adaptar-se à Tarifa Externa Comum (TEC) da região e no segundo semestre antecipou parcialmente em três meses a vigência dos novos níveis. As elevações de tarifa não foram efetuadas, o que deixa claro que a medida, adotada nos primeiros meses do Plano Real, tinha também o objetivo de contribuir para o êxito da estabilização.

Em 1995, o receio das consequências da crise mexicana de dezembro de 1994 levou o governo a retroceder parcialmente na abertura, criando restrições às compras de bens com elevado volume de importações e peso relativamente pequeno na inflação. Em março, a alíquota nas importações de automóveis, eletroeletrônicos de consumo, bicicletas e motos subiu para 70%. Em abril, foram abertas várias exceções à TEC. Em dezembro, instituiu-se o regime automotivo, que passou a reger o comércio exterior de automóveis no âmbito do Mercosul.

Em 1997, a crise asiática e os receios quanto à sustentabilidade do déficit externo motivaram novas restrições às importações. Entretanto, no mais grave momento do Plano Real, isto é, a crise cambial associada à flutuação cambial de 1999, não houve a criação de novas barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações. Pela primeira vez, uma forte desvalorização cambial não era seguida de medidas contra as importações. Foi uma prova inequívoca de que os saudosistas do protecionismo haviam perdido, pelo menos por ora, seu poder de pressão e influência. A abertura da economia se consolidava também na mentalidade de todo o governo, e não apenas da equipe econômica.

As consequências da abertura

Antes de comentar os efeitos da abertura, cabe destacar dois aspectos do debate recente sobre o tema. Em primeiro lugar, reconhecer os efeitos positivos do esforço de substituição de importações na industrialização do país. Em segundo, assinalar que é equivocada a tese de que o governo errou ao não negociar a abertura com os países dos quais importamos bens e serviços.

Não há dúvida de que, malgrado ter viabilizado empresas ineficientes a expensas do consumidor e do desenvolvimento do país (o exemplo mais dramático foi a reserva de mercado para a informática), a substituição de importações teve papel indiscutível na industrialização. Quando o processo se esgotou, entre os anos 70 e 80, o Brasil havia instalado um parque industrial razoavelmente complexo, diversificado e integrado. Em 1955, a indústria contribuía com apenas 19% do PIB. Em 1999, chegava a 33% do PIB.

Quanto à negociação da abertura, as críticas se explicam apenas pela arraigada cultura protecionista e intervencionista que ainda impera no Brasil, pois não fazem o menor sentido. A literatura e a experiência mundial dizem que a abertura de economias como a brasileira deve ser necessariamente unilateral. Seu principal objetivo não é o comércio exterior, mas o desenvolvimento. O alvo é contribuir para a modernização industrial, para a melhoria da qualidade e para o aumento da produtividade. Não pode depender, pois, de negociações prévias.

Suponha, por exemplo, que o governo decidisse negociar a abertura do mercado de cervejas com os Estados Unidos, o de têxteis com a Coreia do Sul e o de calçados com a China, países que têm interesse nos respectivos segmentos, para investir ou para vender seus produtos. Suponha também que nenhum deles resolvesse, em troca, abrir seus mercados para outros produtos brasileiros. Teríamos suspenso a abertura nesses casos? É claro que não.

O reconhecimento dos efeitos favoráveis dos programas de substituição de importações não deve obscurecer seus inúmeros defeitos. A proteção à indústria nascente terminou beneficiando setores que absorviam capital e tecnologia, escassos no país, reduzindo a utilização de trabalho e recursos naturais, que eram abundantes. As restrições às importações, incluindo a obrigatoriedade de elevados índices de nacionalização, terminaram por reduzir a competitividade de muitos segmentos e por inibir seu potencial exportador.

O grande efeito da abertura, principalmente depois da estabilidade, foi submeter a indústria a um choque de produtividade. A percepção de que a abertura era para valer, de que não haveria retrocessos duradouros, empurrou a indústria para o mais importante ciclo de modernização da sua história. Programas de reestruturação objetivando a especialização (foco) e os ganhos de escala foram a tônica em todas as empresas que se deram conta da necessidade de mudar para sobreviver e se manter competitivas no mercado.

