

O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO ATUAL
(Os Ganhos e o Custo de uma Opção
pelo Crescimento)

Roberto Cavalcanti de Albuquerque
(Superintendente do Instituto de
Planejamento do IPEA)

Brasília, dezembro de 1977

Numa primeira avaliação dos resultados da execução da estratégia de desenvolvimento em 1977, vale considerar:

I - o crescimento da economia nacional, medido pelo produto interno bruto — PIB deverá situar-se, este ano, como esperado, entre os 5 e 6%. Isto equivale a dizer que o PIB deverá atingir os US\$ 159 bilhões (preços correntes) e a renda per capita, os US\$ 1 400. A expansão da agropecuária deverá ser da ordem dos 9 a 10% e a da economia urbana (indústria e serviços), dos 5%;

II - manteve-se relativa normalidade no mercado de trabalho, com razoável expansão do emprego urbano, a despeito da redução que ocorreu, relativamente a 1976, no ritmo de crescimento da indústria e dos serviços: para as regiões metropolitanas e o Distrito Federal, o emprego urbano permaneceu virtualmente estável em São Paulo, Curitiba e Fortale-

za, moderadamente crescente no Recife, em Salvador, Porto Alegre e Belo Horizonte e altamente dinâmico (crescimento acima dos 5%) no Rio de Janeiro, Belém e Brasília;

III - obteve-se equilíbrio (provavelmente pequeno superávit) na balança comercial e o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos deverá ser inferior aos US\$ 4 bilhões. A contribuição da poupança externa para o financiamento de investimentos deverá ser, portanto, da ordem de 2,5% do PIB e dos 10% da formação bruta de capital;

IV - conseguiu-se algum êxito, particularmente no 2º semestre, no controle da inflação. Para os primeiros onze meses do ano, o índice geral de preços cresceu 35,9% (43,0% em igual período de 1976), o índice de preços por atacado, 32,7% (41,6% em 1976) o índice do custo de vida (Rio de Janeiro), 39,8% (41,0% em 1976);

V - o crescimento da economia do Nordeste deverá ser, este ano, da ordem dos 8%.

Esses resultados, no entanto, quando considerados isoladamente, não traduzem, com fidelidade, o esforço realizado pelo País na execução, nos últimos quatro anos, de estratégia de adaptação gradual da economia à nova realidade internacional decorrente da crise do petróleo. Nem salientam certos aspectos, certamente singulares, da política de desenvolvimento que vem sendo posta em prática pelo Governo do Presidente Ernesto Geisel, seja na sua dimensão econômica, seja na social.

Há algumas perguntas, a cada dia repetidas, cuja resposta exige um exame mais detido dos caminhos que vem sendo seguidos pelo desenvolvimento brasileiro recente.

1) Está correta a opção brasileira de preservar o crescimento às custas de elevados déficits no balanço de pagamentos e grande expansão da dívida externa?

2) É certo que o crescimento brasileiro vem se voltando para fora, em detrimento do mercado interno?

3) Por que a inflação continua resistindo, por quatro anos, às medidas destinadas a controlá-la?

4) O que há, realmente, de singular, na estratégia de desenvolvimento social do atual Governo?

5) O que tem sido feito para reduzir as desigualdades regionais, particularmente no caso do Nordeste, é suficiente?

O Mundo dos Poucos Ricos e dos Muitos Pobres

Na geopolítica do desenvolvimento, o mundo de hoje ainda se caracteriza pela repartição extremamente desigual da riqueza, se medida pelo PIB total e per capita. Com todas as precauções que se deve ter em comparações internacionais de renda, vale ressaltar:

TABELA 1

ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO E DO PRODUTO INTERNO BRUTO — PIB,
POR REGIÕES GEOPOLÍTICAS, 1976

| REGIÕES | POPULAÇÃO | | PIB | | |
|------------------------------------|-----------|-----------|------------------------------------|-----------|------------------------------|
| | Milhões | % s/Total | Total (US\$ Bilhões de 1976) | % s/Total | Per Capita (US\$ de 1976) |
| América do Norte | 236 | 5,9 | 1 775 | 27,8 | 7 521 |
| Europa Ocidental | 383 | 9,7 | 1 826 | 28,6 | 4 767 |
| Japão e Oceania | 131 | 3,3 | 625 | 9,8 | 4 771 |
| Europa Oriental | 384 | 9,7 | 817 | 12,8 | 2 128 |
| América Latina | 322 | 8,1 | 409 | 6,4 | 1 270 |
| África do Norte e Oriente Médio | 160 | 4,0 | 198 | 3,1 | 1 237 |
| Sudeste da Ásia | 287 | 7,2 | 90 | 1,4 | 313 |
| Resto da África e Ásia | 2 069 | 52,1 | 644 | 10,1 | 312 |
| TOTAL | 3 967 | 100,0 | 6 384 | 100,0 | 1 609 |

FONTES: ONU, FMI.

