

ASPECTOS MACROECONÔMICOS DO DESENVOLVIMENTO

Luiz Zottmann

CPG/IPLAN

Julho/78



## ASPECTOS MACROECONÔMICOS DO DESENVOLVIMENTO

### SUMÁRIO

I	-	INTRODUÇÃO	1
II	-	CONCEITOS BÁSICOS	5
III	-	OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	10
IV	-	CONDICIONANTES TÉCNICO-ECONÔMICAS	16
V	-	O SISTEMA ECONÔMICO BRASILEIRO	46
VI	-	O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL	64
VII	-	A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM DESENVOLVIMENTO	73



I - INTRODUÇÃO

Extremamente complexo, mesmo em termos conceituais, o fenômeno do desenvolvimento, ainda que visto sob a ótica restrita de sua dimensão econômica, tem sido objeto de incontáveis estudos e não menor número de controvérsias. É que, em processo aparentemente infundável, à cada nova contribuição, ainda que voltada a solução de questões altamente específicas, costuma corresponder a introdução de aspectos de natureza global capazes de permitirem a reabertura de questões gerais aparentemente já solucionadas. Em período mais recente, as crescentes preocupações com o lazer, qualidade geral da vida e com a distribuição da renda tem sido suficientemente marcantes não só para determinar sua consideração explícita na formulação da política econômica, como também para que muitos passassem a proclamar a necessidade de uma completa reavaliação do fenômeno do desenvolvimento, questionando inclusive a valoração social em que se assenta.

Não obstante o reconhecimento da importância dessas colocações, este ensaio terá como preocupação central tão somente a explicitação de algumas dificuldades inerentes ao

processo de expansão contínua das disponibilidades de bens econômicos e do acesso aos mesmos.

Em assim sendo, abordará inicialmente a questão das conceituações de desenvolvimento, em sentido amplo e restrito, para facilitar ao leitor a visualização de aspectos técnicos comuns à qualquer abordagem do fenômeno de desenvolvimento. A seguir, tratará sinteticamente da questão dos indicadores de desenvolvimento, dando ênfase não a estatísticas, mas sim ao significado e limitações dos indicadores de uso mais comum.

Posteriormente tratará, especificamente, das condicionantes técnico-econômicas do desenvolvimento, utilizando-se para tanto de um modelo teórico simplificado que demonstra as relações globais entre o crescimento da renda, da poupança, da população e a eficiência dos investimentos. Subsequentemente, com o relacionamento destes com a estrutura mais desagregada de um sistema econômico, o ensaio irá rerepresentá-los a partir de um ponto de vista mais prático, em que se explicitam as possíveis opções de estratégia de ação, em conformidade com a própria organização ou modelo social de cada país.

Em linhas semelhantes, serão apresentadas também, em seção específica, as principais características da economia brasileira, com especial atenção aos fluxos setoriais de produção a nível regional. Permite-se assim que o leitor avalie o grau de desigualdades regionais e setoriais do país, bem como facilita-se a compreensão de possíveis alternativas de ação dos principais agentes econômicos, com destaque para o setor público e o setor de intermediação financeira. Pela própria importância da ação estatal o ensaio apresenta também um ligeiro sumário do processo de planejamento econômico do Brasil, ressaltando suas características e instituições.

Finalmente, o ensaio se deterá na análise do desenvolvimento brasileiro nos últimos vinte e cinco anos, buscando comparar possíveis estratégias alternativas, como exemplos reais de aplicação dos fundamentos apresentados nas seções anteriores. Para tanto ocupar-se-á primeiro com a identi

ficação de eventuais ciclos econômicos, concluindo pela existência de dois, englobando os períodos 1950/63 e 1964/76. Identificados os ciclos e relacionados aos fatores limitantes do desenvolvimento econômico, o ensaio conclui a análise com a comparação esquemática das principais características de ambas as estratégias, associando-as ao próprio desempenho observado para as variáveis relevantes.

Ao leitor recomenda-se especial atenção a este último aspecto, principalmente em função de representar uma possibilidade de reflexão da justeza ou não de cada estratégia na época em que utilizada, à luz das considerações traçadas e informações fornecidas nas seções anteriores.

II - CONCEITOS BÁSICOS

Ocupando-se a ciência econômica de fenômenos eminentemente sociais, cujos múltiplos desdobramentos e dimensões possibilitam variados enfoques analíticos, não chega a ser de todo surpreendente a prevalência de prolongadas polêmicas inclusive no que respeita ao real significado de inúmeros conceitos básicos. Com efeito, por mera diversidade de critérios, no que se refere ao grau de abrangência e operacionalidade do conceito, inúmeras são as definições que se pode adotar para caracterizar o desenvolvimento econômico. Em assim sendo, é útil que, em vista também da própria complexidade do tema, procuremos abordar a conceituação do desenvolvimento econômico primeiro de um ponto de vista mais genérico, definindo a idéia em seu sentido mais puro e filosófico, para depois explorarmos seus aspectos mais específicos e operacionais.

Em sua essência, o desenvolvimento econômico pode ser definido como a frutificação dos esforços, individuais e coletivos, das comunidades, no sentido de ampliar continuamente as oportunidades individuais de aperfeiçoamento e utili-

zação de seu potencial produtivo, para com isto garantir a todos os seus membros a oportunidade de contínuo e crescente acesso a todos os bens e serviços que contribuam para o seu bem estar físico e espiritual.

Das múltiplas características que esta conceituação de desenvolvimento econômico nos oferece, merece especial atenção a de que, antes de tudo, o desenvolvimento é uma opção coletiva, cuja ocorrência condiciona-se a três grandes requisitos, a saber:

- 1 - a existência de um "gap" entre aspirações e possibilidades efetivas de sua satisfação;
- 2 - a disposição do indivíduo e da sociedade em se empenharem efetivamente no fechamento desse "gap", via elevação da capacidade de satisfação das necessidades e aspirações,
- 3 - o correto direcionamento dos esforços da comunidade e do indivíduo, de modo a se buscar uma produção maior, melhor, no mínimo de tempo e com o mínimo desperdício de bens naturais.

Dos três, os dois primeiros elementos são de natureza essencialmente psicossocial, enquanto que o terceiro é eminentemente de caráter técnico-econômico. Individualmente, é impossível distinguir-se qual o mais importante entre os três, até porque a ausência de apenas um já é o bastante para inviabilizar o desenvolvimento econômico. De pouco adianta a verificação de um "gap" entre aspirações e possibilidades de sua satisfação e bem assim da própria vontade de superá-lo, se os esforços não forem corretamente direcionados. Conversamente, de nada adianta saber direcionar os esforços se não há disposição para realizá-los; o que explica perfeitamente não só o equilíbrio estável de algumas sociedades estagnadas e de baixo nível de desenvolvimento econômico, mas também a crescente atenção que os países mais desenvolvidos devotam ao chamado crescimento zero. O desenvolvimento econômico, em outras palavras, de-

verá ter sempre características de projeto viável tanto do ponto de vista técnico quanto político.

Um dos grandes problemas atuais da humanidade é, aliás, o fato de que embora o desenvolvimento econômico venha sendo permanentemente desejado pela maioria das nações, é apenas descontinuamente alcançado, daí resultando o que muitos denominam de "angústia do desenvolvimento". No caso de países menos desenvolvidos, a angústia se manifesta e se acerba em grande parte porque o extraordinário avanço tecnológico do mundo tem agido mais diretamente sobre seus níveis de aspirações do que sobre suas capacidades de realização. É que o acelerado desenvolvimento dos meios de comunicação tem permitido e ampliado as possibilidades de comparações instantâneas de padrões de bem estar, lentamente diferenciados através dos séculos. E recuperar atrasos seculares em prazos curtos não é, evidentemente, o que se poderia chamar de tarefa fácil, principalmente quando se tem em mente que os próprios padrões de bem estar nos países desenvolvidos continuam a evoluir rapidamente.

Neste sentido, é oportuno que se registre as notáveis diferenças qualitativas que ocorrem nos padrões e agruras de desenvolvimento, conforme o próprio estágio de desenvolvimento dos diversos países. Para os países mais desenvolvidos, cujos padrões de bem estar são os marcos de referência para as demais nações, já hoje as preocupações tendem a se voltar mais para a qualidade do que para a quantidade. Crescentes são os cuidados com as condições ambientais, a valorização do indivíduo, o maior conforto para o próprio desfrute do lazer, etc. Para os demais, a grande questão é ainda a de como eliminar a fome, a desnutrição, a falta de abrigo, as péssimas condições sanitárias, etc. Em um extremo, temos então que o maior desafio é o de se possibilitar maior satisfação na execução da própria tarefa de produzir mais e com maior eficiência. No outro, ressaltam os esforços para dotar os indivíduos de meios e condições mínimas necessárias à sua própria capacitação ao esforço produtivo. E sabendo-se que o processo de capacitação

envolve não apenas o fornecimento de meios materiais, mas sobretudo o provimento de melhor educação, melhores condições de saúde e também de higiene, segue-se de imediato que o processo de desenvolvimento econômico será tanto mais penoso quanto maiores forem as necessidades de capacitação do homem.

Como os elementos essenciais à capacitação produtiva compreendem a educação e a disponibilidade de bens de capital, não chega a ser surpreendente, que, quanto menor for o nível de desenvolvimento de um país, maior será a ênfase que emprestará à acumulação de capital, tanto em termos de capacidade física de produção quanto em termos de qualificação técnico-cultural de seu povo. Aliás, não é por outra razão, que inúmeros pesquisadores preferem caracterizar o desenvolvimento econômico como um processo de acumulação de capital e tecnologia, ao qual condicionam todas as demais transformações que se processam nas sociedades.

Apesar de operacionalmente mais precisa, esta conceituação mais restrita do desenvolvimento econômico apresenta o grande inconveniente de admitir implicitamente definições de política que podem ser inclusive conflitivas com os requisitos psicossociais de desenvolvimento. Quando, porém, admitida apenas como a operacionalização de um conceito mais amplo, é de extrema utilidade para melhor visualização de alguns requerimentos técnicos indispensáveis à formação de políticas de desenvolvimento adequados às características dos diversos países.

III - OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os indicadores do desenvolvimento, como não poderiam deixar de ser, tem por finalidade básica a de permitir uma visualização do processo e dos estágios de desenvolvimento de um país. Como tal, serão tão diversos quanto diferentes forem os campos a que se dirijam as análises e tão numerosos quanto mais envolventes forem os escopos das mesmas.

Figuram entre os indicadores mais utilizados os seguintes:

1. Renda per-capita
2. Produto Nacional
3. Proporção entre investimentos e produto nacional
4. Relação capital-produto
5. Participação relativa da agricultura e indústria no produto nacional
6. Proporção entre população economicamente ativa e população total

7. Grau de diversificação e volume, absoluto e relativo, das exportações e das importações
8. Consumo per-capita de energia, cimento, bens duráveis de consumo, produtos siderúrgicos, etc.
9. Índices de escolaridade e expectativa de vida
10. Distribuição da renda nacional
11. Produtividade homem/hora
12. Atendimento médico-hospitalar per-capita
13. Níveis de nutrição
14. Serviços sanitários por domicílio.

Dos indicadores acima, os oito primeiros são os mais diretamente relacionados ao processo produtivo, sendo, por conseguinte, os mais frequentemente utilizados para determinar os estágios de desenvolvimento e, não raro, o dinamismo econômico, potencial e efetivo, das nações. De todos, porém, a renda per-capita e o produto nacional são os mais importantes, inclusive porque internacionalmente aceitos como base de classificação dos países, para efeito de tomada de decisões relativas às responsabilidades dos mesmos nos cenários internacionais em que baseados os programas de ajuda econômico-social.

Quanto aos demais indicadores, embora inexista uma relação mais precisa entre os seus níveis e os de renda per capita, é certo que se mostram geralmente mais elevados nos países de maior nível de renda. Desta forma, quando vistos em conjunto, fornecem os indicadores mencionados visão bastante razoável de certas características da economia dos países segundo seu grau de desenvolvimento. Muita cautela deve ser exercida, entretanto, quando da análise comparada do grau de desenvolvimento dos países, seja pela qualidade dos indicadores de desenvolvimento, seja pelas peculiaridades que deva atentar a análise econômica.

É lugar comum em análise econômica, principalmente quando voltada à formulação de planos de desenvolvimento,

que sejam tomados como base de comparação - ou mesmo como bases de formulação de metas - índices relativos a países altamente desenvolvidos que assumem assim características de "índices padrões de normalidade". Ocorre que, independentemente do grau de desenvolvimento, cada país apresenta peculiaridades próprias que forçosamente deverão se refletir nos indicadores e na política econômica. Desejar ou esperar que cada país venha a alcançar nos diversos indicadores níveis iguais ou comparáveis, por exemplo, aos do USA, implica em se admitir que ambos venham a se tornar iguais ou semelhantes. O Japão, por exemplo, não se assemelhará aos USA mesmo que vier a alcançar igual nível de renda per capita, pelo simples fato de que suas características territoriais ou culturais não se igualarão.

Ademais, mesmo que nos casos em que os diversos países apresentam entre si características semelhantes, há que se considerar as possíveis discrepâncias resultantes do fato de que os índices padrões procuram oferecer uma visão homogênea de variáveis que são essencialmente heterogêneas.

Entre as possíveis distorções apresentadas pelos indicadores de renda per capita e outros, vale destacar os seguintes:

- a) sendo os diversos indicadores índices médios, não retratam desequilíbrios regionais, setoriais e individuais, seja em questões ligadas à produção ou em relação ao acesso a bens e serviços;
- b) os levantamentos de renda nacional não levam em conta a produção não canalizada para o mercado e bem assim a remuneração não monetária.

No primeiro caso, se tomarmos o Brasil como exemplo, é fácil verificar que embora o país como um todo possa ser considerado como economicamente desenvolvido - renda per capita de aproximadamente US\$ 1.440 por ano em 1977 - o mesmo não pode ser afirmado se analisadas apenas as regiões norte, nordeste, até porque sua renda per capita se situa na faixa de

US\$ 600 a US\$ 700. É possível que outros países apresentem desequilíbrios regionais proporcionais. Poucos ou nenhum entretanto apresentariam dimensões geográficas e populacionais comparáveis às do Brasil, mesmo a nível de regiões.

Afora tais distorções há que se considerar ainda que as próprias estimativas de renda per capita nos países subdesenvolvidos sofrem de consideráveis subavaliações. Toda a produção agrícola destinada ao autoconsumo é praticamente ignorada nas estatísticas de contas nacionais, assim como o são os pagamentos em natura por serviços domésticos (casa e comida, que não raro supera o valor do salário monetário). Tal não acontece nos países desenvolvidos, seja pela quase inexistência de setores não monetarizados na economia, seja pela própria eficiência do sistema estatístico.

Esses e inúmeros outros exemplos que poderiam ser apontados mostram, portanto, que os indicadores, embora sendo de enorme utilidade para avaliar o grau de desenvolvimento dos diversos países exigem extremo cuidado quando utilizados para avaliar a situação real dos mesmos. É que, embora o arcabouço lógico de análise econômica seja único, são as peculiaridades dos diversos sistemas econômicos que vão caracterizar os elementos de política econômica.

O Brasil é hoje um exemplo raro no mundo, já que não só logrou alcançar, ao longo da última década, acelerado desenvolvimento econômico simultaneamente à redução gradual da inflação (o que até então não era considerado viável) como vem se adaptando, sem maiores choques, à crise energética internacional deflagrada ao longo de 1973. Tais resultados, contudo, não seriam alcançados se o Brasil, embora observando os princípios básicos de economia, não tivesse tirado partido das suas peculiaridades e de sua capacidade de formulação de instrumentos não ortodoxos de política econômica.

Particularmente em relação ao respeito as condições específicas de cada país, cabe ressaltar por último que à cada programa de desenvolvimento, deve corresponder uma com

binação especial de indicadores. É que, dependendo do "gap" de .  
aspirações, existe sempre a possibilidade de fixação de objetiv  
vos muito particulares e linhas de ação altamente específicas.

IV

-

CONDICIONANTES TÉCNICO-ECONÔMICAS

Definido o desenvolvimento econômico e caracterizados seus principais indicadores, surge com naturalidade a questão das condicionantes técnicas do desenvolvimento. Por que afinal algumas poucas nações lograram destaque, se, especialmente nas Américas, seus processos de colonização foram iniciados quase que simultaneamente? Não o seriam por certo as condicionantes psicossociais, já que estas estariam implícitas nos próprios movimentos de colonização!

Múltiplas são as causas que têm sido aventadas. As mais comuns, contudo, podem ser sintetizadas em duas condições principais, a saber:

- a - a disponibilidade relativa dos fatores básicos de produção: capital, trabalho e recursos naturais;
- b - a rapidez com que os países melhor combinem esses fatores e os façam crescer.

É obvio que quanto mais preparado for o fator trabalho e mais abundantes os recursos naturais, maiores serão as possibilidades de desenvolvimento. Sua efetiva realização estará, contudo, sempre condicionada à disponibilidade do fator capital, circunstância aliás bem ressaltada na estória de Robinson Crusoe. Como naquele exemplo, as máquinas, equipamentos, edificações, etc. antes de serem utilizadas precisam ser produzidas. Há, conseqüentemente, um mecanismo de causação circular. Para que a produção cresça deverá haver mais capital que, por sua vez, será tanto maior quanto mais crescer a produção não destinada ao consumo. Em outras palavras, a economia cresce porque cresce.

Este tipo de constatação levou a que muitos economistas dedicassem grande atenção às características do mecanismo de causação circular, pesquisando tanto o seu eventual automatismo quanto suas tendências à estabilidade ou não. Nurkse, Myrdal e Rostow, entre outros, avançaram diversas hipóteses razoavelmente apoiadas em evidência empírica. De um modo geral, os sistemas econômicos foram considerados como estáveis na fase anterior ao "take-off" e instáveis após, quando ocorreria o chamado crescimento auto-sustentado.