Sem a indução do protecionismo e dos subsídios de políticas industriais do passado, melhorou substancialmente a alocação de recursos. A concorrência estimulou o deslocamento de recursos para setores em que o país tem melhores condições de competir, dada a disponibilidade de seus próprios fatores. Em consequência, a produtividade da mão-de-obra na indústria aumentou à taxa de 8,5% ao ano em 1991-98, em comparação com a média de 0,3% no período 1981-89 e 5,6% no início da década de 70. A produtividade total dos fatores de produção cresceu 2,1% em média em 1991-97, contra apenas 1% na década de 80. Três quartos do crescimento potencial no período 1993-97 se deveram a esses movimentos de produtividade.

Na agricultura, a abertura se associou à redução substancial das políticas intervencionistas do governo. A liberdade de importação de insumos, como fertilizantes e defensivos, melhorou os termos de troca em favor do setor, eliminando a transferência de renda que o protecionismo assegurava à indústria. Há estudos provando que o fechamento da economia permitia a essa indústria apropriar-se de parte dos subsídios concedidos aos produtores rurais. Essa relação de trocas também foi melhorada com a liberdade de exportar e importar produtos agrícolas. Sem a abertura, teriam sido menores os benefícios dos aumentos de produtividade nos anos 90, propiciados pelas pesquisas da Embrapa e pela melhoria do sistema de transportes.

O esforço de modernização da economia brasileira pode ser medido pelo expressivo volume das importações de bens de capital, cuja média anual alcançou 17,5 bilhões de dólares no período 1994-99, em comparação com a média de 6,5 bilhões de dólares nos quatro anos anteriores da década. Esses e outros investimentos permitiram não somente os ganhos de produtividade assinalados, mas uma revolução na qualidade dos produtos da indústria.

Uma das consequências mais benéficas da abertura foi sua contribuição ao êxito do Plano Real. Como já mencionado, a queda brusca da inflação interrompe as perdas de renda das classes de menor poder aquisitivo, que não conseguem proteger-se contra as altas de preços. Como elas têm elevada propensão a consumir, todo o ganho de renda real se desloca para as compras. Ao mesmo tempo, a estabilidade recria horizontes e viabiliza operacionalmente a retomada do crédito ao consumidor. A confiança se restabelece entre financiadores e financiados, favorecendo a rápida expansão dos empréstimos, especialmente para a aquisição de bens de consumo durável.

Esse movimento acarreta uma expansão forte e rápida da demanda, que a oferta doméstica não consegue atender no curto prazo. A estratégia de estabilização do Plano Real contou, felizmente, com uma economia aberta, incluindo canais de importação azeitados pela experiência dos anos anteriores. Desse modo, o desequilíbrio entre

oferta e demanda foi resolvido pelas importações, recriando o déficit na balança comercial. Nos planos anteriores, o desequilíbrio provocava primeiramente o desabastecimento e depois a volta da inflação. O sucesso até aqui do Plano Real tem muitas explicações, mas certamente o plano teria fracassado, como os demais, se a economia ainda estivesse submetida ao protecionismo do passado.

O binômio abertura e estabilidade tem contribuído substancialmente para o processo de transformação em curso na economia brasileira. A primeira contribuiu para a segunda e esta amplificou as condições para a continuidade das mudanças. O fim da inflação descontrolada retirou o véu que turvava o horizonte para o investimento. As facilidades de importação permitiram a aquisição de equipamentos de última geração e a redução da brecha tecnológica de que padecia a indústria nacional.

Os avanços que a abertura propiciou para a qualidade foram substanciais. Essa mudança pode ser vista não apenas nos produtos nacionais mas nos certificados de qualidade da série ISO 9000 da indústria, que eram apenas dezoito em 1990 e devem ter ultrapassado 4 mil no final de 1999. Ao mesmo tempo, a pressão da concorrência e os ganhos de produtividade propiciaram a queda espetacular dos preços dos produtos eletroeletrônicos de consumo, alguns dos quais custam hoje menos da metade de seu preço real no início dos anos 90.