I - para uma população de quase 4 bilhões, o PIB mundial terá sido, em 1976, de US\$ 6,4 trilhões, o que corresponde a uma renda média por habitantes de cerca de US\$ 1,6 mil (Tabela 1);

II - quatro grandes regiões geopolíticas — a América do Norte, a Europa Ocidental, o Japão e Oceania e a Europa Oriental — apresentavam PIB per capita acima da média mundial; respondiam elas, no conjunto, por apenas 29% da população e por 79% do PIB mundial. A América do Norte tinha PIB per capita de US\$ 7,5 mil (quase 5 vezes superior à média mundial), a Europa Ocidental e o Japão e Oceania, US\$ 4,7 mil; a Europa Oriental, US\$ 2,1 mil (31% acima do PIB per capita mundial);

III - as outras quatro grandes áreas geopolíticas — a América Latina, a África do Norte e Oriente Médio, o Sudeste da Ásia e o Resto da África e Ásia — detinham 71% da população e apenas 21% do PIB mundial, com renda média por habitante abaixo da média de US\$ 1,6 mil; a América Latina e o Norte da África e Oriente Médio, com PIB per capita de US\$ 1,2 a 1,3 mil, aproximavam-se da média mundial; as duas últimas regiões Sudeste da Ásia e Resto da África e Ásia —, com quase 60% da população mundial, constituíam os muitos pobres, com apenas 11% do PIB mundial e renda per capita de cerca de US\$ 300.

Ao examinar-se (Tabela 2) os treze países de maior PIB total, em 1976 — entre os quais o Brasil, que ocupa o 10º lugar — importa particularmente verificar que apenas quatro deles (a Índia, a China, o Brasil e o México) apresentavam PIB

TABELA 2

POPULAÇÃO E PIB TOTAL E PER CAPITA, POR PAÍSES SELECIONADOS, 1976^(a)

| PAÍSES | POPULAÇÃO (Milhões) | PIB | |
|-----------------------|------------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| | | Total (US\$ bilhões de 1976) | Per Capita (US\$ de 1976) |
| 1. Estados Unidos | 215 | 1 559 | 7 769 |
| 2. União Soviética | 257 | 609 | 2 369 |
| 3. Japão | 112 | 544 | 4 862 |
| 4. Alemanha Ocidental | 62 | 469 | 7 589 |
| 5. França | 53 | 368 | 6 950 |
| 6. China | 856 | 320 | 373 |
| 7. Reino Unido | 56 | 245 | 4 369 |
| 8. Itália | 56 | 189 | 3 361 |
| 9. Canadá | 23 | 176 | 7 601 |
| 10. Brasil | 110 | 146 | 1 326 |
| 11. Índia | 610 | 107 | 175 |
| 12. México | 62 | 86 | 1 393 |
| 13. Austrália | 14 | 85 | 6 224 |

FONTES: ONU, FMI.

NOTA a) Considerados os 13 países de maior PIB total.

per capita abaixo da média mundial de US\$ 1 600. Na verdade, enquanto a participação do Brasil na população mundial era de 2,8%, o País detinha apenas 2,3% do PIB mundial e seu PIB per capita correspondia a 82% da média para o mundo (Tabela 3).

Crescimento para Dentro e para Fora: um Falso Dilema

Parece óbvia a implicação de política econômica a que se pode chegar pelas comparações internacionais apresentadas: mesmo que detenha hoje o 10º PIB do mundo, o Brasil ainda é país relativamente pobre, sendo importante preservar, o quanto possível, os objetivos de crescimento.

As alternativas para decisão que enfrentou o País, em 1974, com as repercussões da crise mundial da energia, indicavam a cirurgia da recessão ou a terapia gradual — mas não homeopática — para os desequilíbrios causados na economia pelo impacto da brutal elevação dos preços do petróleo. A estratégia de adaptação progressiva que foi adotada viabilizou o crescimento (ainda que em ritmo menos intenso quando comparado com o dos anos imediatamente anteriores), concomitantemente com a execução de grandes programas de desenvolvimento social. Teve os seus custos: os déficits nas transações internacionais e a exacerbação da inflação, principalmente. Custos, no entanto, muito menores do que os decorrentes de uma recessão, de efeitos e duração imprevisíveis.