Em princípio o problema seria que, anteriormente ao "take-off" a taxa de investimento ou crescimento do capital seria muito lenta, o que impossibilitaria crescimento mais rápido da renda, tornando, conseqüentemente, os países subdesenvolvidos presas do círculo vicioso da pobreza. Por serem pobres não poderiam poupar o suficiente; por não poderem poupar e investir o suficiente seriam pobres. Na fase de "take-off" e períodos posteriores, o rápido crescimento da renda permitiria sempre maior volume de investimentos, o que, por sua vez, permitiria um crescimento mais rápido, gerando assim um processo auto-sustentado do crescimento.

Inúmeros são, entretanto, os requerimentos técnicos necessários ao rompimento das barreiras de auto-sustentação do desenvolvimento. Assim, é útil que os analisemos progressivamente.

## A POUPANÇA, POPULAÇÃO E A EFICIÊNCIA DOS INVESTIMENTOS

Em sua expressão mais simples, a influência dos investimentos e do crescimento demográfico na superação do círculo vicioso da pobreza pode ser visualizado através de uma versão simplificada do modelo Harrod-Domar, que relaciona o crescimento da renda per capita à relação capital/produto, a taxa de investimentos e do crescimento demográfico.

$$y = (s/v) - p$$

onde:  $y$  = taxa de crescimento da renda per capita

$s$  = relação investimentos/produto nacional

$v$  = relação capital/produto

$p$  = taxa de crescimento demográfico

Segundo esta expressão, o crescimento da renda per capita será tanto maior quanto maior for o nível de investimento e menores a relação capital/produto e o crescimento demográfico.

Com efeito, se acompanharmos os números relativos às hipóteses A e B do quadro IV-1<sup>(1)</sup>, é possível constatar que um país que invista apenas 8% de sua renda nacional e apresente um crescimento demográfico da ordem de 3,5% ao ano, terá ou um decréscimo de sua renda per capita (-0,8 na hipótese B) ou crescimento de apenas 0,5% na hipótese A.

---

(1) - que consideram, respectivamente, os valores 2 e 3 para a relação capital/produto.

EVOLUÇÃO DA RENDA PER CAPITA

Hipótese A

v = 2

s \ p	3,5%	3,0%	2,5%	2,0%	1,5%	1,0%
8%	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0
10%	1,5	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
12%	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0
14%	3,5	4,0	4,5	5,0	5,5	6,0
16%	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5	7,0
18%	5,5	6,0	6,5	7,0	7,5	8,0
20%	6,5	7,0	7,5	8,0	8,5	9,0
22%	7,5	8,0	8,5	9,0	9,5	10,0
24%	8,5	9,0	9,5	10,0	10,5	11,0
26%	9,5	10,0	10,5	11,0	11,5	12,0

Hipótese B

v = 3

s \ P	3,5%	3,0%	2,5%	2,0%	1,5%	11,0%
8%	-0,8	-0,3	0,2	0,7	1,2	1,7
10%	-0,2	0,3	0,8	1,3	1,8	2,3
12%	0,5	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0
14%	1,2	1,7	2,2	2,7	3,2	3,7
16%	1,8	2,3	2,8	3,3	3,8	4,3
18%	2,5	3,0	3,5	4,0	4,5	5,0
20%	3,2	3,7	4,2	4,7	5,2	5,7
22%	3,8	4,3	4,8	5,3	5,8	6,3
24%	4,5	5,0	5,5	6,0	6,5	7,0
26%	5,2	5,7	6,2	6,7	7,2	7,7

v - relação capital/produto  
s - relação investimento/renda nacional  
p - taxa de crescimento da população

Mantida uma mesma relação capital/produto, há assim necessidade de: substancial elevação dos níveis de investimento, substancial redução da taxa de crescimento demográfico.

No caso da hipótese B, vale observar que mesmo com um brutal esforço da elevação da taxa de investimento de 8 a 16%, a renda per capita, que antes decrescia à razão de 0,8% ao ano passará a apresentar apenas um modesto crescimento de 1,8% ao ano, o que é muito inferior às taxas normalmente alcançadas por países desenvolvidos. Assim, é importante que, juntamente com a elevação dos investimentos, ocorra a diminuição da taxa de crescimento demográfico e maior eficiência dos investimentos para reduzir a relação capital/produto.

Sabendo-se que, normalmente, os países subdesenvolvidos são os que apresentam maiores índices de crescimento demográfico e, não raro, elevados valores para a relação capital/produto e considerando-se ademais, que em fases iniciais de desenvolvimento é comum a ocorrência da elevação do crescimento demográfico e da relação capital/produto, parecem intuitivas as dificuldades que cercam o rompimento das barreiras de estagnação.

De fato, a interação entre desenvolvimento e crescimento demográfico costuma manifestar-se primeiro pela redução da taxa de mortalidade e posteriormente pela redução da taxa de natalidade. Assim, a auto-sustentação ou a quebra do círculo vicioso só tenderá a ocorrer no momento em que houver redução efetiva da taxa de natalidade, o que implica em necessidade de perseverança de esforços no sentido de incrementar os investimentos e sua eficiência, o que é particularmente penoso, já que requer uma prolongada contenção ou até mesmo redução do consumo.

Não é aliás por outra razão que inúmeros países, entre os quais os de economia centralmente planejadas, adotam ou adotaram estratégias de desenvolvimento que, em nome do benefício da geração futura voltam os esforços da geração presente ao desenvolvimento, principalmente da indústria de bens de capital. Outros países, que entendem por justa a participação

da geração presente nos frutos do desenvolvimento, tem optado por processos que procurem uma evolução mais balanceada entre produção para consumo e para investimento. Via de regra, estas estratégias mais balanceadas são características de sociedades democráticas em que as opções dos policy makers procuram levar em devida conta os próprios desejos da população.

Representando o recurso à poupança estrangeira uma possibilidade de expansão interna dos investimentos sem sacrifício temporário de consumo, segue-se que qualquer decisão sobre o binômio consumo e investimento é sempre acompanhada de outra relativa ao capital externo.

Em princípio, tem-se que quanto mais balanceada for a estratégia entre expansão simultânea de consumo e de investimento, mais intensa deverá ser, para cada nível de desenvolvimento, a participação desejada da poupança externa.

Nem sempre, porém, os fluxos reais de capitais externos correspondem, quantitativa e qualitativamente, as expectativas, até porque as decisões dos investidores externos não dependem apenas das condições que o país receptor possa lhes oferecer. Assim, é considerável o risco de uma estratégia que não atribua à poupança interna função preponderante, não sendo poucos os exemplos reais em que a não observância deste requisito tenha redundado em frustrações violentas e interrupção do processo de desenvolvimento.

Se a opção entre evolução do investimento e de consumo não é de toda uma questão simples, o mesmo pode ser dito no que respeita à decisões sobre a política demográfica. É que qualquer decisão neste sentido deve atentar também para a própria questão de ocupação do território. Para um país com elevada densidade demográfica, seja em termos simples de território ou, mais complexos, de disponibilidade de recursos naturais utilizáveis, não chega a ser questionável a conveniência de redução drástica da taxa de crescimento da população. Para aqueles, entretanto, que apresentam ainda grandes espaços vazios a questão se apresenta normalmente controvertida. A ri-

gor, trata-se da própria compatibilização das questões de curto e longo prazo, já que a ocupação não se dá apenas com o homem, mas sim também com o capital físico e tecnológico. Agrava ainda o fato de que uma política populacional que não envolva o extermínio de parte da população só se mostra capaz de gerar resultados a longo prazo, pouco contribuindo a curto prazo para a quebra do círculo vicioso da pobreza.

Por este prisma, é compreensível a política de esterilização em massa praticada em países superpopulados mesmo quando sua taxa de crescimento demográfico seja bastante baixa. Em contrapartida, não existiria a menor justificativa para este tipo de política em países como o Brasil, que não só apresenta uma taxa declinante de expansão demográfica, como também enfrenta a questão de como ocupar efetivamente a área correspondente a 60% de seu território. Mais recomendável nestes casos é a adoção de política demográfica seletiva, que se apoie principalmente no fornecimento de conhecimentos e meios necessários à uma decisão consciente de planejamento familiar, principalmente por aqueles com menores níveis de cultura e de renda.

Por último, uma terceira e importante questão que surge da utilização desta versão simples de um modelo de desenvolvimento econômico é a relativa à relação capital/produto ou à eficiência dos investimentos. Voltando aos números especificados em nosso exercício, é fácil verificar que, conforme as hipóteses A e B, a elevação da relação capital/produto de 2 para 3 tem drásticas repercussões sobre as possibilidades de crescimento da renda per capita. Como esta elevação costuma ocorrer à medida em que os países buscam modernizar e aperfeiçoar sua estrutura produtiva, não é difícil de se imaginar a hipótese de que a elevação da relação capital/produto neutralize em parte ou em todo a elevação da poupança, frustrando também deste modo a esperada quebra do círculo vicioso da pobreza.

Com efeito, sabe-se que no setor industrial e basicamente na infra-estrutura econômica, a relação capital/produto é bem mais elevada do que na agricultura, no comércio e nos serviços em geral. Da mesma forma, por questões de econo

mias de escala, sabe-se que o porte mínimo de empreendimentos na infra-estrutura econômica e na indústria é bem maior do que os recomendáveis nos demais setores. Como ademais o processo de desenvolvimento envolve gradativa e crescente ênfase na indústria e serviços, segue-se a existência de uma tendência implícita da elevação da relação capital/produto simultaneamente ao aumento da proporção da renda investida.

A propósito, é curioso notar que justamente por estes aspectos a experiência brasileira tem intrigado muitos estudiosos. É que em passado recente, o Brasil logrou combinar uma já baixa relação marginal capital/produto, com uma tendência no declínio da mesma, em demonstração sobeja de que não há nada determinístico em relação a este assunto. Dependendo da eficiência com que o país aloque seus investimentos, e bem assim das peculiaridades de seus recursos naturais, esta relação poderá ser mais baixa ou mais alta do que as observadas pelos atuais países desenvolvidos, quando em estágios de desenvolvimento semelhantes ao do Brasil hoje.

É forçoso reconhecer-se, entretanto, que o fenômeno observado no Brasil não é de duração ilimitada, pois se assim o fosse a relação capital/produto tenderia à zero, o que não é aceitável. De qualquer forma é importante o registro da experiência brasileira, já que conforme será visto mais adiante, resultou de um passo consciente e bem sucedido da estratégia de desenvolvimento de após 1964.

#### A ESTRUTURA DO SISTEMA ECONÔMICO E O DESENVOLVIMENTO

Da análise até aqui desenvolvida, é patente que a preocupação tão somente com a elevação da renda per capita, mesmo quando expressa em modelo extremamente simplificado, já é suficiente para levantar a necessidade de um conjunto bastante amplo de decisões, envolvendo, pelo menos, o consumo, investimento, o crescimento demográfico, a eficiência dos investimentos e a eventual participação do capital estrangeiro.

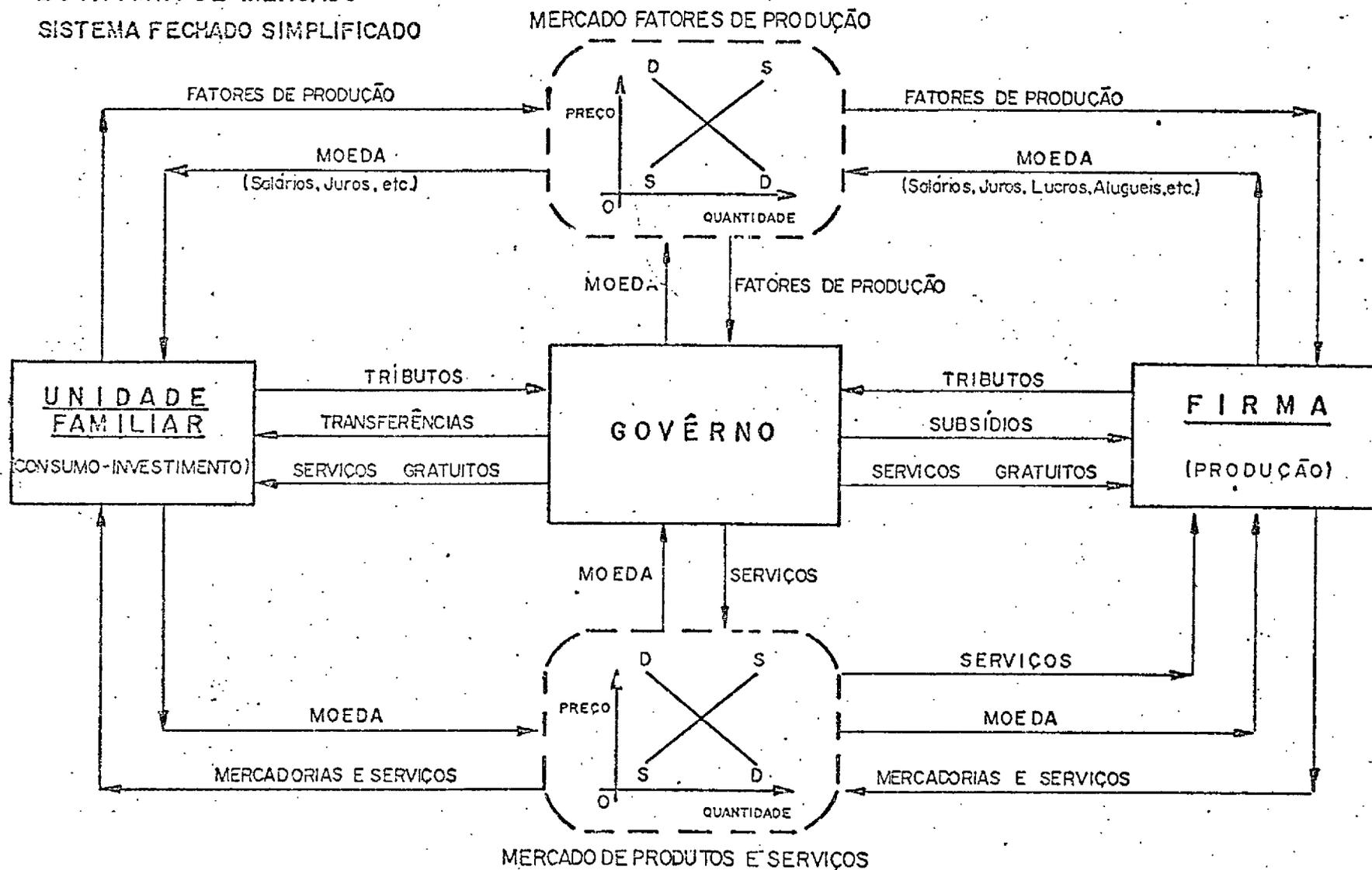
Ocorre, porém, que mesmo a este nível de agregação,

as decisões relativas a cada variável não podem ser tomadas de forma isolada, porque as condições para as quais devam atender não o são. Aliás, a tradicional apresentação das contas nacionais em três óticas - a da produção, a da apropriação e a da alocação - oferece clara indicação desta interdependência e bem assim das suas equivalências. Não se apropria, ou mesmo se aloca, o que não tenha sido produzido, já que qualquer sistema econômico:

- a) Organiza a Produção - selecionando os produtos, a tecnologia e ade quando o uso relativo dos fatores de produção.
- b) Reparte as Oportunidades - determinando o acesso ao sistema produtivo e a correspondente participação na apropriação da renda e da riqueza.
- c) Aloca a Renda - distribuindo-a entre o consumo presente e a poupança.

Com efeito, em conformidade com o sistema simplificado de mercado expresso no diagrama IV-1, verifica-se, por exemplo, que ao organizar a produção a firma não só determina as quantidades máximas e os respectivos preços mínimos dos bens e serviços que produzirá e venderá, como também determina, para os correspondentes níveis de produção e de preços de venda, a quantidade máxima dos fatores de produção que demandará à cada nível de preços dos mesmos. Por seu turno, a unidade familiar especifica a quantidade máxima de fatores de produção que ofertará a diferentes níveis de preços mínimos e, para os correspondentes níveis de renda, a quantidade de bens e serviços que demandará para diversos níveis de preços máximos. Encontrados os preços de equilíbrio nos mercados dos produtos e dos fatores, tem-se, simultaneamente determinados:

ECONOMIA DE MERCADO  
SISTEMA FECHADO SIMPLIFICADO



FLUXOS

HAVERES SOBRE PRODUTOS E SERVIÇOS

SALÁRIOS
JUROS
LUCROS
TRIBUTOS
TRANSFERÊNCIAS
SUBSÍDIOS

REAIS

FATORES DE PRODUÇÃO
MERCADORIAS
SERVIÇOS

- volume, qualidade e preços dos produtos
- volume e remuneração dos fatores de produção
- renda dispendida em bens de consumo ou preservada como fator de produção (via compra de bens de capital ou direitos sobre os mesmos.)

Note-se, porém, que neste contexto, a unidade familiar, embora sendo a principal detentora do poder de decisão sobre o quanto queira poupar de sua renda e sobre quanto e o que consumir, pouco influi nas decisões de produção. Serão as firmas que decidirão o que será produzido, de que forma e em que quantidades. Nada será produzido que não for rentável para a firma. Da mesma forma, esta tenderá a remunerar os fatores de produção pela sua participação na produção. Neste sistema, quem não contribuir para a produção - pelo trabalho, cessão de propriedade de fatores como terra, edificações, máquinas, etc. - não participará da distribuição da renda gerada.

De imediato, estas características levantam vários problemas ao desenvolvimento, dos quais é oportuno ressaltarmos os seguintes:

Primeiro - Como as firmas só produzirão quando lhe for rentável fazê-lo, é comum que, em países subdesenvolvidos o sistema econômico, quando guiado apenas pelas forças de mercado, iniba conjuntos importantíssimos de empreendimentos que, isoladamente, não ofereçam maiores atrativos. Exemplificando, é possível que os agricultores não produzam certos bens para os quais exista demanda apenas porque o processo tecnológico exija máquinas e insumos não produzidos no país e impossíveis de serem importados. Não sendo esses equipamentos utilizados pelos agricultores os produtores nacionais de máquinas e equipamentos podem não achar interessante produzi-los por falta de demanda efetiva, embora exista demanda potencial. Assim,

apenas por ser o processo decisório descentralizado ou individualizado, inúmeras oportunidades de empreendimentos podem ser preteridas o que fatalmente levará à má alocação de recursos e à perda de eficiência de investimentos.