O bem-estar gerado pela abertura não se resume à sua contribuição para a estabilidade e aos seus efeitos de aumento de qualidade e de produtividade nos bens de consumo. A eliminação das restrições às importações e o fim da reserva de informática, associados à privatização das telecomunicações, respondem por outras transformações. Disseminaram-se o uso de computadores pessoais, o acesso crescente à Internet e o telefone, principalmente o celular. Na saúde, a abertura permitiu a rápida atualização dos equipamentos, assegurando aos brasileiros o acesso à moderna tecnologia de diagnóstico e de tratamento.

A abertura, enfim, pode ter sido a pedra fundamental para a construção de um novo ciclo de desenvolvimento no país. Sua sustentação depende, é óbvio, de avanços para consolidar e ampliar os ganhos de competitividade e qualidade. São cruciais a educação, a tecnologia e a redução dos desequilíbrios que respondem pelas altas taxas de juro e pela inibição ao desenvolvimento do mercado de capitais.

Há que reconhecer que a abertura foi realizada em período de grande instabilidade econômica. O Brasil não reunia as condições prévias que a literatura recomenda para começar o processo, que deve ser implementado em ambiente de estabilidade e de taxa cambial competitiva. Depois, a aceleração da abertura para auxiliar a estabilização monetária deve ter elevados os custos para os produtores nacionais. Não havia, porém, alternativa. Era impossível, por exemplo, primeiro estabilizar para posteriormente abrir.

O futuro do mercado de capitais

Desde a década de 80, o mercado financeiro tem vivido intenso processo de transformação em todo o mundo. É o segmento em que a idéia de globalização é mais visível. Esse processo chegou mais cedo justamente a essa área. A transformação vem sendo influenciada pela queda nas fronteiras do sistema e pelas inovações que permitiram sua maior integração com os mercados físicos.

A principal força da revolução em curso no mercado financeiro é o avanço da tecnologia da informação, que permite ampliar e sofisticar seus produtos e gerar dramática redução nos custos operacionais. A Internet tem constituído um fator adicional de mudanças, ao permitir a ampliação do acesso remoto das pessoas e das empresas aos serviços financeiros. É crescente o volume de transações do mercado de capitais por meio de corretoras virtuais.

Nos Estados Unidos, a tradicional corretora Charles Schwab opera preponderantemente pela Internet. Seus clientes compram e vendem ações de qualquer ponto do mundo por um simples clique, multiplicando o potencial de participação no mercado acionário americano. No Brasil, a Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) inaugurou em 1999 a negociação pela Internet e dispõe de um sistema eletrônico de negociação de última geração, podendo dispensar os gritos, o empurra-empurra e o estresse do pregão tradicional.

Dois outros fatores impulsionaram a revolução: a desregulação e o agigantamento dos investidores institucionais. A desregulação começou nos anos 80. O *big-bang* da City de Londres, em 1986, eliminou a segmentação dos mercados. A queda de restrições nos Estados Unidos permitiu a atuação continental dos bancos e ampliou a competição. A desregulação se espalhou pelas nações membros da OCDE e nos anos 90 chegou aos países em desenvolvimento.

O avanço tecnológico propiciou também o maior desenvolvimento dos mercados futuros, a intensa inovação nos produtos financeiros, a ampliação dos derivativos e a disseminação das técnicas de securitização de recebíveis.

Em consequência, aumentou a competição e caíram as margens. Os *spreads* bancários minguaram pela pressão da concorrência em escala planetária e da perda de parte do principal mercado dos bancos, o de crédito, para outras instituições. O tradicional mercado do crédito imobiliário também está mudando. As técnicas de securitização permitiram que o financiamento imobiliário fosse disputado por outras organizações.