TABELA 3

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO E DO PIB DE PAÍSES
SELECIONADOS NO TOTAL MUNDIAL, 1976

| PAÍSES | Participação na População Mundial (%) | Participação no PIB Mundial (%) | <u>Índice do PIB</u> Per Capita (PIB Mundial=100) |
|--------------------|--|------------------------------------|--|
| Estados Unidos | 5,4 | 24,4 | 483 |
| União Soviética | 6,5 | 9,5 | 147 |
| Japão | 2,8 | 8,5 | 302 |
| Alemanha Ocidental | 1,6 | 7,3 | 472 |
| França | 1,3 | 5,8 | 432 |
| China | 21,6 | 5,0 | 23 |
| Reino Unido | 1,4 | 3,8 | 272 |
| Itália | 1,4 | 3,0 | 209 |
| Canadá | 0,6 | 2,8 | 472 |
| Brasil | 2,8 | 2,3 | 82 |
| Índia | 15,4 | 1,7 | 11 |
| México | 1,6 | 1,3 | 87 |
| Austrália | 0,4 | 1,3 | 387 |

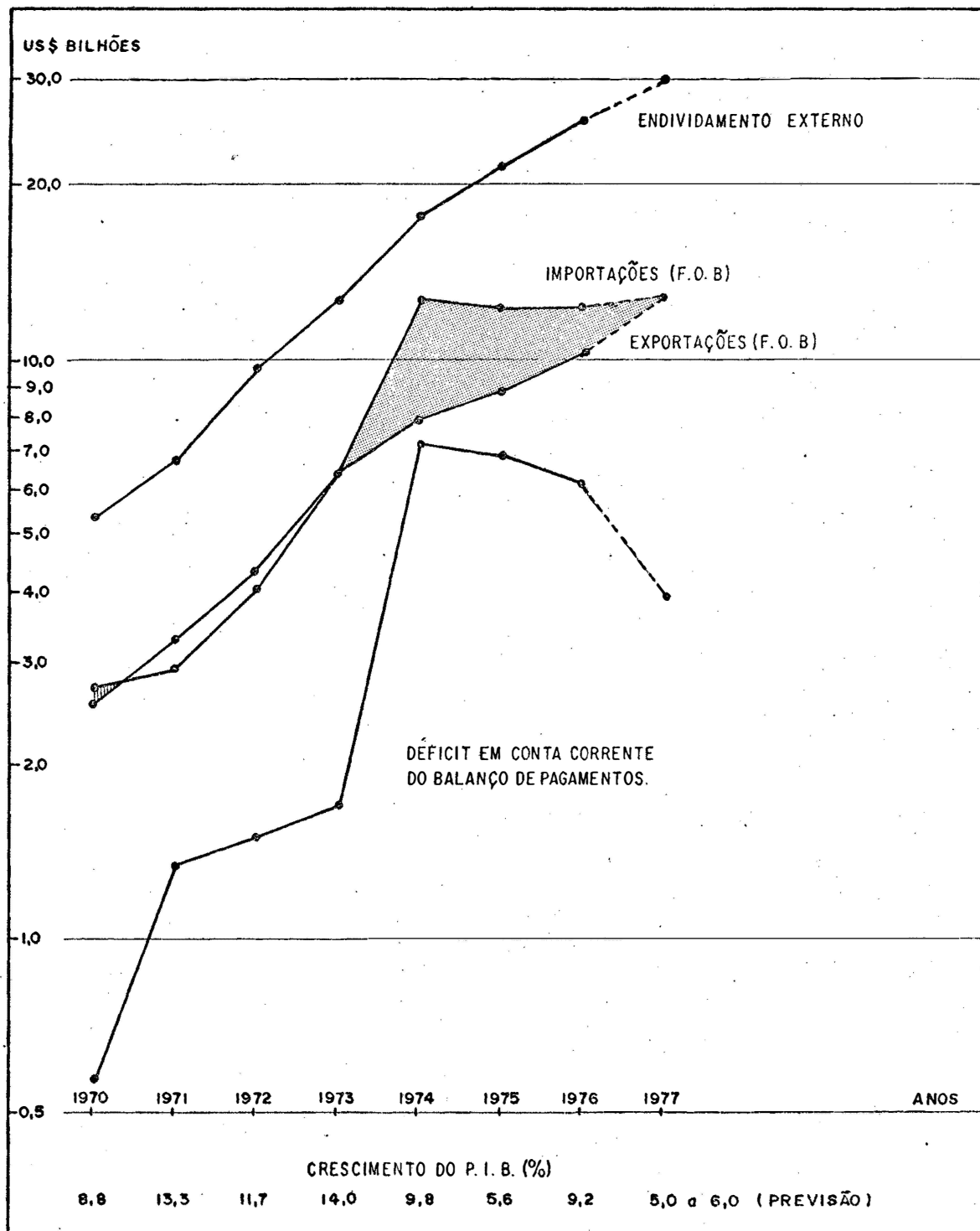
FONTE: Tabelas 1 e 2

A estratégia de adaptação gradual da economia brasileira à nova realidade internacional (ver Gráfico) permitiu que se obtivesse, entre 1973 e 1977, crescimento cerca de 33% (7,4% anuais), enquanto o conjunto dos principais países de desenvolvidos cresceu, no período, apenas 8% (menos de 2% ao ano). Isto significa que a renda per capita do Brasil cresceu mais de 19% no quadriênio (4,5% ao ano), enquanto a dos países desenvolvidos permaneceu quase estagnada.