Segundo - Sendo dominante em países subdesenvolvidos a presença de "empresas familiares" de baixo poder associativo, é comum também que sejam preteridos empreendimentos cujas necessidades de investimento só poderiam ser atendidas ou por associação de vários empresários ou por recurso à poupança de pequenos investidores.

Em consequência desta baixa disposição dos empresários, ficam automaticamente cerceadas as oportunidades dos pequenos investidores que, assim, esterelizam boa parte de sua poupança na compra de bens imóveis, notadamente terrenos; o que além de pouco ou nada adicionar ao estoque global de capital, acarreta o efeito secundário da predisposição do pequeno investidor à especulação imobiliária. Nestas condições, é comum que incentivos isolados à poupança tenham como efeito não a elevação dos investimentos mas sim a exacerbação da especulação imobiliária, com todos os seus efeitos nocivos sobre as classes de mais baixa renda.

Terceiro - Favorecendo o acanhamento do mercado a formação de oligopólios e monopólios não naturais, é comum que uns poucos empresários influenciem diretamente e decisivamente as forças de mercado, de modo a interferir não só no surgimento de novas empresas concorrentes como na alocação mais geral dos fatores de produção.

Quarto - Sendo a retribuição aos fatores de produção governado pela sua contribuição à produção e sendo esta determinada pelas firmas, o sistema, quando apenas guiado por suas forças de mercado e, pelas razões já apontadas, pode restringir o acesso ao sistema produtivo à uma parcela pequena das unidades familiares e, mesmo para essa, gerar uma distribuição iníqua da renda. Ao assim fazê-lo, entretanto, o sistema estará limitando a própria demanda de bens e serviços.

Por todas essas e inúmeras razões, é comum que o Estado - conforme ainda indicado no diagrama IV-1 - intervenha no sistema econômico, de formas a atuar tanto sobre os fluxos quanto sobre as bases de comportamento dos agentes econômicos.

Para os economistas clássicos esta intervenção deveria contudo ser a mínima possível, limitando-se ao correto dimensionamento do estoque e dos fluxos monetários, ao provimento de bens públicos financiados por impostos incidentes principalmente sobre a renda e a riqueza - o que reduziria a iniquidade do sistema - e, finalmente, à uma melhor distribuição das oportunidades educacionais. No outro extremo, recomendavam os seguidores de Marx a intervenção total, substituindo-se as forças de mercado pelo completo e cabal planejamento físico da

produção e bem assim da distribuição da renda, que passariam a ser regidas segundo o desejo do Estado (a chamada preferência do planejador, em substituição à preferência do consumidor).

Havendo vantagens e desvantagens em ambas as posições extremas, observa-se que na prática os países procuram uma combinação de elementos que lhes permita uma posição intermediária que melhor se coadune com suas características sócio-econômicas. Na América Latina, por exemplo, a maioria esmagadora das opções tem partido da prevalência da iniciativa privada e das forças de mercado, que, no entanto, ficam sujeitas a variáveis graus de controle. Nem sempre, entretanto, este controle tem sido desenvolvido com a necessária adequação, até porque o processo de intervenção estatal se desenvolve por aproximações sucessivas, como aliás o atesta a rica experiência latino-americana.

Como cada sistema adotado signifique não apenas uma opção político-social mas também uma alternativa de ordem econômica, é natural que à cada sistema corresponda diferentes formas de soluções as condicionantes técnico-econômicas de desenvolvimento. Vale pois se ressaltem algumas dessas opções, especialmente no que tange à poupança e ao setor externo.

#### Promoção da Poupança e do Investimento

Na tentativa de ação visando, simultaneamente, ao aumento da poupança interna e elevação dos investimentos com melhoria de sua eficiência, os países em desenvolvimento têm feito uso isolado ou conjunto dos seguintes esquemas:

- A - Poupança Forçada - via confisco de renda pela emissão da moeda e geração de inflação.
- B - Poupança Forçada - via confisco de renda por tributação direta ou contenção de consumo por tributação indireta.

C - Poupança Forçada - via instituição de fundos de capitalização formados por taxações e/ou incentivos específicos.

D - Poupança Voluntária- via criação de novos mecanismos de captação e reformulação institucional do mercado de capitais.

Nos dois primeiros esquemas, caracteristicamente a poupança é apropriada principalmente pelo Estado, que utiliza para financiar investimentos, notadamente nos setores da infra-estrutura econômico-social. Nos demais, a poupança gerada é alocada ao financiamento de empreendimentos estatais e privados, sendo a sua repartição entre uns e outros comandada principalmente pelos atrativos que ofereçam aos poupadores.

A partir de uma facilmente identificada baixa eficácia de seus aparelhos fiscais e da incipiência de seus mercados de capitais, inúmeros países na década dos cinquenta, especialmente na América Latina, recorreram amplamente ao processo de financiamento pela emissão de moeda - o chamado processo de guitarra. E assim o fizeram tanto pela simplicidade do sistema quanto por acreditarem que a inflação que iria gerar seria plenamente tolerável porque pequena e temporária. Por ser pequena, seria inclusive estimulante para a empresa privada. Por ser temporária, não geraria maiores distorções no sistema econômico, até porque o impulso inicial dos preços seria pacificamente aceito pela população e logo compensado por um aumento dos fluxos de produção, maiores oportunidades de emprego e maiores salários. Ao maior preço corresponderia, fatalmente, maior abundância.

Contrariamente ao admitido, o processo revelou-se desde cedo altamente inflacionário e autodestrutivo. Altamente inflacionário porque os elevados volumes de poupança necessários demandam continuados, significativos e sempre crescentes excessos de expansão dos meios de pagamento, posto que, pelo próprio efeito da inflação, elevam-se continuamente os custos dos investimentos que esta poupança forçada tenciona

financiar. Autodestrutivo porque, gerando mecanismo de defesa contra este confisco, implica por um lado na redução e mau direcionamento da poupança voluntária e por outro na transformação da inflação de demanda em processo de inflação mista - custos e demanda -, que não só se mostra mais difícil de combater como também torna desaconselhável investimentos de longo prazo de maturação. Sendo a redução e má alocação da poupança voluntária mais acentuada do que o incremento da poupança forçada, o resultado final é o de redução da poupança global, que acoplada ao desestímulo dos investimentos de maior porte e de maior prazo de maturação - infra-estrutura econômica -, acaba por impedir e inibir a expansão dos outros segmentos produtivos.

O mecanismo que, em tese, propiciaria maiores preços e maior abundância, tem como resultado final maiores preços e mais acentuada escassez, a isto aliando-se ainda, fantástica iniquidade contra todos aqueles que menos capazes de se defenderem contra a inflação, particularmente os aposentados e os que vivem de rendimentos fixos: até porque o tabelamento de aluguéis, juros, etc, é sempre nestes casos não apenas uma ameaça mas sim a primeira ocorrência.

O segundo esquema de poupança forçada, centrado na tributação, tem por característica a de buscar entre os consumidores diretos de certos bens e serviços, os fundos necessários à expansão da produção dos mesmos. Via de regra, o processo se materializa pela instituição de um imposto indireto, com receita vinculada. Eventualmente, porém, assume, complementarmente, a forma de sobretaxa ou empréstimo compulsório conversível posteriormente em ações.

Também neste caso a poupança gerada é apropriada principalmente pelo Estado, que a utiliza para financiar investimentos de longo prazo de maturação e para os quais seja importante garantir fluxo contínuo e crescente de financiamentos. Desta característica ou necessidade, deriva, aliás, a vinculação da receita destes tributos e taxas, que a torna isenta dos processos usuais de elaboração orçamentária, sempre capazes de, ano a ano, determinarem alterações na alocação dos

dispêndios públicos.

Acentuadamente mais vantajoso que o processo da guitarra, a geração de poupança forçada por este método a apresenta porêm acentuadas limitações e inconvenientes. Em primeiro lugar, por ser um processo que leva à uma divisão rígidada de poupança entre setores, não é passível de universalização, a não ser em sistemas de capitalismo de estado. Em segundo lugar, devido à perpetuação das fontes de receita, o processo confere aos setores beneficiados mecanismos própios e independentes de crescimento, o que frequentemente determina evolução relativa dos mesmos em desalinho com a evolução das prioridades setoriais de investimentos.

A impossibilidade ou inconveniência de universalização deste processo, em economias baseadas na livre iniciiativa, resulta da própria liberdade de alocação da poupança privada voluntária. Representando a poupança forçada apenas um complemento, deve a sua alocação ser também de complementação dos investimentos, especialmente nos setores em que a livre iniciativa se mostre menos ativa. Ademais cabe considerar também que a própria rigidez e automaticidade deste processo responde também pela inconveniência de sua universalização. É que o mesmo implicaria em uma perpetuação das prioridades setoriais dos investimentos determinadas a um momento, as quais, como é normal, levam em conta tanto os aspectos estruturais quanto os aspectos conjunturais de uma economia. Neste sentido é comum observar-se que mesmo quando utilizado para promover o desenvolvimento de apenas alguns setores, este processo pode gerar distorções, levando alguns setores, à hipertrofia e à perda de visão de sua influência na economia como um todo. Em vários casos, nota-se, inclusive, que esta hipertrofia e perda de visão de conjunto pode gerar um processo de estatização involuntária, já que os setores hipertrofiados, por meros critérios de eficiente gestão empresarial, tendem a promover a integração vertical da produção e, com ela, a absorverem empreendimentos de outros setores de cujos produtos sejam grandes consumidores.

O terceiro processo de captação de poupança forçada, de uso mais recente, representa em seu sentido mais amplo, o complemento natural do mecanismo de captação de poupança via confisco de renda por tributação. Caracteristicamente, a poupança captada por este processo não advém de confisco de renda. Ao contrário, é constituída integralmente de acréscimos de renda correspondentes à transferências do Estado às pessoas ou empresas, que necessariamente são mantidas em fundos específicos, os quais, por sua vez, destinam-se, primordialmente, ao financiamento de empreendimentos privados. Aos poupadores, neste caso, são apropriados os fundos gerados e bem assim a remuneração dos mesmos.

Via de regra, os fundos advindos deste mecanismo são geridos pelo Estado, que os aloca por setores segundo normas que podem ser flexíveis ou não. Nos casos de normas não flexíveis, este mecanismo frequentemente leva à uma má alocação de recursos, tanto pela hipertrofia dos setores que financiam, quanto pela esterilização de parte de poupança em aplicações de natureza especulativa.

O quarto esquema, baseado no estímulo à poupança voluntária, caracteriza-se pela criação de novos mecanismos de poupança e correspondente reformulação institucional do mercado de capitais. Via de regra, este sistema procura alargar as opções aos poupadores, estimular maior capacidade associativa pelas empresas e finalmente reformar as instituições financeiras necessárias à maior aproximação entre poupadores e investidores. A elevação da poupança e obtenção de maiores financiamentos pelos empreendedores é neste caso condicionada à remuneração oferecida ao poupador, o que por sua vez determina que a alocação da poupança se dê segundo critérios de rentabilidade privada dos investimentos.

Note-se que neste caso o que se busca não é a criação de um mercado de capitais, mas sim a sua rápida ampliação e sofisticação. É que a par da necessidade de neutralizarem eventuais efeitos negativos oriundos de crônicos processos inflacionários, não podem hoje os países em desenvolvimento es

perar que o desenvolvimento do mercado de capitais surja mais como um reflexo do que como causa de desenvolvimento. É fundamental, no mundo moderno, que estímulos específicos logrem transformar o mercado de capitais em agente mais ativo e que, como tal, tenha possibilidades de influenciar os demais agentes ou setores produtivos.

Como os estímulos concedidos segundo este esquema procuram sempre elevar a rentabilidade real da poupança - tanto pela diminuição dos riscos como pelo aumento da remuneração em si - é comum que acabem por gerar dois tipos de distorções. A primeira, que pode manifestar-se pela especialização de instituições e instrumentos de poupança, é a de possibilitar sérios descompassos intersetoriais, o que motivará crescimento de sequilibrado de setores vitais ao desenvolvimento. A segunda, que se manifesta pela não especialização de instituições e instrumentos, é a de possibilitar a discriminação contra os investimentos de elevado interesse social mas de baixa rentabilidade privada. Em consequência, é recomendável que o estímulo à poupança voluntária seja administrado com especial cuidado, mesmo quando acompanhado de esquemas de incentivo à poupança forçada <sup>(1)</sup>.

Sendo múltiplas as possíveis combinações de esquemas de promoção de poupança, é bastante intuitiva a noção de que a definição de uma estratégia, neste sentido, dependerá, antes de mais nada, da determinação do perfil desejado para a estrutura produtiva que se deseje alcançar. Em princípio, esta

---

(1) No caso particular de países que por sobre esses esquemas de promoção da poupança nacional se utilizam de poupança externa, os cuidados devem voltar-se também para o volume, alocação, forma e velocidade com que afluem ao país receptor essa poupança complementar.

seria a que maximizasse o crescimento da renda e do emprego. Em primeira aproximação, deveria ser, conseqüentemente, a que favorecesse investimentos que mais utilizam mão-de-obra, em sentido relativo e absoluto.

Ocorre porém, que nem sempre a estratégia que maximize a ampliação do emprego coincide com a que maximize o crescimento da renda global e, sendo esta última a que garante maior crescimento da poupança e do investimento, é comum a necessidade de uma solução de compromisso a curto prazo. Esta, por sua vez, deverá ser tal que possibilite maior harmonização de ambos os aspectos a longo prazo, o que pode ser conseguido via desenvolvimento setorial harmônico.

#### Estrutura Produtiva e o Setor Externo

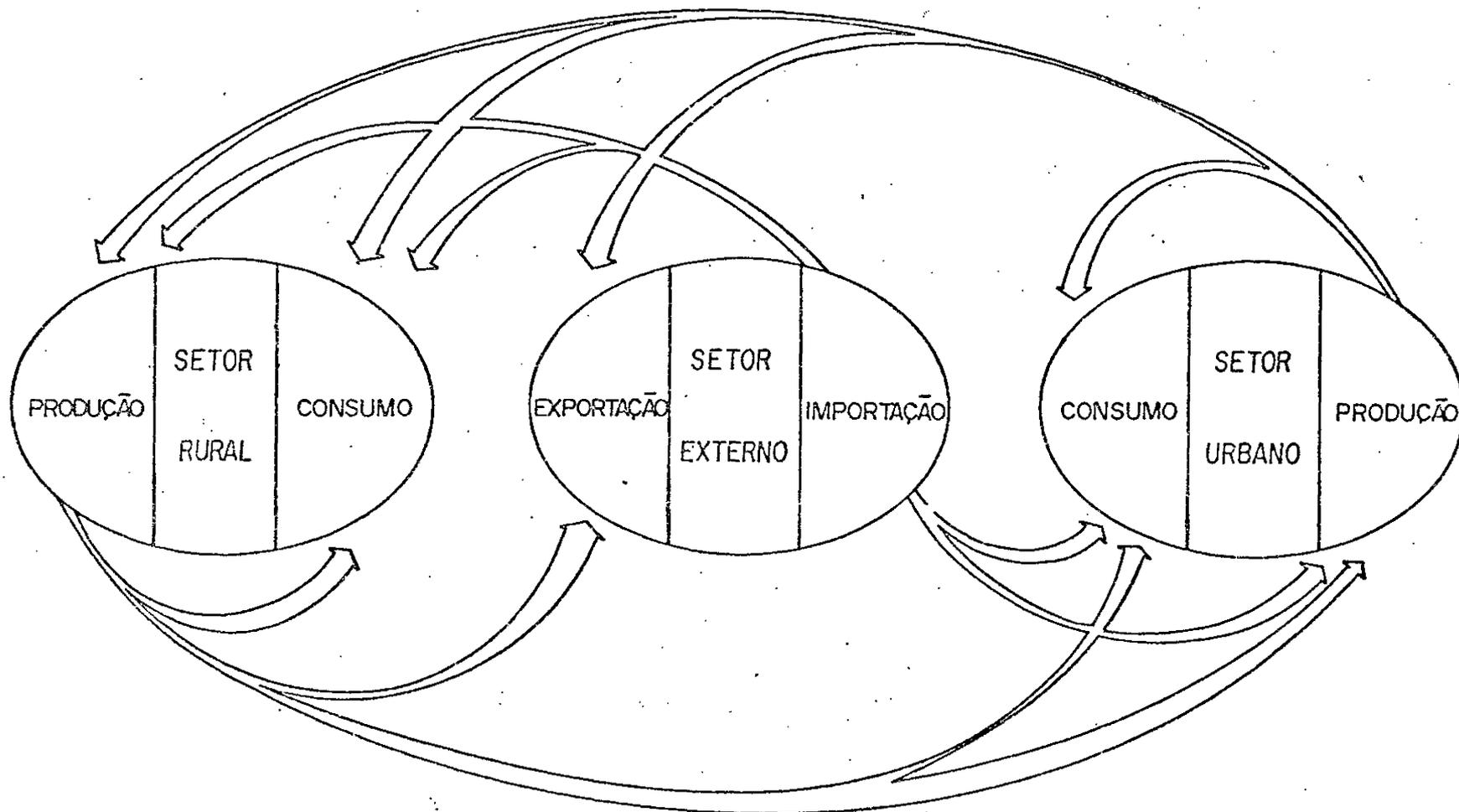
Sendo praticamente inexistentes hoje casos de desenvolvimento autárquico, uma das compatibilizações setoriais que tem merecido maior atenção é a que inclui a evolução do setor externo, que mais das vezes, se revela elemento determinante das estratégias de desenvolvimento econômico. Sua importância, aliás, pode ser bem realçada pela análise setorial de fluxos de produção, mesmo quando especificados apenas três setores: o rural, o urbano e o externo.

Se acompanharmos o diagrama IV-2, verificaremos por exemplo que:

- o setor rural tanto produz para si (para consumo intermediário ou final) quanto para os setores urbano e externo. Para tanto, destes recebe fluxos de bens e serviços para seu consumo final ou intermediário.
- o setor urbano, de forma análoga, produz para si e para os outros dois, deles recebendo contrapartida, também, para consumo intermediário (bens de produção e matérias primas) e final.