Há vinte anos, 70% da poupança financeira americana estava em depósitos a prazo e cadernetas de poupança. Hoje, essa proporção é detida pelos fundos mútuos, pelo mercado acionário e outras instituições do mercado de capitais. Por isso, a operação bancária clássica representa somente cerca de um quarto da oferta de crédito. O restante é suprido por uma miríade de instrumentos e instituições: ações, bônus, *commercial papers*, *project finance*, recebíveis securitizáveis e outros papéis colocados e negociados pelos departamentos de mercado de capitais dos bancos tradicionais, pelos bancos de investimento, pelas corretoras e por outros participantes do mercado.

Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve, chamou a atenção para o papel da estrutura do sistema financeiro americano nas crises globais de 1997 (Ásia) e 1998 (Rússia), em discurso proferido em 27 de setembro de 1999 durante a reunião anual do FMI e do Banco Mundial ("As lições da crise global"). Quando a Rússia quebrou, o mercado de capitais americano virtualmente parou. Nem mesmo os grandes nomes conseguiam colocar seus papéis. Os bancos comerciais substituíram o mercado de capitais, o que permitiu que as empresas mantivessem o ritmo de produção e fosse preservada a confiança na economia.

O que aconteceu nos Estados Unidos em 1998 mostra que a existência de múltiplas alternativas para transformar poupança em investimento oferece mecanismos de apoio no caso de falharem algumas das distintas formas de intermediação. Na paralisia gerada pela crise do mercado imobiliário, em 1990, o mercado de capitais, que não havia sido afetado pela queda do valor dos imóveis, preencheu a lacuna deixada pela intermediação bancária.

A Suécia lidou melhor com sua crise bancária do que o Japão e os países do Sudeste Asiático porque possuía um mercado de capitais mais evoluído, enquanto estes dependiam excessivamente da intermediação bancária. A Austrália não sofreu os efeitos do contágio da crise asiática, apesar de seu forte relacionamento financeiro e comercial com a região, porque seu sistema financeiro conta com um desenvolvido mercado de capitais.

Para Greenspan, estudos recentes reforçam a conclusão de que a evolução do processo de intermediação financeira beneficia muito mais as economias que desenvolveram mercados de capitais eficientes. É certo, sustenta ele, "que o desenvolvimento do mercado financeiro como um todo (vale dizer, com a presença de um forte mercado de capitais) melhora o desempenho econômico em grau muito maior do que aquele que seria alcançado com as vantagens oferecidas apenas pelo crescimento do sistema bancário".

Em menor escala, as transformações do mercado financeiro americano estão ocorrendo também na Europa. A consequência essencial é o deslocamento da sua base, que migrou dos bancos comerciais para o mercado de capitais. As grandes empresas que precisam de recursos os obtêm, a custo baixo, mediante a colocação de ações e papéis de dívida junto aos investidores institucionais, via bancos de investimento e outras instituições. O benefício começa também a se estender às pequenas e médias empresas. Não obstante as dificuldades de reunir recebíveis em volumes homogêneos e competitivos, a securitização das dívidas dessas empresas já é uma realidade nos Estados Unidos.

É difícil prever o resultado final das transformações em curso. Já se questiona se os bancos serão mesmo bancos no século XXI. Perderá sentido a agência tradicional. Em sua esmagadora maioria, os serviços bancários serão prestados via terminais domésticos de computador -especialmente pela Internet, *couriers* e empresas especializadas. Os pagamentos em dinheiro serão feitos com saques em caixas automáticos pertencentes a empresas não-financeiras e com cartões magnéticos (o dinheiro eletrônico). Propostas de empréstimo, análise de crédito, contratos e outros serviços serão terceirizados. No Reino Unido, os Correios estão prestando muitos desses serviços.

Os sinais da revolução estão à vista no Brasil: expansão dos fundos de pensão e da indústria de fundos mútuos, crescente importância dos bancos de investimento, empresas não-financeiras gerindo recursos de terceiros, securitização de recebíveis, sofisticados mercados futuros, mercado acionário sustentado por investidores institucionais. O novo ambiente vai caracterizar-se por maior competição, queda de margens, redução do número de bancos e aumento da participação de instituições financeiras estrangeiras.