Manteve-se, portanto, o dinamismo da economia, ao tempo em que se reduziu, ano a ano, a dimensão dos problemas gerados a nível das relações econômicas internacionais. O déficit da balança comercial diminuiu dos US\$ 4,7 bilhões de 1974 para US\$ 3,5 e US\$ 2,1 bilhões em 1975 e 1976, respectivamente, prevendo-se equilíbrio ou pequeno superávit para o corrente ano. O déficit das transações correntes do balanço de pagamentos de cresceu de US\$ 7,1 bilhões em 1974 para US\$ 6,7 em 1975 e US\$ 6,1 bilhões em 1976, com previsão de menos de US\$ 4 bilhões para 1977. O crescimento da dívida externa, que fora de 37% em 1974, caiu para 23%, em 1975 e 1976, e deverá reduzir-se para menos de 15% neste ano. A contribuição da poupança externa no financiamento dos investimentos decresceu de cerca de 6% do PIB em 1974 para 5 e 4% em 1975 e 1976, respectivamente, e deverá situar-se na ordem dos mencionados 2,5%, em 1977.

Caminha-se, assim para a normalidade, no balanço de pagamentos.

BRASIL: ADAPTAÇÃO GRADUAL DA ECONOMIA À CRISE MUNDIAL DE ENERGIA



Dentro desse contexto, cabe destacar, na execução da política econômica:

I - o desempenho das exportações, que se expandiram 63% entre 1973 e 1974 (18% ao ano) e deverão crescer cerca de 20%, em 1977 (em US\$ correntes).

II - o esforço de contenção das importações, que se reduziram dos US\$ 12,6 bilhões de 1974 para os US\$ 12,2 e 12,3 bilhões de 1975 e 1976;

III - a reorientação dos investimentos industriais para grandes programas de substituição de importações em insumos básicos e bens de capital. Os programas de insumos básicos (siderurgia, petroquímica, papel e celulose, fertilizantes, álcool, não-ferrosos, defensivos agrícolas) deverão envolver investimentos da ordem dos Cr\$ 380 bilhões (preços atuais), em 1974-1980/81, e gerar, no mesmo período, economia bruta de divisas de cerca de US\$ 17 bilhões. Convém mencionar, a este propósito, que em nenhuma fase do desenvolvimento brasileiro foi mais importante o papel da empresa nacional — estatal e privada — do que no atual. O presente esforço de substituição de importações em insumos básicos e bens de capital vem sendo feito preponderantemente pela empresa nacional (diferentemente do que ocorreu, por exemplo, nos anos 50, com a indústria automobilística). Todo o apoio financeiro oficial (BNDE e suas empresas associadas, principalmente) se volta exclusivamente para a empresa nacional, que se quer ver fortalecida e ainda mais dinâmica (o BNDE aprovou, ano passado, financiamentos totais de mais de Cr\$ 52 bilhões e deverá aplicar, este ano, mais de Cr\$ 42 bilhões, sobretudo em projetos de insumos básicos e de produção de equipamentos);

Soa falso, portanto, dilema que se vem colocando para a economia brasileira entre um "modelo" de desenvolvimento voltado para as exportações e outro, aparentemente mais desejável, voltado para o mercado interno.

Em primeiro lugar, os déficits na conta corrente do balanço de pagamentos significam que as exportações de bens e serviços têm sido menores que as importações correspondentes, ou seja, que a absorção, pelo País, de bens e serviços tem sido maior que a produção interna.

Em segundo lugar, não há o dilema mercado interno versus mercado externo se a economia não está mobilizando todo o seu potencial produtivo, se há, por exemplo, amplas possibilidades de expansão da fronteira agrícola, de elevar a produção, tanto para o mercado interno quanto para as exportações. E de criar empregos, gerar renda. Um aumento de 9 a 10% do produto agrícola — como o esperado para este ano — pode viabilizar concomitantemente expansão na demanda interna e nas exportações. E cabe lembrar que exportações da ordem de US\$ 12,0 a 12,2 bilhões representam, em 1977, apenas cerca de 8% do PIB (e, mais uma vez, que as importações correspondem, este ano, a igual porcentagem). Em outros termos, somente uma economia em pleno emprego e que visse bruscamente elevada a relação exportações/PIB (sem uma correspondente elevação das importações), poderia estar se voltando para fora, em detrimento do mercado interno.