# SISTEMA ECONÔMICO

VISÃO ESQUEMÁTICA SIMPLIFICADA



- o setor externo, fornece e recebe dos setores rural e urbano fluxo de bens e serviços advindos ou destinados aos setores urbanos e rural de inúmeros outros países.

De uma maneira geral, portanto, prevalece uma clara simetria de relacionamento setorial, o que traz a conotação de que todos são peças importantes, se não indispensáveis, de um sistema econômico. Não obstante, é possível imaginar-se situações em que o relacionamento direto com o setor externo se limite ao setor urbano. Em qualquer das hipóteses, porém, é relevante assinalar que, ao equilíbrio geral do sistema econômico, não é essencial a correspondência qualitativa dos fluxos recíprocos entre quaisquer dois setores. Para a ocorrência, entretanto de desequilíbrios para o conjunto dos setores internos é, no entanto, imprescindível a existência de um desequilíbrio de igual intensidade no setor externo.

Em tese, tem-se então que, uma vez instituídos fluxos com o setor externo, ganham os países maior grau de liberdade na fixação dos setores e dos investimentos prioritários. Esta ampliação dos graus de liberdade é porém condicionada por dois tipos de restrições. A primeira advém do fato de que nem todos os bens e serviços podem ou devem ser buscados no mercado internacional. A segunda deriva da existência de um teto relativo máximo permissível para a intensidade do desequilíbrio externo geral.

São exemplos típicos da primeira restrição o fornecimento de alguns serviços básicos da infraestrutura sócio-econômica. Não se distribui energia, mesmo que importada, se não houver rede interna de distribuição, como não haverá transportes se não houver uma rede viária. Ademais, não é conveniente, em muitos casos, que insumos energéticos e de transportes sejam obtidos predominantemente no mercado internacional.

A segunda restrição, qual seja, a de limitação dos desequilíbrios do setor externo, advém do fato de que es-

tas representam sempre uma cessão de poder de compra entre nações. Em outras palavras, representam doações ou cessão temporária da renda. Disto decorre imediatamente que o deficit de um será o superavit de outros, e que só podem ocorrer na medida em que mutuamente aceitos pelos parceiros comerciais.

Em assim sendo, tanto maior será a possibilidade de um país incorrer em "deficits" de comércio internacional (contas de transações correntes), quanto maior será sua capacidade potencial de cobri-los no futuro com "superavits" também de comércio internacional. Para um dado e constante volume anual de exportações, o aumento de importações possibilitado pela realização de um "deficit" terá que, necessariamente, implicar em reduções futuras das importações em montante pelo menos igual ao do "deficit" inicialmente gerado; o que implica na necessidade de sua posterior contenção a níveis inferiores aos observados anteriormente à realização do "deficit" em transações correntes. Por outro lado, se a realização do "deficit" inicial ocorrer simultaneamente ao crescimento das exportações e se este for consistente e persistente, a geração futura do "superavit" poderá ocorrer mesmo com o crescimento contínuo das importações.

Na primeira hipótese - "deficit" com níveis constantes de exportações - não apenas serão menores os "deficits" aceitáveis como também é absolutamente imprescindível que o país faça enorme esforço para alocar esses recursos no desenvolvimento de setores substitutivos de importações essenciais, já que estas terão que ser necessariamente reduzidas no futuro sem prejudicar os volumes internos de produção. Na segunda hipótese, ou seja, de crescimento das exportações, é suficiente que nas fases posteriores à ocorrência do "deficit", as importações, embora continuamente crescentes, evoluam a ritmo inferior ao das exportações. Naturalmente, neste caso, maiores serão os "deficits" iniciais aceitáveis, menos vitais os esforços para substituir importações essenciais e mais oportunos os investimentos que permitam expansão adicional das exportações.

Afora as vantagens notórias e já mencionadas da

segunda hipótese, é importante ressaltar também que, neste caso, as oportunidades internas de investimento mostram-se consideravelmente mais amplas já que não dependerão apenas do crescimento do mercado interno. Como tal, acarretarão desenvolvimento mais acelerado e mais rápida evolução do mercado interno.

Com efeito, se considerarmos que as exportações representam acesso a um mercado muitas vezes maior que o mercado interno, o crescimento das mesmas oferecerá significativos estímulos diretos e indiretos aos setores urbano e rural. Considerando-se, ademais, que os países em desenvolvimento tem na atividade rural a base de suas exportações e no acanhamento do mercado interno óbice importante ao desenvolvimento de sua indústria, é bastante clara a noção de que tanto maior tenderá a ser o sucesso de suas estratégias de desenvolvimento quanto mais bem sucedida a expansão de suas exportações. Coerentemente mais equilibrado deverá ser o crescimento de sua economia, com distribuição mais equitativa de geração de empregos nos setores rurais e urbanos.

Em que pesem, entretanto, as claras vantagens de estratégia envolvendo aumento das exportações, sua aceitação não ocorre sem restrições, concorrendo para tanto uma série de argumentos que vão desde a avaliação das possibilidades reais à verificação da conveniência da opção.

Na década dos cinquenta, a partir de observações empíricas, generalizou-se a crença de que, por ato de conspiração das nações desenvolvidas, etc., não era factível o aumento das exportações dos países em desenvolvimento, normalmente apoiadas em apenas uns poucos produtos. Em parte, a crença parecia procedente justamente pelo fato de que dependendo as exportações desses países de apenas uns poucos produtos, dos quais, via de regra, eram os maiores exportadores mundiais, baixas eram as possibilidades de incrementos significativos nas vendas dos mesmos. Não havia mercados vazios para serem conquistados e nem a demanda mundial de tais produtos mostrava tendência de crescimento acelerado. Baixa ou nenhuma seria, por

consequente, a possibilidade de uma política agressiva de exportações. Nestas condições, as únicas alternativas seriam a instituição de mecanismos de defesa dos preços das exportações dos países em desenvolvimento e a instituição de programa de ajuda internacional baseados principalmente em doações e empréstimos oficiais a baixo custo e com longuíssimos prazos de maturação.

Oferecendo as estatísticas disponíveis sobre exportações evidencia óbvia e compatível a primeira vista com esta colocação, poucos buscavam investigar as razões pelas quais outros produtos, que não aqueles tradicionais, deixavam de figurar na pauta de exportações. Disto resultou gradual mas contínua deterioração da política cambial e comercial desses países, a que, coerentemente, correspondeu grau ainda menor de diversificação das pautas de exportação. Paralelamente, ganhou "status" de verdade inquestionável a teoria de desenvolvimento lastreada tão somente na indústria substitutiva de importações. Como estas, no entanto, demandavam insumos importados, disto resultou que a estratégia não levou à necessária redução posterior das importações, com o que viram-se esses países às voltas com crescentes e insolúveis problemas de balanço de pagamentos.

Logo ao início da década dos sessenta, talvez motivados pelos crônicos problemas em seus balanços de pagamentos, vários países reverteram sua estratégia, passando então a conferir considerável prioridade à promoção de exportação. Na maioria dos casos, este enfoque logo gerou o aparecimento de novos produtos nas pautas de exportação, demonstrando potenciais significativos antes abafados por erros internos de concepção de estratégia. Como de natural, alcançaram maior sucesso neste sentido os países melhores dotados de recursos naturais, já que maiores são suas possibilidades de produzirem diferentes tipos de produtos. Em vários casos esta estratégia teve o efeito de demonstrar a capacidade de países em desenvolvimento em se inscreverem entre as nações exportadoras de bens manufaturados de alta sofisticação.

Se a resposta rápida das exportações negou as crenças da década dos cinquenta, criou, por outro lado, preocupações em torno do crescente grau de abertura a que leva os países e aos riscos que dele poderiam advir.

Quanto ao crescente nível de abertura (relação exportações/PIB) é intuitiva a conclusão de que há um limite para o mesmo, o que implica, naturalmente, em limitação tanto para o "deficit" suportável nas contas de transações correntes e posterior limite na taxa de crescimento das importações. Quanto aos riscos desta maior abertura, três são as dificuldades comumente levantadas a respeito; a maior sujeição do país à crises de comércio internacional; atenção exagerada ao mercado externo em detrimento ao mercado interno e desnacionalização da economia.

A primeira objeção, quando dirigida à determinação do nível ideal de abertura e baseada na sua comparação com os de outros países, é desprovida de qualquer sentido. A maior sujeição ou não de um país à crises do comércio internacional é função direta, principalmente, da essencialidade dos produtos de importação e da menor diversificação das exportações. Quanto maior a diversificação destas - em produtos e mercados - menor a sua vulnerabilidade à crise de mercado. Quanto mais rígida a pauta de importações - independentemente de volume - mais sofrerá a economia os efeitos de uma redução dos mesmos.

Frequentemente países com pequenos volumes relativos de exportações e importações tem demonstrado historicamente extrema dificuldade em absorver crises em seu comércio internacional, o inverso sendo verdadeiro para os países com grande abertura para o exterior. É que via de regra a tendência à introversão dos países (menor grau de abertura) leva a que estes tendam a produzir autarquicamente tudo o que podem, permanecendo na sua pauta de importações apenas um pequeno resíduo, geralmente representado por matérias primas e bens de capital essenciais à economia do país.

Até certo ponto, é igualmente falacioso o argumento de que a elevação do coeficiente de abertura implique em ênfase exagerada do setor externo, em detrimento do mercado interno. A falácia neste caso decorre normalmente de um erro de composição, a partir da suposição de que cada unidade de produto exportado ou de fatores alocados à produção dos mesmos, representa um desvio de mercadorias e fatores que, em outras circunstâncias, seriam voltados ao mercado interno. Como evidência, são apresentados geralmente casos que ocorrem eventualmente com produtos agrícolas e algumas matérias primas, cuja colocação no mercado internacional acarreta eventuais problemas de suprimento no mercado interno. No entanto, para que tal tipo de evidência se mostre capaz de validar a conclusão, são necessárias pelo menos uma ou mais das seguintes condições: pleno emprego dos fatores, dimensão apropriada do mercado interno e estagnação das importações.

A primeira condição, ou seja, de pleno emprego de fatores, é, porém, de observação muito rara, mesmo em países desenvolvidos. Não seria em si, portanto, uma preocupação normal em países em desenvolvimento, já que nestes casos o crescimento das exportações é normalmente associado ao uso de fatores de produção em ociosidade parcial ou total. Em assim sendo, o aumento das exportações estaria ligado ao aumento da renda desses fatores e, em decorrência, aumento da renda e demanda interna. A segunda condição implica em se admitir que os volumes internos da produção dos bens exportados não seriam afetados pelo cancelamento de suas vendas no mercado internacional. Entretanto, salvo nos casos em que o volume exportado represente pequena parcela do total produzido, a sua reversão para venda no mercado interno só se dá mediante redução dos preços nele vigentes, caso em que é bastante duvidável que os produtores mantenham seus níveis de produção. A terceira e última condição, que só será válida se aliada à primeira, é a de que o aumento das exportações não implique em igual aumento das importações, ou que não leve a qualquer aumento da produtividade dos fatores de produção. Como aos países em desenvolvimento o aumento das exportações está invariavelmente ligado às necessidades prementes de importar, também esta condição é

de difícil observação em economias em desenvolvimento. A conclusão é, pois, a de que o aumento das exportações nos países em desenvolvimento é, antes de mais nada, ativadora do mercado interno.

Quanto a terceira objeção à estratégia de maior abertura da economia, ou seja, o aumento dos riscos de desnacionalização das atividades econômicas do país, novamente há incorreção de raciocínio. O que pode levar ou não à desnacionalização das atividades econômicas não é, em hipótese alguma, o grau de abertura de uma economia. O fator relevante neste caso é o volume de poupança externa absorvida e bem assim a forma com que é aceita pela nação receptora, sendo o volume de poupança externa função do "deficit" nas transações correntes do balanço de pagamentos. A forma de sua absorção, por sua vez, é também função direta da aceitação ou não, pelos países receptores, de investimentos estrangeiros diretos e indiretos, públicos e privados.

É certo que volumes crescentes de exportação tornam possíveis "deficits" mais elevados. Estes contudo, serão ou não efetivamente maiores, se o país receptor desejar ou não maior participação relativa da poupança externa no financiamento de seus investimentos. Ademais, um elevado "deficit" nas transações correntes não implica necessariamente em elevado índice de desnacionalização das atividades econômicas internas, já que para tanto é necessário que os investimentos estrangeiros diretos representem elevada proporção do total de poupança externa captada. Com efeito, no caso desta poupança ser captada apenas sob a forma de empréstimos (em moeda ou como crédito de fornecedor), o "deficit" nas transações correntes, por mais elevado que seja, não determinará normalmente desnacionalização de nenhum dos investimentos assim financiados. Contrariamente, desde que inteiramente representado por investimentos diretos, um pequeno deficit poderá determinar consideráveis desnacionalizações.

Na prática, o que se observa é que a maioria dos países procura combinar os investimentos diretos e indiretos, porque ambos apresentam vantagens e desvantagens. A con-

trapartida da desnacionalização é, não raro, o desenvolvimento de setores que, por razões diversas, não poderiam ser cuidados a contento por empresas nacionais. Adicionalmente, sendo investimentos de riscos, são convenientes por não onerarem rigidamente o balanço de pagamentos com remessas de lucros e repatriação de capital investido. Já para os empréstimos, o fato de não acarretarem desnacionalizações, deve ser pesado contra o ônus rígido de pagamento de juros e amortizações, e bem assim contra a possibilidade de não implicarem em aportes tecnológicos necessários ao desenvolvimento de empreendimentos complexos. A propósito, é oportuno observar que devido à influência diversa de ambos sobre a dívida externa e sobre o serviço da mesma, a determinação de mix ótimo deve ter em vista a posição do balanço de pagamentos. Exportações estagnadas tendem a favorecer maior aceitação do investimento estrangeiro direto e menor aceitação de empréstimos, o inverso sendo verdadeiro para o caso de exportações em crescimento.

Em síntese, pela análise dos fluxos produtivos setoriais, observa-se que, ao setor externo cabe o desempenho de importantes funções nas estratégias de desenvolvimento.

Em primeiro lugar, é ele que viabiliza o desequilíbrio dos fluxos setoriais e globais, o que de certa forma permite maior grau de liberdade na fixação de prioridades setoriais de investimentos. Em contrapartida, requer sejam dispensados à promoção de exportações especiais cuidados, inclusive com a atribuição de alta prioridade aos investimentos voltados ao mercado externo.

Em segundo lugar, é o seu comportamento que, a nível de decisão do país receptor, viabiliza a possibilidade de melhor determinação dos níveis desejados de poupança externa e a forma de sua captação.

Tão essencial quanto os esforços para aumentar a poupança interna e bem assim a eficiência dos investimentos é, portanto, a dinamização cuidadosa do setor externo. Quanto melhor seu comportamento, menos drásticos serão os sacrifícios internos impostos pelo desenvolvimento.

V - O SISTEMA ECONÔMICO BRASILEIRO

Acostumados ao ufanismo derivado da excessiva valorização das dimensões globais com que apresenta o seu país, os brasileiros, com frequência, têm demonstrado extrema dificuldade em avaliar serenamente o real estágio de desenvolvimento do Brasil.

É comum, por exemplo, o entendimento de que os 8,5 milhões de quilômetros quadrados de território e os hoje 113 milhões de habitantes conferem ao Brasil condições só comparáveis às de três ou quatro nações desenvolvidas. A bem poucos, entretanto, é clara a percepção das dimensões dos esforços necessários à exploração, ocupação e integração desse território. Menor ainda parece ser a percepção de vulto da tarefa

de educar, alimentar e dar assistência médica a essa enorme população dispersa em todo este vasto território.

Se o Brasil, figurando hoje entre as oito nações ocidentais de maior nível de produto, pode ser visto como potência emergente, como então aceitar-se a pobreza evidente de boa parte de seu povo?

Por injustiça na distribuição de renda, acreditam uns. Por falhas no modelo econômico, afirmam outros.

Poucos no entanto se dão conta de que, sobre a reconhecida má distribuição de renda e possíveis falhas do modelo, prevalece uma verdade maior.

Se os Cr\$ 2,3 trilhões do produto nacional fossem repartidos igualmente pelos 113 milhões de habitantes, a renda de cada um seria de Cr\$ 20.234,00 anuais, ou apenas Cr\$. 1.686,00 mensais. Posto de outra forma, se, por exemplo, um poder central, abolindo toda e qualquer percepção de renda (salários, aluguéis, pensão, lucros, etc.) instituisse para cada pessoa adulta um provento absolutamente igual, já descontada a parcela necessária ao financiamento de investimentos (que passariam a ser exclusivamente realizados pelo poder central), à cada adulto caberia uma importância de Cr\$ 1.480,50, ou seja, 34% acima do maior salário mínimo vigente no país (Cr\$. 1.106,40 em 1977).

Mais ainda, se considerarmos que a cada ano mais de 1,3 milhões de pessoas se juntam à população adulta existente, é necessário que, apenas para atender a este novo contingente e manter os mesmos níveis de proventos já mencionados, se obtenha um crescimento mínimo de 2,8% do produto nacional.

Qualquer seja, portanto, o modelo econômico-político-social que se possa imaginar para o país, é irrecusável a conclusão de que o desenvolvimento econômico acelerado não é opção, é condição necessária se bem que não suficiente à solução do problema da pobreza.

Da mesma forma, em se sabendo que a má distribuição da renda só faz por agravar ainda mais a pobreza absolu

TABELA V-1

## BRASIL

## DIMENSÕES MACROECONÔMICAS

	Cr\$ de 1977		
	1970	1977	Var. %al
PNB - bilhões	1.109.491,6	2.290.665,0	106,5
População - bilhões	93.139,0	113.208,5	21,5
PNB - per capita anual	11.912,21	20.234,04	69,9
PNB - per capita mensal	916,32	1.566,46	69,9
Investimento Fixo/PIB	22,3%	22,2% (1)	-
Importações/PIB	6,9%	8,3% (2)	-
Gap Recursos Externos/PIB	0,4%	0,2% (2)	-
Exportações/PIB	6,6%	7,6% (2)	-

FONTE: IPEA

(1) - Estimativa Preliminar

(2) - Taxa de Câmbio: Cr\$ 14,07.

ta e relativa, é irrecusável a conclusão de que, ao desenvolvimento acelerado deve estar acoplada a noção da necessidade de redução das desigualdades regionais, setoriais e individuais da renda, hoje decididamente associadas às diferentes características regionais setoriais e individuais encontradas no país.