Não haverá lugar para bancos oficiais, a menos, talvez, o BNDES e os que a ele se assemelharem. Eles não poderão ajustar-se na velocidade requerida. São afetados negativamente pelo ambiente em que operam: mudança frequente de administração, influência política nos empréstimos, corporativismo e restrições não presentes no setor

privado (Tribunal de Contas, complexas e morosas normas de licitação e assim por diante). Felizmente, já está avançado o processo de privatização, extinção ou transformação desses bancos em agências de fomento.

Na verdade, o Brasil está há muito no caminho da construção de um mercado de capitais grande e competitivo. Demos importantes passos no campo institucional com as leis do mercado de capitais, das sociedades anônimas e de criação da Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Apesar dos defeitos, dispomos de uma moderna legislação societária. Ainda há muito a fazer, como melhorar a proteção ao acionista minoritário e fortalecer a CVM. É preciso eliminar os "desincentivos" da legislação tributária e da burocracia à abertura de capital das empresas.

A alteração mais importante está acontecendo na formação de poupança financeira, movida por mudanças culturais, pela estabilidade da moeda e pela percepção de que a Previdência dificilmente constituirá fonte de aposentadoria segura e satisfatória para a classe média. É impressionante a evolução dos fundos mútuos de investimento e dos fundos de pensão, que nos Estados Unidos se tomaram a grande força do mercado de capitais. O patrimônio dos fundos de pensão brasileiros evoluiu de 3,4% do PIB para 11,3% do PIB em 1999. A evolução dos fundos mútuos de investimento no período é ainda mais espetacular: saltou de 1,8% para 220,0 do PIB. No total, esses dois investidores institucionais passaram de 5,2% para 33,3% do PIB. Medidos em moeda norte-americana, esses investidores cresceram de 12,5 bilhões de dólares em 1985 para 280,5 bilhões de dólares em 1999. Os investidores institucionais já são a maior fonte de recursos do sistema financeiro brasileiro. Mesmo se eliminada alguma dupla contagem nessas cifras, elas não deixam de ser impressionantes.

Em algum momento, essas mudanças começarão a fazer a grande diferença. Os maiores beneficiários serão os tomadores de crédito. Os juros cairão. A oferta de crédito será maior e mais estável. A agricultura se financiará com instrumentos de dívida colocados no mercado de capitais, como a cédula do produto rural. O mercado imobiliário se expandirá via securitização de recebíveis. Haverá uma inversão da lógica do financiamento. A escassez será de idéias viáveis e não de crédito.

O leitor pode estar perguntando-se quando chegarão os benefícios dessa revolução. Quem hoje precisa tomar dinheiro emprestado no Brasil, pagando juros indecentes, acreditará pouco nessas mudanças. Infelizmente, enquanto o setor privado dá passos importantes para construir um mercado de capitais eficiente e amplo, o governo permanece exercendo o papel de vilão. O sistema tributário penaliza a modernização do sistema financeiro, particularmente o mercado de capitais, e aumenta os seus custos.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 representou indiretamente um duro golpe. Foram criadas despesas muito acima da arrecadação e se concentrou no Imposto de Renda e no IPI a transferência de recursos para estados e municípios. Em consequência, o governo federal, premido por gastos obrigatórios que representam mais de 80% das receitas, tem aumentado a carga tributária, preferentemente mediante incidências tributárias não partilháveis com outras esferas de governo. E todas essas incidências afetam negativamente o mercado financeiro e de capitais: PIS, Cofins e CPMF.

As mudanças favoráveis no mercado financeiro e de capitais dependem essencialmente de uma reforma tributária que elimine a tributação das transações financeiras, uma esquisitice existente quase que exclusivamente no Brasil. Nos outros países, as instituições financeiras pagam basicamente Imposto de Renda. O pior é que o Ministério da Fazenda tem defendido a ampliação dessa tributação. A idéia seria perpetuar a CPMF, com o nome de Imposto sobre Movimentação Financeira (IMF). Nenhum mercado de capitais evoluído tem essa maluquice. Duas de suas características básicas -baixo custo de transação e liquidez -são brutalmente atingidas pelo IMF.