O controle da inflação

A resistência da inflação no Brasil às medidas destinadas a seu controle decorre, de uma parte, do fato de que as pressões inflacionárias têm múltiplas origens, algumas de caráter permanente, outras, variáveis no tempo, ao sabor da conjuntura. Além de fatores estruturais que determinam elevação de preços (deficiências na infra-estrutura de transportes e comercialização, expansão da fronteira agrícola, deseconomias resultantes do acelerado processo de metropolitização etc.), pressões conjunturais sobre os preços vêm ocorrendo, nos últimos anos, de origem externa (1974) e climática (1975), afetando os custos da produção industrial e agropecuária. Efeitos inflacionários estão, muitas vezes, embutidos em medidas de política econômico-financeira: contenção de importações, política de crédito, operações de mercado aberto. Adicionalmente, numa economia que, para melhor conviver com a inflação, adotou amplamente o mecanismo da correção monetária, elevações localizadas de preços tendem a generalizar-se, em reações encadeadas. Os instrumentos de defesa contra a inflação carregam consigo, na verdade, efeitos de realimentação, que se tornam mais rápidos a medida em que são acionados automaticamente. A eles se soma o comportamento, psicossocialmente condicionado pela expectativa de inflação, dos agentes econômicos: dos consumidores como dos produtores.

Reduzir os níveis da inflação (35,4% em 1974, 29,3% em 1975 e 44,9% em 1976, se medidos pelo Índice de preços por atacado — disponibilidade interna) é tarefa penosa. Rever

ter para descendente a espiral inflacionária envolve grande habilidade gerencial, na economia e nas finanças, e sensibilidade tática para tirar proveito dos momentos de arrefecimento das pressões sobre os preços, bloqueando, quando possível, os seus canais de intercomunicação. No último semestre, o comportamento da inflação, de 11,3 (1,8% ao mês), quando comparado como o de igual período do ano passado (20,6%, ou 3,2% mensais) permite vislumbrar, para o futuro, elevação de preços substancialmente inferior à ocorrida em 1976. Resultado que se deve creditar as medidas antiinflacionárias adotadas, com mais intensidade, desde o início do corrente ano.

Um último aspecto a destacar na execução da política antiinflacionária, a partir de 1974, é que ela vem sendo conduzida com a preocupação — de alto sentido social — de não onerar desigualmente os diversos grupos sociais e, sobretudo, de não sacrificar os assalariados. A compressão salarial poderia ter sido caminho mais fácil, método mais eficaz e de resultados desinflacionários mais rápidos. A política adotada foi a de elevar o salário mínimo acima da inflação e induzir elevação real do poder de compra dos salários em geral.

Entre maio de 1974 e maio de 1977, por exemplo, o índice de preços por atacado — disponibilidade interna (FGV) cresceu 149%; os índices do custo de vida cresceram 159% (FGV - Rio), 145% (IPE — São Paulo) e 159% (Ministério do Trabalho); a correção monetária (ORTNs) elevou-se 135%; os índices aplicáveis aos aluguéis residenciais e não-residenciais, 133 e 135%; a taxa de câmbio, 114%. Em contrapartida, o salário mínimo cresceu

194% e o índice de reajuste coletivo de salários, 176%; os salários médios da indústria de transformação cresceram cerca de 200%. As correções salariais, no período, foram, assim, muito mais elevadas do que o crescimento de quaisquer dos indicadores de preços acima mencionados.

Prevaleceu, portanto, na orientação de política antiinflacionária adotada, a preocupação com o social.

A política social

A política social do Governo do Presidente Geisel, consubstanciada no II PND, partiu da constatação de que a atual estrutura de distribuição de renda é insatisfatória e que sua correção, através do crescimento, pode ser mais lenta do que admite a consciência social e política nacional. Afirma, portanto, a necessidade de, mantendo o crescimento, executar a estratégia social redistributivista, através da conjugação das políticas de emprego e salário, do esforço de valorização dos recursos humanos, das políticas de integração social.

Considera-se o desenvolvimento social como objetivo próprio — não uma simples decorrência do crescimento. Objetivo de responsabilidade compartilhada entre o Governo como um todo e a sociedade.

Cabe aqui destacar, ainda que brevemente, alguns aspectos que singularizam a atual política de desenvolvimento social.