### OS DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

Como em todos os países de dimensões continentais, os indicadores de natureza global no Brasil, escondem, não raro, desequilíbrios setoriais e regionais pronunciados o bastante para invalidar qualquer idéia de homogeneidade de características, problemas e soluções.

Assim, quando a região Norte-Centro Oeste é vista, em um extremo, como área em processo de colonização e expansão das fronteiras econômicas, a região Sul-Sudeste, em outro extremo, é classificada como área de elevado desenvolvimento. Ao Nordeste, neste sentido, corresponde então a classificação de região sub-desenvolvida.

Representando a região Norte-Centro Oeste o equivalente a 64% do território nacional, parece óbvio que a ela devesse ser devotada atenção proporcional. Ocorre, porém que, como demonstra a Tabela V-2, as grandes disparidades regionais prevalecem justamente entre o Nordeste - que representa 18% do território do Brasil - e a região Sul-Sudeste, que a ele se equivale em área. Com efeito, não só a região Sul-Sudeste abriga o dobro da população do Nordeste, como responde por uma parcela do produto seis vezes maior. A economia do Nordeste é pois, em termos macroeconômicos, três vezes menos produtiva do que a do Sul-Sudeste.

Mais grave porém que os desequilíbrios regionais globais são contudo os desequilíbrios regionais setoriais e individuais, o que pode ser facilmente constatado pelo cotejamento da participação das regiões na composição setorial do produto e na distribuição da produção. Com efeito, é fácil verificar, ainda pelos dados da Tabela V-2, que a atividade in-

## TABELA V-2

## BRASIL - REGIÕES

DIMENSÕES MACROECONÔMICAS RELATIVAS <sup>(1)</sup>

- 1970 -

	Norte-C.	Oeste	Nordeste	Sul - Sudeste
Área	64%		18%	18%
População Total	9%		30%	61%
urbana	4%		13%	39%
rural	5%		17%	22%
Renda Interna				
total	6%		12%	82%
setor primário	10%		21%	69%
setor secundário	2%		6%	92%
setor terciário	6%		12%	82%
Renda Interna				
total p/ capita relativo <sup>(2)</sup>	46%		30%	100%
Salário Mínimo Regional <sup>(3)</sup>	72%		63%	100%

FONTE: IPEA

(1) - Participação nos totais do Brasil

(2) - Em relação a renda do sul-sudeste

(3) - Em relação ao maior salário mínimo.

ustrial é extremamente concentrada na região Sul-Sudeste (92% da produção industrial), o que caracteriza as demais como extremamente dependentes do setor rural, sabidamente o de menor nível de produtividade no Brasil. Enquanto os 17% de brasileiros engajados nas atividades rurais do Nordeste respondem por 3,2% da renda nacional, os 39% da população do país residentes no setor urbano do Sul-Sudeste produzem o equivalente a 73% do produto nacional, o que equivale a uma diferença de quatro vezes.

### OS FLUXOS ECONÔMICOS SETORIAIS

Em função das disparidades nas contribuições das diferentes regiões na formação setorial do produto nacional, parece bastante óbvio que, pelo menos a este estágio de desenvolvimento nacional, há uma forte tendência à especialização e ao desequilíbrio dos fluxos de comércio inter-regional, o mesmo sendo verdade em relação ao setor externo.

Da mesma forma, prevalecem consideráveis desequilíbrios nas intensidades desses fluxos, cabendo à região Sul-Sudeste uma posição superavitária frente às demais, o inverso sendo verdadeiro com respeito à posição de cada uma frente ao setor externo (Tabela V-3). Com efeito, sendo a pauta de importações do Brasil composta predominantemente de matérias primas industriais e equipamentos não agrícolas é natural que sua maior parcela se dirija aos portos das regiões em que há maior concentração das atividades industriais. Não chega assim a ser surpreendente que pelos portos da região Sul-Sudeste entrem no país 92% de suas importações, como o demonstra a tabela V-3.

Conversamente, como as exportações são predominantemente representadas por produtos agrícolas, é natural sua melhor distribuição pelas diversas regiões. Ainda assim, a região Sul-Sudeste responde por 79% do movimento exportador, pela simples razão de ser a maior produtora de alguns produtos do setor agropecuário de grande peso nas exportações, tais como o café, a soja e carne.

## TABELA V-3

## BRASIL

## COMÉRCIO EXTERNO

## EXPORTAÇÕES - IMPORTAÇÕES

## MOVIMENTO POR PORTOS DE EMBARQUE E DESEMBARQUE

## NAS REGIÕES - 1975

US\$ milhões

	EXPORTAÇÕES		IMPORTAÇÕES	
	Valor	%	Valor	%
Nordeste	1.447,1	16,7	607,2	5,0
Sul-Sudeste	6.873,8	79,3	11.233,3	92,0
Norte - C. Oeste	349,0	4,0	369,9	3,0
Total	8.669,9	100,0	12.210,4	100,0

FONTE: CIEF/CACEX

## TABELA V-4

## IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS - 1976

US\$ 1000 FOB

DISCRIMINAÇÃO	VALOR	COMPOSIÇÃO
I - BENS DE CAPITAL	3.671.812	29,7
I.1. Máquinas e Implementos para Agricultura	22.248	0,2
I.2. Tratores para Agricultura	28.841	0,3
I.3. Gado Bovino para Reprodução	13.311	0,1
I.4. Suínos, ovinos e outros para Reprodução, inclusive semen	5.902	0,0
II - MATERIAS PRIMAS	7.152.032	57,9
II.1. Sementes e mudas	1.366	0,0
II.2. Fertilizantes Manufaturados	715,612	5,8
II.3. Defensivos	102.201	0,8
III - BENS DE CONSUMO	1.439.367	11,7
III.1. Gado Bovino para Alimenta- ção	15.463	0,1
III.2. Trigo	504.527	4,1
IV - NÃO CLASSIFICADOS	83,422	0,7
TOTAL GERAL	12.346.633	100,0
MEMÓRIA: IMPORTAÇÕES PARA AGROPECUÁRIA		
(I.1 a I.4 + II.1 a II.3)	889.482	7,2

TABELA V-5  
BRASIL  
EXPORTAÇÕES - 1970/6

C L A S S E	US\$ Milhões			
	V A L O R		COMPOSIÇÃO %	
	1970	1976	1970	1976
Total	2.738,9	10.128,3	100,0	100,0
Manufaturados	416,0	2.776,1	15,2	27,4
Minérios	295,3	1.082,1	10,8	10,7
Agropecuários	1.838,2	6.168,4	67,1	60,9
Café	939,3	2.172,7	34,3	21,5
Açúcar Demerara	126,5	152,5	4,6	1,5
Cacau (exceto pas ta).	106,3	336,4	3,9	3,3
Outros	189,4	381,0	6,9	3,8

FONTE: CIEF/CACEX

Por força dessa assimetria, observa-se também substanciais diferenças regionais nos desequilíbrios das transações externas. A região Nordeste mostra-se significativamente superavitária, enquanto que a região Sul-Sudeste revela posição altamente deficitária. Em consequência, o comércio interno entre as regiões Nordeste e Sul-Sudeste deve mostrar forte desequilíbrio, assumindo a região Sul-Sudeste uma posição nitidamente superavitária. À falta, porém, de estatísticas fidedignas é difícil a mensuração da magnitude dos fluxos inter-regionais e dos correspondentes desequilíbrios. Sabendo-se porém que a região Sul-Sudeste internaliza considerável parcela da poupança externa que flui ao país, é de se supor que o desequilíbrio no comércio interno entre as regiões Nordeste e Sul-Sudeste seja inferior ao desequilíbrio externo da região Sul-Sudeste. De qualquer forma, a posição deficitária do Nordeste frente ao Sul-Sudeste seria sempre superior ao seu "superavit" externo, salvo se estivesse transferindo para fora parte de sua poupança interna.

Sabendo-se que, direta ou indiretamente, a região Nordeste, bem como a Norte e Centro-Oeste, são absorvedoras de recursos da região Sul-Sudeste, e que os gastos com consumo e investimento são sempre mais diversificados que a estrutura interna de produção, segue-se que a transferência real de recursos deve estar associada a um superavit comercial da região Sul-Sudeste fortemente influenciado pelo financiamento de aquisição de produtos industriais.

#### O CAPITAL EXTERNO

Em sua função dupla de complementador dos esforços internos de poupança e de internalizador de tecnologia, o ingresso de capital externo de risco no Brasil tem, historicamente, sido preponderantemente voltado ao desenvolvimento do segmento urbano de nossa economia. Com efeito, os dados acumulados até 1969, indicam que do total, apenas 0,3% localizam-se na agricultura, 1,0% na mineração. Na indústria e serviços, con

sequentemente, localizam-se 98,7% do investimento externo (Tabela V-6).

Considerando-se, ademais, estar a produção industrial altamente concentrada na região Sul-Sudeste, segue-se que o ingresso de capital de risco externo tem sido setorial e regionalmente concentrado; o que em grande medida se explica pela estratégia da industrialização substitutiva de importações adotado na década dos cinquenta.

De fato, tendo a estratégia dado ênfase à produção de bens de consumo duráveis, foi natural que o investimento externo voltado à produção desses bens procurasse localizar-se no eixo Rio-São Paulo que, além de representar o maior centro consumidor, apresentava uma relativamente melhor desenvolvida infra-estrutura econômica. Como desta conjugação resultavam adicionalmente consideráveis oportunidades de aproveitamento de economias externas, a região Sul-Sudeste gradualmente reforçou sua atratividade mesmo para investimentos que, normalmente tendiam a localizar-se junto às fontes produtoras de matérias primas. Em consequência, favoreceu-se a extrema concentração industrial e, com ela, a necessidade de concentrações dos investimentos na infra-estrutura econômica.

A despeito desta elevada concentração regional e setorial, o investimento estrangeiro não tem perdido sua função de complementação, exceto nos setores de sofisticado nível tecnológico. Considerados os investimentos nacionais - estatais e privados - observa-se, com efeito, que o capital externo predomina em apenas quatro gêneros de indústria de transformação (fumo, material de transporte, aparelhos elétricos e de comunicação e borracha). No caso do fumo, a elevada participação do investimento externo é reflexo ainda de uma situação bem anterior ao processo de industrialização, e resultante da prevalência ainda hoje de um secular predomínio tecnológico e econômico não disputado neste setor.

Em sentido diametralmente oposto ao exemplo do fumo, a forte presença estatal nos "Serviços de Utilidade Pública, Mineração, Química e Siderurgia", claramente evidencia-

TABELA V-6

## CAPITAL EXTERNO NO BRASIL

Composição  
- 1969 -

S E T O R E S	%
MINERAÇÃO	1,0
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	82,0
- Minerais Não-Metálicos	2,4
- Metalurgia	4,4
- Mecânica	5,7
- Material Elétrico	9,6
- Material de Transporte	16,2
- Madeira	0,1
- Papel e Papelão	1,5
- Borracha	5,8
- Química	19,3
- Farmacêutica	5,6
- Têxtil	2,8
- Vestuário	0,3
- Alimentos	6,9
- Bebidas	0,3
- Fumo	0,4
- Editorial	0,2
- Diversas	0,5
AGRICULTURA	0,3
SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	5,8
OUTROS SERVIÇOS	9,4
OUTRAS	1,5
T O T A L	100,0

FONTE: DOELLINGER, C.V. e CAVALCANTI, L.C. - Relatório de pesquisas nº 29 - IPEA - Empresas Multinacionais na indústria brasileira.

da na tabela, explica-se no Brasil, justamente pela não aceitação, no presente, de um predomínio econômico e tecnológico do capital externo sobre o nacional em campos diretamente relacionados a infra-estrutura econômica. Neste sentido, a presença de capital externo nos "Serviços de Utilidade Pública" deve ser vista como um resíduo que gradativamente perderá significado.

Da mesma forma que o capital externo, a presença do capital estatal nos setores produtivos, embora marcante em alguns setores, deve ser vista como de natureza complementar, exceto em setores estratégicos para a segurança nacional. Mesmo nessas áreas, contudo, é preciso ter-se em conta que as empresas governamentais em geral representam uma associação do Estado com investidores privados (grupos econômicos ou investidores isolados), onde ao Governo cabe a maioria do capital votante.

Em inúmeros casos, portanto, é possível, em tese, que após um período longo de consolidação, haja transferência gradual do capital estatal para o capital privado, com ampla difusão associativa. Em grande medida, já hoje várias empresas estatais operam em sistema semelhante às grandes empresas internacionais, em que a atividade gerencial necessariamente não se vincula à posse do capital. Esta característica, aliás poderá constituir-se, no futuro, em aspecto de inquestionável importância, já que, pelo menos no Brasil, será possível associar a livre iniciativa de grandes empresas ao interesse de grupos de sombra (controle do capital votante) estatais ou privados.

#### A AÇÃO DO ESTADO

Conjugada à atuação empresarial do Estado nos setores diretamente produtivos à sua função normativa, é decisiva no Brasil a ação do Governo no direcionamento dos fluxos econômicos reais, setoriais e regionais, isto porque, conforme indicam os agregados de contas nacionais, as receitas correntes do setor público correspondem aproximadamente 25% do produ

TABELA V-7

BRASIL  
 PATRIMONIO LÍQUIDO DE EMPRESAS  
 - Posição nas 5.113 maiores em 1974 -

S E T O R E S	EM PORCENTAGEM		
	GOVERNAMENTAIS	PRIVADAS	
		NACIONAIS	ESTRANGEIRAS
MINERAÇÃO	62,1	25,7	12,2
INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	20,1	50,6	29,3
- Minerais não-metálicos	1,6	63,4	35,0
- Metalúrgica	33,7	54,0	12,3
- Mecânica	1,0	53,3	45,7
- Aparelhos Elétricos e de Comunica ção	-	39,3	60,7
- Material de Transporte	4,1	33,1	62,8
- Madeiras e Artefatos	-	91,4	8,6
- Mobiliário	-	100,0	-
- Borracha	6,1	33,3	60,6
- Couros e Pelos	-	88,9	11,1
- Química	54,9	21,8	23,3
- Têxtil	-	86,9	13,9
- Produtos Alimentícios	1,0	68,3	30,7
- Bebidas	-	86,1	13,9
- Fumo	-	1,2	98,8
- Editorial e Gráfica	-	97,5	2,5
- Indústrias Diversas	-	53,3	46,7
AGROPECUÁRIA E SILVICULTURA	1,3	95,7	3,0
CONSTRUÇÃO E ENGENHARIA	14,9	82,1	3,0
SERVIÇOS DE UTILIDADE PÚBLICA	88,0	6,5	5,5
COMÉRCIO	0,7	94,5	4,8
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	27,0	69,2	3,8
T O T A L	36,9	48,3	14,8

FONTE: REVISTA VISÃO - QUEM É QUEM NA ECONOMIA BRASILEIRA 31/08/1975

to interno bruto do Brasil, o mesmo acontecendo com as despesas públicas. Destas, a parcela alocada em investimentos aproxima-se de 5% do PIB, o que somado aos investimentos das empresas públicas (não incluídas no setor público) corresponde a parcela não inferior a 50% dos investimentos anuais totais efetivados no país.

Levando-se em conta ainda que os gastos correntes do setor público, englobem montantes significativos de gastos com educação e saúde, é inquestionável que ao Governo corresponda função preponderante no desenvolvimento da capacidade produtiva do país, seja em recursos humanos ou naturais.

Por sobre a sua interferência direta na formação e distribuição dos investimentos, exerce também o setor público, como administrador de fundos privados de poupança como o PIS, PASEP e FGTS, e como agente direto do sistema financeiro, ação marcante de suporte dos investimentos privados.

Com efeito, observa-se, conforme Quadro V-1, que os principais instrumentos de captação de poupança privada - voluntária e forçada - estão inquestionavelmente associados a instituições financeiras oficiais de grande porte, como o BNH, Caixa Econômica Federal e Bancos de Investimentos (particularmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, Banco de Desenvolvimento do Nordeste). Tendo em vista, ademais, que essas instituições atuam com todos os tipos de empréstimos (capital fixo, capital de giro e crédito pessoal), é fácil notar, conforme Quadro V-2, que há plena possibilidade de atuação do Estado em todos os níveis do mercado financeiro, podendo, portanto exercer forte controle sobre a distribuição dos fluxos financeiros.

SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

INSTITUIÇÕES E INSTRUMENTOS

INSTITUIÇÕES INSTRUMENTOS FINANCEIROS	SISTEMA MONETÁRIO			INTERMEDIÁRIOS					FINANCEIROS			
	BANCOS COMERCIAIS		AUTO- RIDADES MONETA- RIAS	BANCOS DE INVESTI- MENTOS	BANCOS DE DESENVOL- VIMENTO	FINAN- CEIRAS	CAIXAS ECONÔMI- CAS	B. N. H.	SOCIEDA- DES DE CRÉ- DITO IMOBILIÁ- RIO	ASSOCIA- ÇÕES DE POUPANÇA E EMPRÉST.	CORRE- TORAS	EMPRESAS SEGURA- DORAS
	PRIVADOS	PÚBLICOS										
1 - LETRAS DE CÂMBIO				<input type="radio"/>		<input type="radio"/>						
2 - LETRAS IMOBILIÁRIAS								<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>		
3 - FUNDOS MÚTUOS DE INVESTIMENTOS				<input type="radio"/>							<input type="radio"/>	
4 - FUNDOS FISCAIS DE INVESTIMENTOS(DL.157)				<input type="radio"/>							<input type="radio"/>	
5 - DEPÓSITOS A PRAZO	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>								
6 - DEPÓSITOS DE POUPANÇA								<input type="radio"/>		<input type="radio"/>		
7 - DEPÓSITOS À VISTA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>					<input type="radio"/>				
8 - PIS / PASEP			<input type="radio"/>					<input type="radio"/>				
9 - F.G.T.S.								<input type="radio"/>				
10 - ORTN / LTN			<input type="radio"/>									
11 - TIT. DIV. PÚBLICA EST. E MUN.					<input type="radio"/>							
12 - APÓLICE DE SEGURO												<input type="radio"/>

## SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

INSTITUIÇÕES		EMPRÉSTIMOS		
		CAPITAL FIXO	CAPITAL DE GIRO	CREDITO PESSOAL
AUTORIDADES MONETARIAS	BANCO CENTRAL E B. DO BRASIL	△	△	△
	BANCOS COMERCIAIS PRIVADO	△	△	△
SISTEMA BANCÁRIO	BANCOS COMERCIAIS PÚBLICOS	△	△	△
	BANCOS DE INVESTIMENTOS	△	△	△
INTERMEDIÁRIOS FINANCEIROS	BANCOS DE DESENVOLVIMENTO	△	△	
	FINANCEIRAS			△
	CAIXA ECONÔMICA	△	△	△
	B. N. H.	△	△	△
	SOC. DE CRÉDITO IMOBILIÁRIO		△	△
	EMPRESAS SEGURADORAS	△		
INSTITUIÇÕES		ACÇÕES E DEBÊNTURES		
		MERCADO PRIMÁRIO	MERCADO SECUNDÁRIO	ADMINISTRAÇÃO
	CORRETORAS		△	△
	DISTRIBUIDORAS	△		△
	BOLSA DE VALORES	△	△	△

VI - O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Largamente empregado em países socialistas, o planejamento econômico tem sido visto por muitos como sinônimo de programação física rígida e, não raro, como exercício fútil de futurologia. Como tal, seria incompatível com qualquer sistema econômico descentralizado e lastreado na livre iniciativa. Neste último caso, representaria ademais intromissão indêbita do Estado em questões, para as quais não teria inclusive a capacitação necessária à eficiente atuação.

A rigor, porém, estas colocações devem ser vistas menos como críticas à atividade de planejamento e mais como o questionamento da validade de uma interferência maior do Estado no Sistema Econômico. De qualquer forma, é forçoso reconhecer-se que em sistema de completo "laissez faire", seriam praticamente inexistentes ou nulas as necessidades de compati-

bilização ou racionalização da atuação do Estado, posto que, neste caso, seria restrita à ação normativa. Ocorre, porém, que no mundo moderno, as funções atribuídas ao Estado, mesmo em países desenvolvidos, envolvem a movimentação, por parte deste, de recursos escassos em montantes suficientemente significativos para que se lhe exija e cobre uma eficiente alocação.

Situado corretamente como um sistema de compatibilização e racionalização das decisões, é hoje inquestionável assim a importância de um sistema de planejamento, qualquer que seja a sua configuração legal ou institucional. Tanto maior o envolvimento do Estado no sistema econômico, tanto maior suas necessidades de compatibilizar e harmonizar o processo aos diversos níveis de decisão e implementação.

Para países como o Brasil, em que o Estado exerce simultaneamente as funções de investidor, regulador de mercado, orientador do sistema, etc. deve haver, no mínimo, a compatibilização das políticas monetária, fiscal, cambial, com a própria alocação dos recursos orçamentários. Neste sentido, as frequentes críticas que apontam as incoerências governamentais no apoio à iniciativa privada - que professada em teoria seria negada na prática - não representam mais do que o reconhecimento da necessidade de coordenação e compatibilização de um processo divisório caracteristicamente descentralizado.

Com o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Brasil iniciou a institucionalização do planejamento governamental como sistema, sujeitando, a partir de então, a ação do governo a diretrizes gerais, as quais deveriam balisar a formulação da política econômico-social e à programação dos dispêndios governamentais.

Em contínuo processo de aperfeiçoamento, o Sistema Federal de Planejamento, como disposto no Decreto nº 71.353, de 09 de novembro de 1972, hoje tem como objetivos definidos:

- I - Coordenar a elaboração dos planos e programas gerais de Governo e promover a inte-

gração dos planos regionais e setoriais.

- II - Acompanhar a execução desses planos e programas.
- III - Assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais.
- IV - Modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas de governo.
- V - Estabelecer fluxos de informações entre as unidades componentes do sistema a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

Essencialmente descentralizado, em todas as suas fases - elaboração, execução, acompanhamento e avaliação, o sistema é integrado por todos os órgãos da administração federal, direta e indireta e fundações, incumbidos especificamente de atividades de planejamento, orçamento e reforma administrativa. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República é o órgão central do sistema e as Secretarias Gerais dos Ministérios Civis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares são os seus órgãos setoriais.

Coerentemente com suas funções de órgão central do sistema de planejamento, exerce a SEPLAN a função de assessoria imediata da Presidência da República na coordenação do sistema de planejamento, cabendo ainda ao Ministro-Chefe da mesma SEPLAN o exercício da função de Secretário Geral do Conselho de Desenvolvimento Econômico e do Conselho de Desenvolvimento Social.

Ambos os Conselhos, presididos pelo Presidente da República, exercem, por sua vez, a função de assessorar o Presidente da República na formulação e na coordenação da execução, respectivamente, das políticas econômico-financeiras e sociais, segundo as diretrizes traçadas nos planos nacionais de desenvolvimento.

Formalmente, o processo de planejamento no Brasil se manifesta através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos básicos:

- I - Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)
- II - Programa Geral de Dispêndios (PGD)
- III - Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI)
- IV - Orçamento Anual da União (OA)

Os Planos e Orçamentos representam um conjunto homogêneo, sujeito a apreciação e aprovação pelo Congresso Nacional, envolvendo "diretrizes de desenvolvimento - com definição de objetivos e políticas globais, setoriais e regionais - e programação detalhada dos dispêndios públicos federais" (1).

O Programa Geral de Dispêndios - que compreende todo o universo contido no OPI, acrescido da programação dos investimentos das empresas nas quais o Governo Federal é acionista majoritário e da programação das entidades que administram recursos para-fiscais - constitui documento básico pa-

---

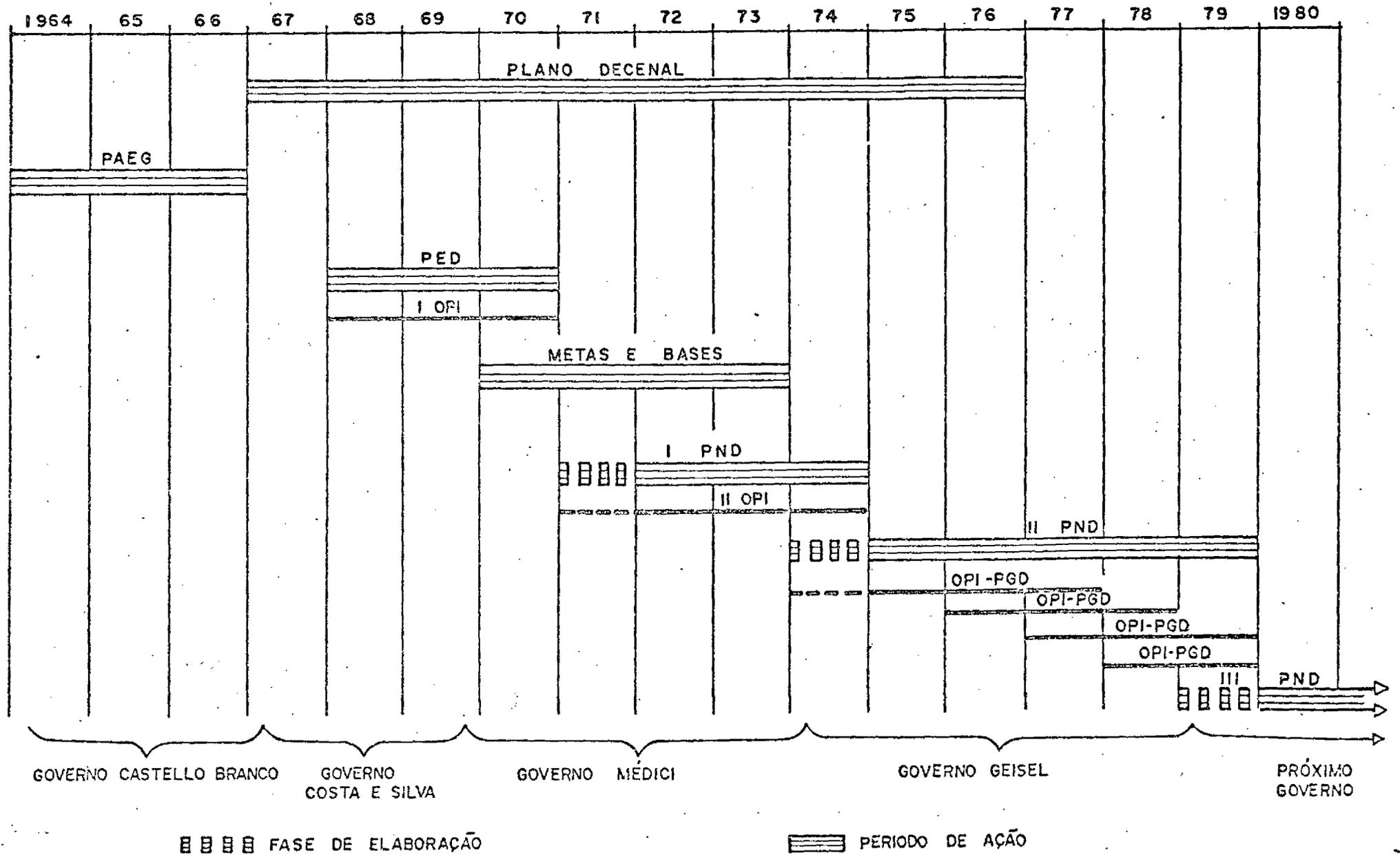
(1) - Cobrindo os orçamentos toda a programação de governo federal a nível de projetos e atividades, para sua melhor compatibilização com os planos - que explicitam apenas a programação prioritária e com elevado grau de agregação -, houve necessidade de desenvolvimento de nova linguagem e métodos de agregação orçamentários denominado "Classificação Funcional Programática".

ra o Sistema de Acompanhamento. Este, por seu turno, se manifesta por Relatórios Semestrais de Acompanhamento do Plano Nacional de Desenvolvimento e ainda por relatórios de periodicidade até mensal sobre a conjuntura econômica e sobre a evolução orçamentária monetária e fiscal.

Característica muito importante do sistema federal de planejamento no Brasil, principalmente tendo em vista a sua flexibilidade para correções de cursos ditadas pela avaliação de sua execução anual, reside no fato de:

- a - Tanto o OPI quanto o PGD, que envolvem programação de dispêndios em horizontes de triênio, funcionam no sistema de "rolling plans", com a atualização anual e com a substituição do ano decorrido por ano a decorrer, de formas a se conservar igual horizonte de tempo, até a decorrência do terceiro ano de vigência de um PND (quinquenal). A partir de tal momento as revisões anuais limitam-se ao horizonte de vigência do PND em execução.
- b - Sendo o plano indicativo quanto à ação do setor privado, inexitem metas rígidas a serem alcançadas mas sim balizadores do desenvolvimento orientadores dos esforços prioritários. Como tal, exercem o papel de sinalizadores de mercado para setores cujos "forward" e "backward linkages" sejam influenciados pelos setores estratégicos.
- c - Permitir se apoiem os PNDs em estudos prospectivos de médio e longo prazos, em contínua elaboração nas diversas unidades ligadas aos órgãos central e setorial de planejamento.

# EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO A NIVEL NACIONAL APÓS 1964



d - Embora cobrindo horizonte de tempo idêntico ao de mandato de um Presidente, os PNDs iniciam sua vigência no segundo ano de cada governo, estendendo-se, conseqüentemente, por todo o primeiro ano do governo seguinte.

O disposto tem a dupla finalidade de propiciar a continuidade administrativa e de oferecer a cada novo governo a oportunidade de preparar seu plano já quando no comando do país.

Independentemente de seu conteúdo técnico, todos os planos de desenvolvimento, a serem publicados, obedecem a critérios variados de apresentação. Assim, com a própria evolução do Sistema Federal de Planejamento, diversas foram as normas adotadas. O Plano Decenal, por exemplo, dado o seu elevado conteúdo prospectivo - pouco relacionado pois à programação operativa -, deu ênfase à própria estrutura lógica considerada. Foram assim publicados tanto os modelos econométricos quanto as projeções que evidenciam as necessidades de novas concepções estratégicas. Estranhamente, contudo, tais projeções foram vistas pelo público como metas a serem atingidas. Na medida em que ficaram aquém dos valores posteriormente registrados, a sua interpretação como metas logo resultou em depreciação do Plano Decenal. Editado em forma semelhante, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) foi encarado de forma análoga.

Com a edição do I PND, a técnica de publicação buscou a apresentação do plano já em função de que, sendo um plano operativo, deveria ser voltado ao conjunto de todos os agentes econômicos. Em conseqüência, não foram divulgados os modelos econométricos e também os desdobramentos anuais das ações estratégicas, passando estes a constituírem-se simplesmente em documentos internos de orientação da ação do executivo. Como tal, voltaram a desempenhar suas funções meramente re

ferenciais, válidas sobretudo para flexibilizar o acompanhamento, avaliação e revisão das programações anuais.

De um modo geral, esta mudança nos critérios de apresentação dos planos, possibilitou fossem considerados mais explicitamente as diversas dimensões dos mesmos. Simultaneamente às dimensões macroeconômicas, ganharam assim realce as dimensões setoriais, regionais e sobretudo a social.

VII - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM DESENVOLVIMENTO

### A EVOLUÇÃO ECONÔMICA RECENTE

No Brasil, como nos demais países, a História do Desenvolvimento Econômico registra inúmeras e importantes fases ou ciclos de elevado dinamismo econômico. Não obstante, até por uma questão de brevidade de exposição, é útil que nos detenhamos na análise de apenas os decênios mais recentes.

Se considerado assim o horizonte dos últimos trinta anos, é fácil perceber-se que, por qualquer critério que se queira adotar, há pelo menos duas fases marcantes a serem consideradas: as fases prè e pòs 1964. De fato, tomando-se como base tão somente a evolução da renda nacional, verifica-se não só a existência de dois períodos distintos, mas também uma certa semelhança entre eles. Em ambos os casos houve uma prolon-

gada tendência de aceleração das taxas de crescimento da renda, interrompidas por rápidas e drásticas quedas. Mais ainda, quando convertidos os dados anuais simples em médias móveis trienais, observa-se que, embora de menor duração, o ciclo mais recente alcançou intensidade de crescimento do produto bem mais acentuada do que a observada em qualquer tempo do ciclo anterior e, ao seu final, perda não tão acentuada de dinamismo (limite de 4,7% de 1977, contra 1,6% em 1963). Este maior dinamismo, associado à redução da taxa de crescimento demográfico permitiram, inclusive, que, mesmo em período de tempo menor, o crescimento global da renda per capita no ciclo mais recente superasse o registrado nos dezesseis anos anteriores (96,5% no período 1977/1964, contra 77% no ciclo 1964/1948).

Considerando-se, adicionalmente, os indícios de que a evolução do produto nacional em 1978 deverá ser semelhante ao de 1977 (4,8%), parece correto afirmar-se que há entre ambos os períodos também, uma significativa diferença qualitativa. Ao contrário do que ocorrera no caso anterior, o encerramento do ciclo 1964/77 não estaria refletindo o esgotamento de um modelo de desenvolvimento. Quando muito, estaria indicando o primeiro ajustamento de uma economia razoavelmente madura às crises extrínsecas, no caso a crise de energia.

A ser verdadeira esta suposição, e tendo em vista os fatores básicos ou limitações ao desenvolvimento, deveríamos constatar que ao longo de todo o ciclo 1964/77 e sobretudo até a crise do petróleo, teria havido uma contínua elevação da capacidade interna de investir e poupar, acompanhada de alargamento da capacidade de importar.

#### A Capacidade de Importar

Dependendo essencialmente do comportamento das exportações, a capacidade de importar é, nos países em desenvolvimento, normalmente complementada pelo ingresso de recur-

tos externos. Como estes tendem a guardar proporções com as exportações, serão estas que, em última análise, melhor definirão a evolução do poder aquisitivo externo de um país. É pois sobre o comportamento destas que se deve concentrar a atenção de observador.

Identicamente ao que observado com relação à evolução da renda, é fácil constatar a existência de dois ciclos distintos das exportações no período 1950/77. O primeiro, que vai de 1950 a 1963, nos mostra, conforme tabela VII-2, um comportamento um pouco errático, com leve tendência decrescente. Os valores anuais mais elevados foram registrados ao início da década dos cinquenta e os mais baixos ao início da década dos sessenta. A partir de 1964, entretanto, é pronunciada e constante a tendência crescente, que permitiu fossem as exportações em 1977 quase nove vezes superiores as daquele ano (US\$ 12,1 bilhões em relação aos US\$ 1,4 bilhões relativos à média do período 1950/63 e ao nível observado em 1963).

Pelo ângulo das exportações teríamos então que, ao longo do primeiro ciclo, o modelo de desenvolvimento econômico adotado teria sido, voluntariamente ou não, introvertido, o oposto sendo verdadeiro para o ciclo mais recente. Isto posto, segue-se que no primeiro caso, o setor externo só não teria sido fator limitativo ao desenvolvimento se as necessidades de importações tivessem sido também decrescentes.