O governo alega que o IMF seria neutro para as transações na economia. O seu valor seria compensado com outros tributos federais. Pagariam apenas os sonegadores. Para os leigos, o argumento é irresistível. A compensação não eliminaria, contudo, os seus efeitos nefastos. Em muitos casos, seria impossível devolver o imposto, principalmente se um dos participantes do processo de intermediação for contribuinte no exterior. Mesmo no Brasil, a devolução enfrentaria complicações operacionais. O IMF constituirá um inaceitável aumento dos custos de transação.

No aspecto de liquidez, o IMF é muito mais danoso. Quanto maior a liquidez de um papel, como se sabe, melhor o seu giro e maior a eficiência na gestão de *portfólios*. E tudo isso facilita a colocação de novos papéis. Daí a importância dos mercados secundários. O IMF funcionará como areia na engrenagem da liquidez. Em qualquer mercado sério, quanto maior a quantidade de transações, maior a liquidez. Com o IMF, quanto mais se transaciona o papel, mais se recolhe o tributo.

Os defensores da incrível tributação brasileira sobre as transações financeiras costumam dizer que isso não tem sido empecilho à evolução do mercado financeiro e de capitais. Bastaria ver, asseguram, os crescentes volumes de recursos que os investidores estrangeiros aplicam em papéis de renda fixa e variável no Brasil. Essa é uma verdade parcial. Primeiro, porque é difícil quantificar os efeitos negativos da tributação - a não ser nos mercados de American Depositary Receipts (ADR), que estão sendo gradativamente transferidos para a Bolsa de Valores de Nova York. Segundo, porque o mercado estaria atraindo volume maior de recursos e, portanto, ganhando mais liquidez se não existissem tais inibidores.

Finalmente, cabe mencionar mais um fator de inibição ao desenvolvimento do mercado financeiro e de capitais no Brasil, bem como de redução dos seus custos. Trata-se do déficit público, que ao ameaçar o crescimento da relação dívida pública/PIB aumenta a percepção de risco do Brasil e eleva os prêmios demandados para os que investem nesse mercado. É difícil ver, por exemplo, um grande desenvolvimento do processo de securitização de recebíveis agrícolas e imobiliários sem uma redução substancial dos juros básicos da economia, isto é, aqueles pagos pelo governo federal para vender os seus papéis.

Seja como for, a evolução espetacular dos investidores institucionais já começa a fazer a diferença em muitos casos. Por exemplo, na privatização, os fundos de pensão têm tido papel saliente. Sua associação com grupos empresariais do país tem permitido manter em mãos nacionais o controle e a gestão de empresas estatais do porte da Companhia Siderúrgica Nacional, da Companhia Vale do Rio Doce e de alguns distribuidores de energia elétrica. Empreendimentos privados, como os *shopping centers*, têm sido financiados em grande parte com a participação dos fundos de pensão.

A plena fruição dos benefícios do mercado de capitais que está sendo construído no Brasil dependerá, portanto, de reformas nos mecanismos de tributação e nas normas aplicáveis à abertura de empresas, especialmente na questão da transparência de informações e no tratamento adequado ao acionista minoritário.

Agricultura

Ascensão e queda do crédito rural oficial

Em nenhum país de agricultura importante o crédito rural teve a função que lhe coube no Brasil. Sua dominância como instrumento de política agrícola viabilizou a expansão do setor mas produziu enormes disfunções. Consolidou-se, além disso, uma cultura arcaica que confunde subsídio à agricultura com crédito subsidiado e nada enxerga além do crédito rural oficial.

As raízes dessa cultura são profundas e antigas. Durante a invasão holandesa, Maurício de Nassau emprestava dinheiro aos produtores de açúcar de Pernambuco para compra de escravos e ferramentas. O primeiro Banco do Brasil (1808) supria recursos à agricultura. No Império, criou-se o penhor agrícola para facilitar a concessão de empréstimos rurais.