Emprego

Na execução da política de emprego, maior ênfase vem sendo dada a programas destinados a preparar o homem para o trabalho e assegurar-lhe remuneração adequada, à proteção do empregado, à atuação mais direta no mercado de trabalho, à redução do subemprego, nas suas diversas formas. Alguns resultados principais desse esforço podem ser apresentados:

I - o número de trabalhadores treinados mediante programas governamentais foi de 1,2 milhão em 1976 (28% superior ao de 1974); o novo incentivo fiscal do imposto sobre a renda para programas de formação profissional aprovou, até junho deste ano, 1,2 mil projetos, que deverão beneficiar 1,4 milhões de trabalhadores;

II - o número de cadastrados no FGTS, de 21,4 milhões em 1976 (contas ativas dos optantes pelo Fundo) foi 20% superior ao de 1974;

III - o número de carteiras profissionais emitidas em 1976 foi de 5,6 milhões (35% superior ao de 1974) e a relação acidentes de trabalho por mil pessoas ocupadas foi, em 1976, de 47,5 (16% a menos do que em 1974);

IV - dos 68 mil inscritos, em 1977 (1º semestre), nas primeiras unidades e núcleos de intermediação e colocação do Sistema Nacional de Emprego — SINE, criado em fins de 1975, mais de 41 mil foram empregados (60,5%).

V - o SINE vem também desenvolvendo programas de apoio aos subempregados, inicialmente no Rio Grande do Sul, São Paulo e Bahia.

Recursos humanos

A principal preocupação dos programas de valorização dos recursos humanos — educação, saúde, saneamento e nutrição — tem sido o de orientá-los para o maior número, como instrumento de promoção humana e de mobilidade social.

Na educação, são expressivos os resultados alcançados, entre 1974 e 1976:

I - a taxa de alfabetização atingiu, em 1976, a 84% da população de 15/anos e mais (5% acima de 1974);

II - o total de matrículas no ensino regular foi estimado, para 1976, em 24 milhões (10% acima do de 1974), com o ensino do primeiro grau crescendo 7%, o do segundo grau, 30% e o superior, 33%;

III - o crédito educativo deverá beneficiar, este ano, 284 mil alunos (21,2% dos estudantes de nível superior), envolvendo Cr\$ 2,6 bilhões;

IV - o ensino supletivo realizou, através dos exames de suplência, 3,1 milhões de inscrições em 1976, com 34%

de aprovações, e o MOBRAL está presente em 3 640 Municípios, com cerca de 3,9 milhões de matrículas em 1976.

Na saúde, os principais indicadores sociais disponíveis também revelam os progressos alcançados:

I - a expectativa média de vida da população está estimada em 64 anos para 1976 (59 anos em 1970) e a taxa de mortalidade por mil nascidos, em 8% (10% em 1970);

II - a expansão da assistência médica pelo INPS foi de 90% entre 1974 e 1976, se medida pelo número de consultas médicas (105,4 milhões, o ano passado); a do FUNRURAL, de 68% (12,5 milhões de consultas, em 1976);

III - os programas de nutrição (suplementação alimentar) beneficiaram 13,2 milhões de pessoas, em 1976, entre escolares, gestantes e nutrizes, pré-escolares e trabalhadores.

Integração social

Na execução dos programas de integração social do II PND, cabe destacar:

I - O PIS-PASEP, hoje com 24 milhões de cadastrados e patrimônio líquido de Cr\$ 63,5 bilhões; o abono salarial do Fundo, com dispêndios de cerca de Cr\$ 7,0 bilhões, poderá beneficiar este ano cerca de 6,6 milhões de cadastrados com o cha

mado 14% salário (que, no caso do PIS, representa aumento de 7% no salário anual dos que percebem o salário mínimo);

II - o numero de segurados pela previdência social urbana em 1976 foi estimado em 20,7 milhões (25% acima do de 1974), com total de beneficiários da ordem de 62 milhões;

III - o numero de unidades habitacionais financiadas, em 1976, pelo sistema BNH foi de 243 mil (152% acima do de 1974); desse total, 52% correspondem a financiamentos nas áreas de interesse social COHABs, principalmente (18% apenas, em 1974).

O orçamento social

A execução do orçamento social do II PND (Tabela 4) envolveu dispêndios da ordem dos Cr\$ 360 bilhões (preços de 1976) em 1975-1976, o que equivale a 12% do PIB. Para 1977, está estimado em Cr\$ 222 bilhões (13% do PIB previsto). A dimensão financeira da política social do atual Governo parece, portanto, compatível com a magnitude dos problemas que busca solucionar e a atual ordem de grandeza da economia e do setor público do País.