Embora a evolução das importações nos dois ciclos tenham guardado uma certa coerência geral com a evolução das exportações, é de se notar o seguinte:

- contrariamente ao ocorrido com as exportações, o início da década dos sessenta registra tendência ascendente para as importações, sem que estas tenham superado entretanto os valores registrados nos anos 1950/51;
- nos dois primeiros anos do ciclo mais recen-

TABELA VII-1

BRASIL

PIB - POPULAÇÃO - INFLAÇÃO

1948/1977

Variações Percentuais

ANOS	POPULAÇÃO	INFLAÇÃO		P I B			
				GLOBAL		PER CAPITA	
		Anual	Média Trienal	Anual	Média Trienal	Anual	Média Trienal
1948	2,39	6,9	-	7,5	-	5,0	-
1949	2,39	4,6	-	6,6	-	4,1	-
1950	2,99	2,5	4,7	6,5	6,9	4,0	4,4
1951	2,99	21,1	9,4	5,9	6,3	2,8	3,6
1952	2,99	12,6	12,1	8,7	7,0	5,6	4,1
1953	2,99	15,7	16,5	2,5	5,7	-0,5	2,6
1954	2,99	24,5	17,6	10,1	7,1	7,0	4,0
1955	2,99	19,7	-20,0	6,9	6,5	3,7	3,4
1956	2,99	21,7	32,0	3,2	6,7	0,2	3,6
1957	2,99	15,0	18,8	8,1	6,1	4,9	-2,9
1958	2,99	14,2	17,0	7,7	6,3	4,6	3,2
1959	2,99	42,8	24,0	5,6	7,1	2,4	4,0
1960	2,99	31,3	29,4	9,7	7,7	6,6	4,5
1961	2,89	40,5	38,2	10,3	8,5	7,2	5,4
1962	2,89	50,2	40,7	5,2	8,4	2,3	5,4
1963	2,89	76,0	55,6	1,6	5,7	-1,3	2,7
1964	2,89	80,9	69,0	2,9	3,2	0,0	0,3
1965	2,89	54,0	70,3	2,7	2,4	-0,1	-0,5
1966	2,89	41,1	58,7	3,8	3,1	0,9	0,3
1967	2,89	21,8	39,0	4,8	3,8	1,9	0,9
1968	2,89	27,6	30,2	4,2	6,6	8,1	3,6
1969	2,89	19,1	22,8	10,0	8,7	6,9	5,6
1970	2,89	19,3	22,0	8,8	10,0	5,7	6,9
1971	2,88	21,5	20,0	13,3	10,7	10,1	7,6
1972	2,88	17,7	19,5	11,7	11,3	8,6	8,1
1973	2,88	15,4	18,2	14,0	13,0	10,8	9,8
1974	2,88	29,1	20,7	9,8	11,8	6,7	8,7
1975	2,88	27,8	24,1	5,6	9,8	2,6	6,7
1976*	2,88	41,2	32,7	9,2	8,2	6,1	5,1
1977*	2,88	42,7	37,2	4,7	6,5	1,8	3,5

FONTE: IPEA (O período 1948/64 foi obtido com base na série antiga das Contas Nacionais, enquanto para 1965/76 os dados são ambos da nova série Conj. Econ. vol. 31, nº 07).

(\*) Estimativas.

te, houve um decréscimo das importações em relação aos valores observados ao final do ciclo anterior (1950/63);

- os volumes de importações registrados em 1974 e 1975, mostram-se em completo desalinhamento com a evolução anual observada nos anos anteriores, cabendo notar contudo sua estagnação nos anos mais recentes.

Conjugadas as evoluções das exportações e das importações, pode-se então concluir que os dois ciclos observados (1950/63 e 1964/77) no setor externo foram encerrados com um forte desequilíbrio e estrangulamento na capacidade de importar do país.

Qualitativamente, no entanto, existem profundas diferenças nas causas desse estrangulamento na capacidade de importar. No primeiro caso houve a presença de fatores basicamente estruturais e endógenos, ao passo que no segundo a natureza do problema foi conjuntural enquanto endógena (importações especulativas) e estrutural enquanto exógena (elevação brutal de preço do petróleo e seus derivados).

Com efeito, é fácil notar, conforme dados da Tabela VII-2, que a balança comercial nos últimos vinte e cinco anos só apresenta "deficit" significativo nos anos de 1974, 1975 e 1976, o que decorreu de um espetacular salto nas importações (duplicação dos níveis observados em 1973). Deste salto, naturalmente, decorreu incremento proporcional do "deficit" no balanço de fretes e seguros, e, logicamente, maior intensidade do desequilíbrio nas transações correntes. Diferentemente, os anos 1959/63 mostram baixo crescimento das exportações, razoável equilíbrio da balança comercial mas contínuos "deficits" na conta de transações correntes.

Ao fim do primeiro ciclo, qualquer tentativa de neutralização do desequilíbrio do setor externo teria de, necessariamente, contemplar redução das importações à níveis

## TABELA VII-2

## BRASIL

## SETOR EXTERNO

(1950/1977)

US\$ Milhões

ANOS	COMÉRCIO EXTERIOR				BALANÇOS		RELAÇÃO
	Exportações (FOB)		Importações (CIF)		DE COMÉRCIO (FOB)	DE TRANSA ÇÕES COR- RENTES	BALANÇO DE TRAN- SAÇÕES CORRENTES% EXPORTAÇÕES
	Valor	Taxa	Valor	Taxa			
1950	1.335	-	1.085	-	425	140	10,3
1951	1.769	32,5	1.987	83,1	58	-403	-22,8
1952	1.418	-19,8	1.982	-0,3	-236	-624	-44,1
1953	1.539	8,5	1.318	-33,5	424	55	3,6
1954	1.562	1,5	1.634	24,0	148	-195	-12,5
1955	1.423	-8,9	1.307	20,0	320	2	0,1
1956	1.482	4,1	1.234	-5,6	437	57	3,8
1957	1.392	-6,1	1.489	20,7	107	-264	-19,0
1958	2.243	-10,7	1.353	-9,1	65	-248	-19,9
1959	1.282	3,1	1.374	1,6	72	-311	-24,3
1960	1.270	-1,0	1.462	6,4	-23	-478	-37,6
1961	1.405	10,6	1.460	-0,1	113	-222	-15,5
1962	1.215	-13,5	1.475	1,0	-89	-389	-32,0
1963	1.406	15,8	1.487	0,8	112	-114	8,1
1964	1.430	1,7	1.263	-15,1	344	140	9,8
1965	1.596	11,6	1.096	-13,2	655	368	23,1
1966	1.741	9,2	1.496	36,5	438	54	3,1
1967	1.654	-5,0	1.667	11,4	213	-237	-14,3
1968	1.881	13,8	2.132	27,9	26	-508	-27,0
1969	2.311	22,9	2.265	6,2	318	-281	-12,1
1970	2.739	18,5	2.866	26,5	232	-562	-20,5
1971	2.904	6,0	3.707	29,3	-341	-1.307	-45,0
1972	3.991	37,5	4.789	29,2	-244	-1.489	-37,0
1973	6.199	55,3	6.999	46,2	8	-1.577	-25,4
1974	7.951	28,3	14.062	100,9	-4.691	-7.122	-89,6
1975	8.670	9,0	13.494	-4,0	-3.540	-6.753	-78,0
1976	10.128	16,8	13.622	0,9	-2.218	-6.133	-50,5
1977	12.139	19,9	13.229	-2,9	140	-	-

FONTE: BANCO CENTRAL.

abaixo de seus valores anuais normais. Disto segue-se, naturalmente, que a política de correção dos desequilíbrios do setor externo poderá, nesta fase atual, ter reflexos mais brandos sobre o ritmo de desenvolvimento.

### A Capacidade de Investir

De um modo geral, as indicações mais recentes nos mostram que o Brasil, ao longo dos últimos trinta anos, logrou elevar consideravelmente sua capacidade de investir. Esta, que em 1949 correspondia a apenas 13% do produto nacional, alcançou em 1973 a razão de 23,2%, estimando-se que se tenha elevado para 26% em 1975, para depois retroceder para o nível de 22,6%.

A rigor, os ciclos de desenvolvimento notados não estariam assim ligados à reduções drásticas nos investimentos. Poderiam contudo, estar ligados a variações desfavoráveis na capacidade interna de poupar.

Segundo as mais recentes revisões das contas nacionais, retratadas na Tabela VII-3, a evolução da poupança privada e de governo nada revela de anormal. No entanto, como os dados revistos para o período 1950/65 cobrem basicamente os anos censitários, há sempre a possibilidade de que escondam flutuações drásticas ocorridas nos anos intermediários.

Segundo os dados anteriormente publicados pela Fundação Getúlio Vargas tal de fato teria ocorrido. Conforme aqueles números, os investimentos que representavam, em média, 16,5% do produto interno, em 1947 a 49 mostraram tendência de crescente até 1955 (13,6% do PIB), recuperando-se rapidamente a partir daí para alcançar novo pico em 1959 (18,5%), quando então entram em nova fase de declínio que se estende até 1965.

Em grande medida, comportamento semelhante pode ser notado na evolução dos investimentos privados. Com efeito,

TABELA VII - 3

## BRASIL

## PRODUTO NACIONAL - INVESTIMENTOS

PERÍODO	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO			POUPANÇA		
	GOVERNO	EMPRESAS	TOTAL	EXTERNA	GOVERNO	PRIVADA
1949	4,0	9,0	13,0	0,9	4,4	7,7
1959	3,7	15,0	18,7	1,4	4,3	13,0
1965	4,6	14,0	18,6	-1,3	1,9	18,0
1966	4,0	15,8	19,8	0,1	5,1	14,6
1967	4,5	15,0	19,5	1,0	2,2	16,3
1968	4,2	17,2	21,4	1,3	4,9	19,2
1969	5,1	17,2	22,3	0,7	6,1	15,5
1970	4,2	18,3	22,5	1,3	5,8	15,4
1971	4,0	19,0	23,0	2,5	6,0	14,0
1972	3,7	19,4	23,1	2,4	5,5	15,2
1973	3,8	19,4	23,2	2,1	6,4	14,7
1974	4,0	20,4	24,4	6,7	5,7	12,0
1975	4,4	21,5	25,7	5,4	5,4	16,0
1976	...	....	24,2	4,2	...	....
1977	...	....	22,6	2,3	...	....

segundo os dados das colunas 8 e 9 da Tabela VII-4, é só no período 1965/69 que se nota um maior distanciamento entre a evolução dos investimentos totais e investimentos privados. Neste período, teria havido, por conseguinte, crescente participação dos investimentos estatais.

Se atentarmos, entretanto, para a forma de financiamento dos investimentos privados, veremos que a poupança externa foi fator preponderante da recuperação observada no período 1950/60. Efetivamente, pelo exame dos dados da coluna 11 da Tabela VII-4, percebe-se que, de uma proporção de 0,6% em 1950 a poupança externa evolui rapidamente para 4,6% dos investimentos privados em 1960. E o que é mais interessante ainda, nota-se que, a partir de 1953, esta poupança externa, antes restrita a investimentos diretos de risco, começa a fluir também e em proporções crescentes, sob a forma de "suppliers credit". De fato, comparadas as colunas 10 e 11, da mesma Tabela VII-4, verifica-se que já em 1954, os empréstimos se equivalem aos investimentos diretos e, a partir do ano seguinte e até 1962, chegam a representar o dobro daqueles.

Observa-se assim que a recuperação dos investimentos privados no período 1950/60, que permitiu a aceleração do crescimento da renda no mesmo período, decorreu não só de um rápido crescimento do ingresso de capital externo mas, sobretudo, de um processo de acelerado endividamento externo.

Não tendo havido, no mesmo período, crescimento das exportações e da capacidade externa de endividamento, nada mais poder-se-ia esperar do que um sério desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos que, fatalmente, implicaria na necessidade de contenção do endividamento externo. Como o endividamento tinha a função de complementar os decrescentes níveis de poupança externa, nada mais lógico do que a observada redução dos investimentos privados no período 1959/1965. Não é surpreendente, assim, que o final do ciclo de desenvolvimento 1950/63 tenha representado o esgotamento de um modelo e que a economia tenha sido objeto de total estagnação.

TABELA VII-4  
INVESTIMENTOS - PRODUTO INTERNO

Cr\$ 1 000 000,00

PERÍODO	INVESTIMENTO EM CAPITAL FIXO			CAPITAIS ESTRANGEIROS PARTICULARES			P I B (7)	(3)/(7) (8)	(2)/(7) (9)	(4)/(7) (10)	(6)/(7) (11)
	Governo	Privado	Total	Invest. Direto	Empr. as S. Priv.	Total					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)					
1947	4,5	26,6	31,1	1,03	-	1,03	164,9	18,9	16,1	0,6	0,6
1948	7,0	24,1	31,1	1,25	-	1,23	194,6	16,0	12,4	0,6	0,6
1949	9,5	26,3	35,8	0,82	-	0,82	229,9	15,6	11,4	0,4	0,4
1950	11,6	29,2	40,8	0,73	-	0,73	272,1	15,0	10,7	0,3	0,3
1951	12,1	47,4	59,5	1,18	-	1,18	322,7	18,4	14,7	0,4	0,4
1952	12,7	53,7	66,4	1,76	-	1,76	397,3	16,7	13,5	0,4	0,4
1953	15,1	56,5	71,6	1,94	0,68	2,62	469,5	15,3	12,0	0,4	0,6
1954	20,9	84,5	105,4	2,13	1,34	3,47	627,4	17,0	13,5	0,3	0,6
1955	22,3	84,1	106,4	5,04	5,30	10,34	783,4	13,6	10,7	0,6	1,3
1956	26,7	114,0	140,7	10,25	9,66	19,91	995,9	14,1	11,4	3,0	2,0
1957	47,5	125,1	172,9	11,77	14,00	25,77	1.218,0	14,2	10,3	1,0	2,1
1958	68,5	168,4	236,9	19,12	33,31	52,43	1.457,5	16,3	11,6	1,3	3,6
1959	85,5	282,3	367,8	31,88	58,71	90,59	1.989,2	18,5	14,2	1,6	4,6
1960	130,6	336,0	466,6	30,75	48,35	79,10	2.755,5	16,9	12,2	1,1	2,9
1961	173,0	523,9	696,9	43,64	102,71	146,35	4.052,1	17,2	12,9	1,1	3,6
1962	297,8	682,8	1.180,6	65,41	88,20	153,61	6.601,4	17,9	13,4	1,0	2,3
1963	488,1	1.610,7	2.098,8	66,80	71,40	138,20	11.908,6	17,6	13,5	0,6	1,2
1964	964,2	2.840,1	3.804,3	145,17	91,15	236,32	23.055,0	16,5	12,3	0,6	1,0
1965	1.616,7	3.787,8	5.404,5	341,47	192,91	534,38	36.817,6	14,7	10,3	0,9	1,5
1966	2.140,3	6.059,1	8.199,4	423,74	338,46	762,20	53.724,1	15,3	11,3	0,8	1,4
1967	3.190,0	7.134,2	10.324,2	358,80	312,00	670,80	71.486,3	14,4	10,0	0,5	0,9
1968	4.099,0	12.535,7	16.634,7	389,78	536,40	926,18	99.879,8	16,7	12,6	0,4	0,9
1969	7.432,2	14.516,7	21.948,9	561,56	1.325,12	1.886,68	133.116,9	16,5	10,9	0,4	1,4

FONTE: IPEA/BANCO CENTRAL e FGV

## O Fenômeno Inflacionário

Sempre presente ao longo dos últimos vinte e cinco anos, o processo inflacionário no Brasil adquiriu varia dos aspectos. Inúmeros pois os ciclos que se possam imaginar para o estudo do fenômeno.

De momento, procuraremos focalizá-lo em relação aos ciclos de desenvolvimento já citados, até porque a conjugação dos fenômenos inflação-desenvolvimento têm sido objeto de inúmeros estudos e não menor número de tabelas.

Em primeira instância, é fácil verificar, conforme gráfico VII-1, que ao longo do ciclo 1950/63, houve um processo de contínuo agravamento do fenômeno inflacionário, com ligeira interrupção no biênio 1957/58. Já no ciclo mais recente, há um nítido processo de desaceleração inflacionária, com reversão de tendência no biênio 1974/75.

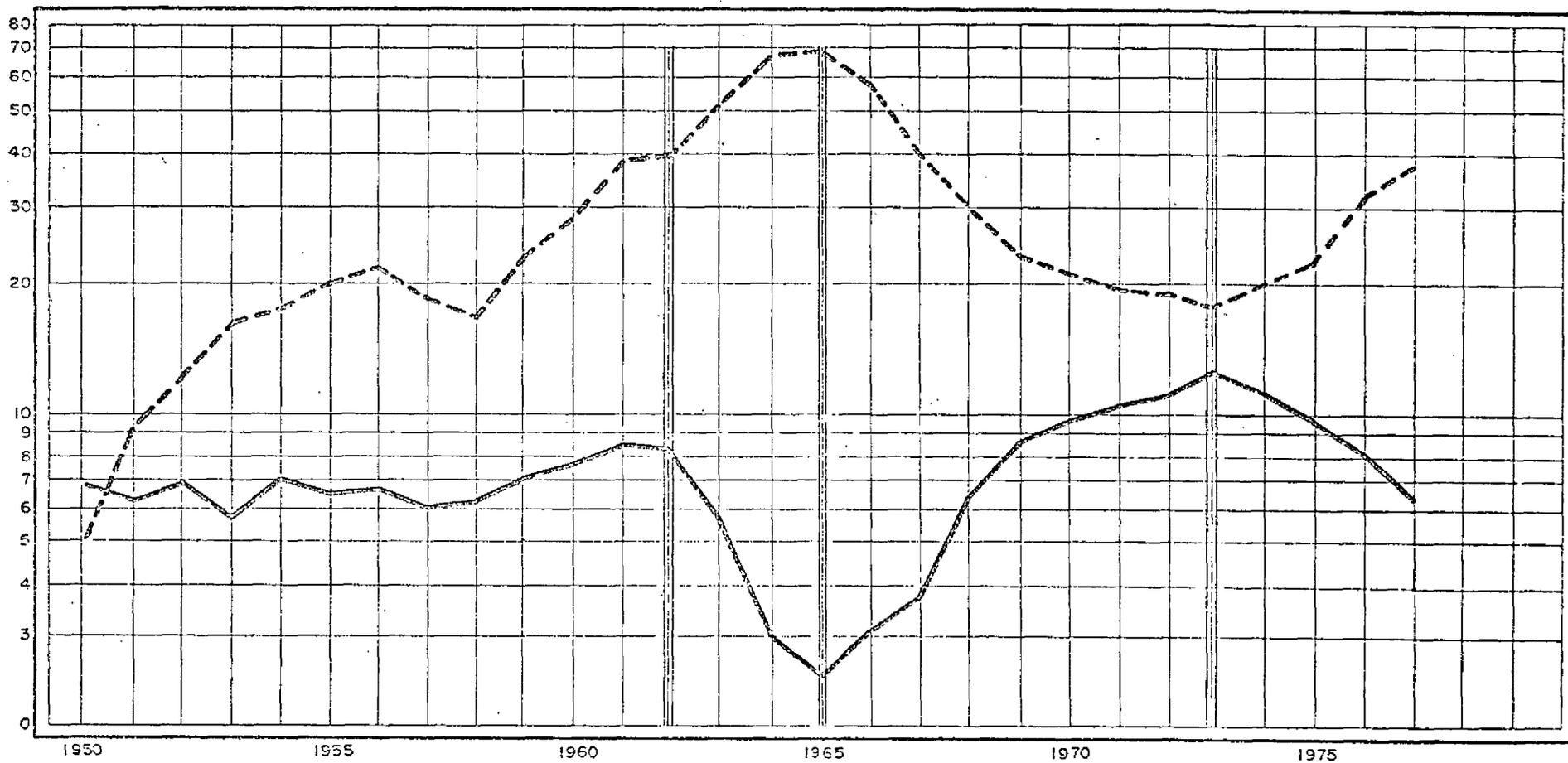
Desta combinação, resulta a possibilidade de se rem destacadas três fases de especial interesse:

- 1 - aceleração do desenvolvimento e da inflação
- 2 - aceleração do desenvolvimento e redução da inflação
- 3 - desaceleração do desenvolvimento e agravamento da inflação.