Ao longo do século XX, forjou-se complexo arcabouço institucional para o crédito rural oficial. Pelo Convênio de Taubaté (1906), São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro se comprometeram a financiar os estoques de café para valorizar o produto. Em 1909 surgiu o Banco Hipotecário e Agrícola de São Paulo (atual Banespa) e em 1921 a Carteira de Redescontos, que viria a ser a grande supridora de recursos inflacionários ao crédito rural até a instalação do Banco Central (1965).

O processo se acelerou com a Revolução de 1930, que inaugurou o longo ciclo de intervenção estatal na economia. São dessa época o Departamento do Café (1931); a Lei de Usura, que fixou em 6% ao ano os juros do crédito rural, e o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933); a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (Creai, 1937); a Lei do Penhor Rural (1938); e a Caixa Nacional de Crédito Cooperativo, depois Banco Nacional de Crédito Cooperativo (1943).

No regime militar, o crédito rural foi institucionalizado (1965). Foram criadas as cédulas de crédito rural (1967). O Banco Central incorporou uma diretoria para efetuar repasses e refinanciamentos ligados ao crédito rural (1965), transformando-se em banco de fomento.

Nenhum dos órgãos e entidades contava com fonte estável de recursos, públicos ou privados. A área de fomento do Banco Central e o Banco do Brasil eram supridos pelo Orçamento Monetário. A primeira mediante

"adiantamentos" próprios e o segundo via "conta de movimento". Ambos operavam com recursos tidos como "ilimitados". O Brasil dava a sensação de ter criado o crédito rural amplo e sem custo.

Como não há milagre em economia, o preço a pagar por esse primitivo arranjo passou a ser cobrado no final dos anos 70, quando o sistema começou a ruir sob o peso de sua inviabilidade. A agricultura havia desenvolvido uma dependência perigosa do crédito oficial, o qual contribuíra para criar focos de ineficiência e desigualdades.

Relegou-se a plano secundário o papel de políticas públicas destinadas a aumentar a produtividade e estabilizar a renda do agricultor. Era praticamente nula a atuação governamental em áreas como ensino, pesquisa, extensão, seguro rural e infra-estrutura. O crédito rural era visto como um mecanismo para compensar a baixa produtividade.

Ocorre que o crédito jamais seria um substituto perfeito para as demais ações do governo. A massa dos agricultores menos favorecidos ficava à margem do benefício. Quem aproveitava bem os subsídios construía uma agricultura moderna e relativamente eficiente; aos excluídos restava uma agricultura atrasada, de baixo rendimento e cheia de pobres.

O arranjo institucional não provocava expansão monetária exagerada, pois o efeito dos empréstimos na liquidez era neutralizado via aumento da dívida pública, sob autorização do Conselho Monetário. Era uma típica operação fiscal realizada sem autorização legislativa.

O que parecia uma vantagem viria a se transformar, entretanto, na fonte dos problemas da agricultura a partir do final dos anos 70 e início dos 80, quando o sistema de crédito rural ficou insustentável de vez. Em 1983, o Conselho Monetário Nacional determinou a extinção progressiva do subsídio creditício, processo que se completou em 1987, mas nada surgiu de imediato em seu lugar.

Entre 1986 e 1988, realizou-se ampla reforma nas finanças públicas, que pôs fim ao arranjo. Foram extintos a "conta de movimento" (1986), a área de fomento do Banco Central (1987) e o Orçamento Monetário (1988). Criou-se, no Orçamento da União, o Orçamento das Operações Oficiais de Crédito.

A falência do sistema deixou atônitos líderes rurais, políticos ligados à agricultura e burocratas. As pressões levaram o governo a aumentar a parcela obrigatória de aplicação dos bancos privados em crédito rural. De 10% dos depósitos à vista até os anos 70 chegou a 55% na segunda metade da década de 80. Apesar disso, a crise persistiu. Dez anos depois da exaustão do modelo (1979), o volume de recursos caíra de 17 bilhões de dólares para 10 bilhões de dólares.