Nesse contexto, convem observar que o crescimento das receitas públicas no Brasil, na última década, se deve fundamentalmente ao o esforço que se vem fazendo em termos de

TABELA 4

II PND: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO SOCIAL, 1975-- 977

| SETORES | Cr\$ BILHÕES DE 1976 | | |
|---|----------------------|---------------------|------------|
| | 1975/1976 | 1977 ^(a) | TOTAL |
| <u>Programas de Valorização dos Recursos</u> | | | |
| <u>Humanos</u> | <u>142</u> | <u>93</u> | <u>235</u> |
| Educação (Inclusive Estados) | 66 | 37 | 103 |
| Saúde, Saneamento e Nutrição (Inclusive Estados e Assistência Médica do INPS) | 62 | 49 | 111 |
| Trabalho e Treinamento Profissional | 14 | 7 | 21 |
| <u>Integração Social</u> | <u>218</u> | <u>129</u> | <u>347</u> |
| PIS-PASEP (Arrecadação Bruta) | 36 | 22 | 58 |
| Habitação (BNH, Inclusive Mutuários) | 83 | 46 | 129 |
| Previdência Social (Exclusive Assistência Médica do INPS) | 99 | 61 | 160 |
| TOTAL | 360 | 222 | 582 |

FONTE: IPEA.

NOTA : a) Previsão.

transferências governamentais para os indivíduos, através de mecanismos como os da previdência social, PIS-PASEP, FGTS. Com efeito, de acordo com a última revisão e atualização das contas nacionais (junho de 1977), as receitas públicas se elevaram dos 19% do produto nacional bruto — PNB em 1965 para os 23% em 1975. Os dispêndios diretos do governo, porém (isto é, o consumo e os investimentos da União, dos Estados e dos Municípios), se reduziram dos 15 para os 14% do PNB, no mesmo período, e foram as transferências governamentais para os indivíduos que cresceram: de 5 para 8% do PNB. Isto significa que 27% e 34% das receitas públicas foram transferidos às pessoas em 1965 e 1975, respectivamente.

Esses números servem para ilustrar aspecto importante do que se vem chamando, no Brasil, de democracia social. Salientam o papel que o setor público vem exercendo no processo de distribuição da renda nacional, não apenas mediante os chamados bens sociais que propicia diretamente (educação, saúde etc.), mas através das transferências que opera ao apropriar-se, através do tributo, de quase 1/4 do PNB para, em seguida, redistribuir à coletividade, segundo critérios de grande alcance social, mais de 1/3 do que obtém.

Nordeste: o Desenvolvimento Recente

Mais útil do que constatar a persistência, ao longo dos últimos quinze anos, das desigualdades de níveis de desenvolvimento que certamente continuam a prevalecer entre o Nordeste e o resto do País (Sudeste e Sul, particularmente), e procu-

rar identificar os fatores que poderão, no futuro, contribuir para atenuá-las.

Nessa perspectiva, cumpre destacar (sem a preocupação em ser exaustivo):

I - a capacidade revelada pelo Nordeste de acelerar o seu crescimento. De acordo com os dados mais recentes divulgados pela SUDENE, a PIB regional, que cresceu pouco mais de 5% ao ano entre 1960 e 1965, se expandiu a taxas anuais de quase 9 e 10% entre 1965 e 1970 e 1970 e 1975, respectivamente. Nesses mesmos períodos, o crescimento da indústria acelerou de pouco mais de 5% (1960-1965) para mais de 10% (1965-1970 e 1970-1975). Nos últimos quatro anos (1973-1977), o PIB total do Nordeste terá crescido 31% (7,0% ao ano) e o per capita, 19% (4,5% anuais);

II - esse desempenho da economia do Nordeste somente foi possível graças aos mecanismos de transferência de renda do resto do País para a região, que teriam financiado grande parte dos investimentos no Nordeste. Essas transferências ocorrem, principalmente:

a) através dos incentivos fiscais (FINOR e PIN-PROTERRA): somente o FINOR liberou, em 1974-1977, Cr\$ 19 bilhões (a preços de 1977) e o PIN-PROTERRA está aplicando 2/3 de seus recursos no Nordeste (comparados com 1/3 no início dos anos setenta);

b) através de transferências de recursos pela diferença a entre as receitas públicas arrecadadas no Nordeste e o dispêndio público direto, que lhes é cerca de 50% superior;

c) através do sistema bancário, com um total de empréstimos duas vezes maior do que o dos depósitos recebidos na região;

III - o fato de o Nordeste vir consolidando, nos últimos anos, sua base industrial, que já atingiu considerável grau de diversificação e complexidade, particularmente na Bahia e em Pernambuco;

IV - a constatação de que a região dispõe agora de estratégia de desenvolvimento da agropecuária que se afigura correta e com dimensão financeira compatível com a magnitude da sua problemática de desenvolvimento rural: entre 1974 e 1977, programas especiais como o POLONORDESTE, o de Irrigação, o de Desenvolvimento da Agroindústria e o Projeto Sertanejo foram contemplados com recursos da ordem dos Cr\$ 10,0 bilhões (a preços atuais);

V - a visão do desenvolvimento do Nordeste como a um tempo uma questão de crescimento e da melhoria gradativa dos níveis de bem-estar, que orientou a concepção de programa de desenvolvimento social para a região da ordem dos Cr\$ 190 bilhões

(preços de 1977), em educação, saúde, nutrição, saneamento, habitação, previdência social.