A agricultura sobreviveu e se transformou

Ao contrário do que se dizia, não aconteceu uma catástrofe na produção depois do fim dos subsídios creditícios. A safra de grãos passou de 51 milhões de toneladas em 1980 para 71 milhões em 1989 e tem estado nos anos recentes em torno de 80 a 82 milhões de toneladas, uma expansão de 60% no período.

Não houve milagre. É que a agricultura se livrou silenciosamente do pior da crise. Aumentou a preocupação com a qualidade e a redução dos custos. O Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas calculou que a produtividade do setor agrícola cresceu 69% nos últimos vinte anos. Na soja, foi ainda maior: a produção por hectare passou de 11,2 mil toneladas para 23,2 mil (quase 100%).

O aumento da produtividade da mão-de-obra ficou evidente no Censo Agrícola de 1996. O pessoal ocupado na agricultura diminuiu 23% entre 1985 e 1996, enquanto o produto agregado cresceu 30%. Guilherme da Silva Dias e Cicely Amaral calcularam que a produtividade da terra cresceu sistematicamente de 1987 a 1998 à média anual de 1,85%. Na média do triênio 1996-98, a produtividade foi superior à de 1987. Como causas, Dias e Amaral identificaram o uso mais intenso da terra no período, a maior utilização da tecnologia desenvolvida pela Embrapa e a intensa profissionalização da agricultura.

A agricultura também se beneficiou da abertura da economia, principalmente porque passou a ter acesso a insumos, máquinas e equipamentos importados, de menor preço e maior qualidade, alterando os termos de troca em seu favor. Ainda segundo Dias e Amaral, a abertura contribuiu para aumentar os preços dos produtos em relação aos insumos e possibilitou a sua mais ampla importação e exportação. A maior integração da agricultura aos mercados internacionais também contribuiu para a melhoria das relações de troca.

Na área do crédito, a falência do sistema oficial levou a agricultura a se relacionar mais intensamente com outros segmentos que formam o complexo *agribusiness*. A agroindústria, a rede de varejo e os fornecedores de insumos se tornaram fontes importantes de financiamento nos últimos anos, ainda que com imperfeições.

O Banco do Brasil mudou em meio às dificuldades. Dele surgiu a idéia da Cédula do Produto Rural (CPR), que se transformou na Lei nº 8.929/94. A CPR é um título emitido pelo produtor rural no ato do recebimento antecipado do valor de sua safra. Recentemente, seu uso foi permitido para transações financeiras, em que não há a entrega física do produto. A CPR é registrada na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), e suas transações são realizadas por via eletrônica. É, pois, um papel negociável no mercado financeiro.

Comprando opções em CPRs nos mercados futuros da BM&F, o governo poderá formar estoques reguladores sem os problemas do passado. A gestão dos riscos vai melhorar com os derivativos. O descasamento entre o preço fixado e o de mercado no momento da liquidação será administrado pelo comprador, via mecanismos de *hedge*.

A utilização da CPR ainda está nos seus primórdios, mas o título já mostrou sua viabilidade. O crescimento dos investidores institucionais e a evolução do mercado de capitais constituirão uma base sólida para transformar a CPR e outros títulos em instrumentos de financiamento amplo e relativamente barato à agricultura brasileira. Os produtores se terão livrado da dependência dos limitados recursos do crédito oficial, os quais poderão ser assim direcionados para as regiões menos desenvolvidas e para os agricultores de baixa renda. Será uma revolução, e ela poderá estar mais próxima do que se pensa.

As transformações em curso na agricultura não permitem desconhecer seus problemas, dentre os quais o inadequado endividamento de muitos produtores. Elas são, entretanto, um sinal encorajador e criarão uma nova dinâmica no setor, incluindo a forma de financiá-lo, que estará fadada a gerar um salto de produção e de qualidade nos próximos anos.

Fonte: *O Brasil em Transformação* / Mailson da Nóbrega. – São Paulo: Editora Gente, 2000.