Tudo isso ainda é, certamente, pouco, quando confrontado com a ordem de grandeza das desigualdades regionais que se busca corrigir. E muita coisa ainda resta por fazer. É importante, a esse propósito, considerar, para o futuro, os seguintes aspectos de uma estratégia de desenvolvimento para o Nordeste:

I - é fundamental para o Nordeste que a economia brasileira continue apresentando dinamismo nas suas regiões mais desenvolvidas, particularmente no Sudeste. Isto viabiliza uma ampliação das transferências de recursos para a região, que serão, ainda por muito tempo, fator importante na mecânica do seu crescimento;

II - é preciso que se enfatize o fato de que grande parte da problemática social do Brasil está no Nordeste, com seus bolsões de pobreza, urbana como rural, e que, portanto, a região deve merecer tratamento prioritário e explícito na estratégia nacional de desenvolvimento social;

III - é essencial que se tenha a vontade política para enfrentar, mais decididamente, alguns problemas de ordem institucional — como o fundiário, o do subemprego urbano — que constituem obstáculo à melhor distribuição dos benefícios do crescimento que se vem obtendo na região, nos últimos anos;

IV - é imperioso que, a par dos instrumentos de desenvolvimento de caráter especificamente regional, se considerem, sempre, as repercussões, sobre o Nordeste, das políticas nacionais (de crédito, setoriais, de comércio exterior etc.), que podem embutir efeitos contrários aos objetivos de redução das disparidades regionais, nem sempre facilmente detectáveis;

V - é importante, finalmente, que se ouça, permanentemente e com vigor, a voz dos interesses regionais, pelas suas lideranças sociais — políticas, técnicas, empresariais, sindicais —, na medida em que esses interesses sejam — como geralmente são legítimos e não conflitem — e quase sempre não conflitam — os objetivos nacionais de unidade, desenvolvimento e bem-estar social.

O Brasil no Futuro Próximo

A opção de 1974 pela manutenção do crescimento, se vem apresentando êxitos inegáveis, também teve os seus custos, dentre os quais sobressai a grande expansão da dívida externa.

Na estratégia de desenvolvimento nacional que se visualiza para o futuro, deve-se considerar os seguintes aspectos principais:

I - a manutenção do crescimento, concomitantemente com o aperfeiçoamento dos instrumentos da política social,

concebidos com o II PND. . Se se admite como factível que o PIB brasileiro pode duplicar em dez anos (crescimento anual da ordem dos 7%), há que destinar-se, para os grupos sociais de renda mais baixa, a maior parte desse crescimento. Por isso mesmo, os instrumentos da política social, diretos e indiretos, de caráter redistributivo, devem ser ampliados e aprimorados e a redistribuição de renda deve tornar-se, mais e mais, objetivo explícito e fundamental do desenvolvimento;

II - pelo menos nos próximos três a cinco anos, o setor externo ainda deverá merecer atenção especial. Nesse sentido, é importante, além da preocupação em reduzir a dependência energética revelada pelo País:

a) que as exportações continuem crescendo a taxas elevadas, de modo a obter-se superávits crescentes na balança comercial;

b) que se prossiga buscando conter e substituir as importações, para que cresçam em ritmo menor do que o PIB e, evidentemente, do que as exportações;

c) que o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos se reduza, se possível para menos de 2% do PIB e de 8% da formação bruta de capital e, conseqüentemente, que a dívida externa apresente crescimento inferior ao do PIB;

III - a preservação de uma economia em grande parte orientada pelo mercado, ainda que com participação importante mas não crescente — do Governo, sobretudo no campo social. Nesse contexto, é fundamental que a participação da empresa privada nacional nas atividades produtivas seja mantida

e ampliada, inclusive para setores de grande conteúdo tecnológico: daí a importância de prosseguir-se, de modo seletivo, no esforço nacional com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico;

IV - dois problemas de natureza espacial — o macro-regional, envolvendo a necessidade de desconcentração da renda, e o micro-regional, com toda a questão do desenvolvimento das cidades e da descentralização das atividades produtivas e dos serviços e equipamentos urbanos —, deverão merecer, também, atenção prioritária;

V - não menos importante, a preocupação com a realização de uma sociedade democrática, entendida democracia não como mera construção jurídico-formal, mas como prática social. E não apenas na sua dimensão política, mas na econômica e na social. Realização da democracia que está intimamente inter-relacionada com o desenvolvimento, na verdade processos sociais convergentes e indissociados.