A primeira corresponde a uma evolução próxima à que admitida na teoria estruturalista de desenvolvimento e inflação. Pode, por isto mesmo, ser vista como a resultante de uma estratégia de desenvolvimento.

A segunda, representa uma combinação muito peculiar de desenvolvimento e inflação e, até certo ponto, contrária ao que julgamento admissível nas teorias ortodoxas. Tendo perdurado por treze anos, esta fase necessariamente tem de ser vista não como um caso fortuito mas sim como resultado de uma

BRASIL  
 VARIAÇÃO DO PRODUTO E DOS PREÇOS  
 (MÉDIAS MÓVEIS TRIENAIS)  
 (1950/1975)



LEGENDA:

- TAXAS DE CRESCIMENTO DO P.I.B
- - - - - ÍNDICE DE PREÇOS POR ATACADO - DISPONIBILIDADE INTERNA (TAXAS MÉDIAS)

estratégia particularmente feliz.

Finalmente, a terceira fase, que coincide com o final dos dois ciclos evolutivos destacados nos trinta e cinco anos, é bastante comum em inúmeros países. Sua ocorrência no Brasil ao final do primeiro ciclo é, contudo, mais facilmente explicável do que no segundo caso, já que a aceleração da inflação, segundo a teoria monetarista, sempre acarreta perda de dinamismo econômico. Já no segundo ciclo a explicação é menos nítida, até porque a simultaneidade de reversão de tendências pode derivar de causas múltiplas, entre as quais a já conhecida crise do petróleo e da brutal elevação de seus preços. Essas fases foram, contudo, de pequena duração quando comparadas às demais. Mais do que a evidência de prevalência de uma estratégia de desenvolvimento, estariam a indicar um período de perda de eficácia do modelo anterior ou, alternativamente, um período de transição.

Assim, aos dois ciclos representados pela evolução histórica do crescimento do PIB, do comportamento da capacidade de importar e de investir e do comportamento dos preços, teríamos associado pois duas estratégias bastante distintas, com influência decisiva sobre dois dos mais importantes fatores limitativos de desenvolvimento: o hiato de poupanças e o hiato de recursos externos.

#### AS DUAS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

Embora voltadas à solução de questões semelhantes, é importante assinalar inicialmente que ambas as estratégias apresentaram características bastante diferenciadas, das quais muitas se explicam pelo simples fato de se endereçarem a problemas específicos de cada época. No entanto, esta análise comparativa repousará essencialmente nas questões comuns, utilizando-se de aspectos específicos apenas na medida em que importantes para qualificar as diferenças básicas notadas.

Relativamente aos fatores limitativos do desen

volvimento, é o seguinte o quadro comparativo sintético das es  
tratégias:

### 1. Ampliação das Oportunidades de Investimentos

Período 1950/63 - Reserva do mercado interno para industrialização substitutiva de impor  
tações.

Período 1964/77 - Ampliação do mercado interno por eli  
minação das distorções setoriais e regionais, captura de mercado exter  
no via política agressiva de expor  
tações e mais recentemente, subst  
ituição seletiva de importações.

### 2. Financiamento dos Investimentos

#### 2.a - Financiamento Interno

Período 1950/63 - Ênfase na promoção de poupança for  
çada via confisco de renda pela in  
flação.

Período 1964/77 - Promoção da poupança privada volunt  
ária e forçada via criação de instru-  
mentos rentáveis de poupança, de uso  
voluntário ou forçado. Elevação de  
poupança pública por contenção dos  
gastos de consumo.

#### 2.b - Financiamento Externo

Período 1950/63 - Elevação da capacidade de end  
vidamento externo por elevação dos pre  
ços dos produtos exportáveis e con  
tenção das importações.

Período 1964/77 - Elevação da capacidade de end  
vidamento externo por promo  
ção das expor  
tações e política seletiva de impor  
tações.

### 3. Direcionamento dos Investimentos

Período 1950/63 - Indústrias substitutivas de importações e de alta relação investimento/emprego.

Período 1964/77 - Agropecuária e Indústria, com ênfase em segmentos prioritários tanto do setor tradicional quanto do setor moderno.

### 4. Controle da Inflação

Período 1950/63 - Tabelamento de preços e limitação às exportações de bens alimentícios, como compensação à preços crescentes de bens industriais.

Período 1964/77 - Redução dos "deficits" de caixa do Tesouro, política salarial, neutralização da inflação externa, controle seletivo de preços e maior equilíbrio setorial da produção.

Como a própria comparação esquemática indica, temos, com relação às oportunidades de investimentos, que a estratégia de 1950/63 implicava em imploração de oportunidades; justamente o oposto do praticado no período posterior. Em grande medida, a excessiva ênfase atribuída à industrialização no período 1950/63, derivou de uma visão distorcida até mesmo dos indicadores internacionais de estágio de desenvolvimento econômico. O setor agrícola era visto com desdém, da mesma forma que os países em desenvolvimento que dessem atenção ao setor rural eram vistos como eternas colônias.

Basicamente, era admitida uma baixa sensibilidade do setor agrícola a estímulos de preços e à introdução de tecnologias mais produtivas. Por outro lado, era suposto que o setor urbano não teria condições de absorver incrementos de produção agrícola ligeiramente superiores ao crescimento demo

gráfico urbano, mesmo na hipótese de queda acentuada nos preços dos alimentos. Da mesma forma, o mercado mundial, que estaria a mercê de uma teoria conspiratória das nações do centro, não seria promissor. Assim a produção agrícola só poderia crescer à taxas vegetativas. Da mesma forma o mercado rural para produtos de setor urbano seria pequeno e não dinâmico. Em outras palavras, e nos termos do diagrama IV-2, os fluxos setoriais relevantes seriam principalmente os do setor rural para o setor urbano e externo.

A política de industrialização, por outro lado, partia da criação de barreiras alfandegárias aos níveis que fossem necessários para reservar o mercado à qualquer produto nacional, qualquer fosse o seu grau de eficiência. Para tanto, utilizou-se o Brasil da Lei do Similar Nacional, bastando para a sua aplicação a simples manifestação de que poderia o empresário nacional produzir bem econômico semelhante. Não se consideravam para este efeito questões de preços, prazos e qualidade. Em consequência, elevava-se o nível interno dos preços e, com ele, reduzia-se, automaticamente, a própria amplitude do mercado interno. Estimulava-se assim a ineficiência e, com ela, reduzia-se a própria capacidade do país de competir no mercado mundial.

A partir de 1964, houve completa reversão de posições. A Política de industrialização passou a ser orientada para a eficiência. Reduziram-se as barreiras alfandegárias e criaram-se estímulos à exportação. Simultaneamente, foi estimulado o setor agrícola pela supressão dos controles de preços, das limitações às exportações, facilitando-se ainda o próprio acesso ao crédito. Em outras palavras, buscou-se a eliminação de distorções que, em tese, estariam inibindo iniciativas em todos os setores de atividades.

Como é natural, à essas marcantes diferenças no que respeita à ampliação de oportunidades de investimentos, correspondeu, em cada estratégia, mecanismo distinto de criação de poupança. No primeiro período, dada a concentração das oportunidades, era lógico a busca de concentração de poupança. Como

esta tendia a ser preponderantemente formada nas empresas e no setor público, qualquer mecanismo de confisco de renda seria vantajoso. Contudo, com a aceitação passiva da idéia de uma baixa eficácia do aparelho fiscal, o confisco pela inflação foi considerado mais produtivo do que o via a tributação. Inúmeras classes profissionais chegaram a ter mesmo, nesta época, total isenção de imposto de renda.

Já no período 1964/77, coerentemente com a ampliação das oportunidades de investimentos, havia a necessidade de serem ampliadas as bases de formação da poupança e de serem alargados os canais que as fizesse fluir aos mais variados setores.

Como primeiro passo para o estímulo à poupança privada, foi instituída a correção monetária, seguindo-se a reformulação do mercado de capitais e, com ele, a criação de novos instrumentos de poupança, com especial ênfase, aos voltados a aplicação de longo prazo. Como esquemas de poupança forçada, com rentabilidade real garantida, foram posterior e sucessivamente criados o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, o Programa de Integração Social e o Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público. Igualmente, foram movimentados os instrumentos fiscais para gerar fundos de poupança vinculados à diversos setores, como de energia, comunicações, etc., fundos esses que se adicionaram aos das receitas tributárias vinculadas. De 1964 a esta parte, portanto, o Brasil vem se utilizando de todos os processos de promoção de poupança privada referidos no capítulo IV deste ensaio.

Paralelamente, no que tange ao setor público, foram reformuladas tanto as bases de tributação quanto as de programação dos gastos. Os impostos indiretos passaram a incidir sobre os valores adicionados - o que diminui em muito as possibilidades de evasão fiscal - e o imposto de renda pessoa física foi universalizado e tornado mais progressivo. No caso da pessoa jurídica, foi a taxaçoão reduzida e eliminada a tributação sobre o lucro nominal, via utilização de mecanismo de cor

reção monetária para o capital fixo e de giro. A programação dos gastos públicos passou a se associar ao sistema de planejamento, ao tempo em que o orçamento fiscal foi transformado efetivamente em orçamento de caixa. Ao Poder Executivo foi atribuída a competência exclusiva de iniciativas de elevação de gastos, juntamente com a responsabilidade de apresentação detalhada do orçamento ao Poder Legislativo, em que as despesas de pessoal ficam obrigatoriamente sujeitas a tetos pré-definidos.

No tocante ao setor externo, a estratégia do período 1950/63 baseava-se na suposição de que o mercado mundial para produtos agrícolas era pouco dinâmico e insensível à variações de preços. Em consequência, cabia ao Brasil agir como oligopolista. Vale dizer, cabia ao nosso país uma política de valorização dos preços em moeda estrangeira dos nossos principais produtos de exportação. Para tanto, era essencial a supervalorização da moeda nacional. Como a supervalorização do cruzeiro implicava em estímulo às importações, foram adotados, além das tarifas alfandegárias, sistemas de taxas múltiplas de câmbio, quotas de importação, etc.

Considerando-se que, no plano interno, a criação de oportunidades produtivas voltava-se exclusivamente ao setor industrial, tolhia-se na base qualquer possibilidade física de expansão da produção de produtos potencialmente exportáveis. Neste sentido, o desestímulo às exportações causado pela supervalorização da moeda nacional seria uma política complementar com finalidade básica de majorar, tanto quanto possível, os preços, em moeda estrangeira, dos poucos produtos exportáveis; para o que era fundamental a não expansão das quantidades físicas exportadas. Esta supervalorização da moeda nacional, aliada ao esquema de taxas múltiplas, apresentava, por outro lado, a vantagem de permitir a importação subsidiada de vários produtos considerados essenciais, como o trigo, petróleo, papel de imprensa, etc.

A conseqüente melhoria das relações de trocas ,

juntamente com a limitação das importações, por último, garantiria, por outro lado, a capacidade de endividamento externo no país. Esta seria complementada ainda por favorecimento de investimento externo de risco e por empréstimos oficiais e privados. Os primeiros justificam-se por não implicarem em compromissos de amortização, apresentando ainda a vantagem teórica de eventuais limitações às remessas de lucros. Os empréstimos oficiais, por seu turno, apresentavam em tese a vantagem de eventualmente serem perpetuados.

No período 1964/77, face às próprias características de orientação da ampliação das oportunidades de investimentos e do estímulo à poupança, a estratégia no setor externo, por própria força de consistência lógica, deveria ser o oposto daquela praticada no ciclo anterior. Além de uma política cambial que evitasse a valorização do cruzeiro, a política de promoção de exportações passou a ser complementada com incentivos - fiscais e creditícios - em todas as linhas. Por outro lado, atualizando a taxa cambial e racionalizando a política de proteção tarifária, procurava-se uma política seletiva de importações, através da qual se alcançasse maior eficiência do parque produtivo interno. Atenção menor era dedicada à evolução dos termos de troca líquidos, em favor da expansão global da capacidade de importar <sup>(1)</sup>. Paralelamente, foram adotados critérios lógicos para a administração da política de endividamento externo, que passou a ser condicionada à própria evolução da capacidade de exportar e à capacidade de atendimento do serviço da dívida.

Com respeito ao controle da inflação, em complemento ao que adotado com relação aos itens anteriores, a estra

---

(1) - Para maiores detalhes, veja-se Zottmann, L. - "Termos de Troca ou Troca de Termos".

tégia do período 1950/63, empregou largamente o sistema de tabelamento de preços, fato que permitia inclusive uma política salarial mais flexível. Vale dizer uma política salarial que buscasse sobretudo a melhor distribuição de renda, o que, em princípio, mostrava-se compatível com a idéia de incentivos à industrialização com base em processos produtivos de elevada relação investimento/emprego.

Em sentido oposto, a estratégia do período 1964/77, a par da neutralização das pressões inflacionárias pertinentes a melhor distribuição das oportunidades, incentivo à poupança, programação racional do orçamento público, alterou qualitativamente a política de controle de preços, dando maior liberdade ao setor rural. Paralelamente, utilizou-se de política salarial mais dirigida à criação de oportunidades de emprego e à redução dos custos de produção. (1)

Como reflexo direto de todas essas diferenças notadas nas duas estratégias, houve entre os dois ciclos notável diferença na evolução setorial da produção. Com efeito, enquanto o setor secundário, como nos revelam os dados da Tabela VII-5, mostra um comportamento bastante semelhante ao do produto nacional, o mesmo não ocorre com relação ao setor primário. Este mostra um comportamento errático em torno de uma média anual de 4,5%, com acentuada aceleração do ritmo do crescimento logo ao início da década dos setenta. (2)

Em assim sendo, é possível concluir-se não apenas pela sensibilidade do setor aos estímulos de preços, etc., como também pela sua capacidade de contribuir para a expansão da produção do setor secundário, já que em quase todos os pe-

---

(1) - Zottmann, L. - "Inflação, Formação de Poupança e Criação de Emprego".

(2) - Em certa medida tais flutuações decorrem de efeitos de variações climáticas, razão porque é preferível a visualização da evolução do setor por médias móveis quinquenais.

TABELA VII-5  
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL  
POR SETORES  
(1950/1975)

ANOS	S E T O R E S								
	PRIMÁRIO			SECUNDÁRIO			TERCIÁRIO		
	Taxas	Médias		Taxas	Médias		Taxas	Médias	
		3 Anos	5 Anos		3 Anos	5 Anos		3 Anos	5 Anos
1948	6,9			11,3			5,8		
1949	4,5			10,3			6,0		
1950	1,5	4,3		11,3	11,0		7,1	6,3	
1951	0,7	2,2		6,4	9,3		9,9	7,7	
1952	9,1	3,8	4,5	5,0	7,6	8,9	10,8	9,3	7,9
1953	0,2	3,3	3,2	8,7	6,7	8,3	-0,1	6,9	6,7
1954	7,9	5,7	3,9	8,7	7,5	8,0	13,0	7,9	8,1
1955	7,7	5,3	5,1	10,6	9,3	7,9	3,5	5,5	7,4
1956	-2,4	4,4	4,5	6,9	8,7	8,0	4,7	7,1	6,4
1957	9,3	4,9	4,5	5,7	7,7	8,1	9,0	5,7	6,0
1958	2,0	3,0	4,9	16,2	9,6	9,6	5,4	6,4	7,1
1959	5,3	5,5	4,4	11,9	11,3	10,3	1,2	5,2	4,8
1960	4,9	4,1	3,8	9,6	12,6	10,1	13,0	6,5	6,7
1961	7,6	5,9	5,8	10,6	10,7	10,1	11,9	8,7	8,1
1962	5,5	6,0	5,1	7,8	9,3	11,2	3,3	9,4	7,0
1963	1,0	4,7	4,9	0,2	6,2	8,0	2,9	6,0	6,5
1964	1,3	2,6	4,1	5,2	4,4	6,7	2,0	2,7	6,6
1965	13,8	5,4	5,8	-4,7	0,2	3,8	1,3	2,1	4,3
1966	-14,6	0,2	1,4	10,0	3,5	3,7	4,6*	2,6	2,8
1967	9,3	2,8	2,2	2,9	2,7	2,7	4,9*	3,6	3,1
1968	4,5	-0,3	2,9	13,4	8,8	5,4	11,2*	6,9	4,8
1969	3,8	5,9	3,4	12,2	9,5	6,7	9,8*	8,6	6,4
1970	1,1	3,1	0,8	10,4	12,0	9,8	9,2*	10,1	7,9
1971	11,4	5,4	6,0	14,3	12,3	10,6	13,0*	10,7	9,6
1972	4,2	5,6	5,0	13,4	12,7	12,7	12,0*	11,4	11,0
1973	3,6	6,4	4,8	15,9	14,5	13,2	14,8*	13,3	11,8
1974	8,5	5,4	5,8	9,9	13,1	12,8	10,0*	10,8	11,8
1975	3,4	5,2	6,2	6,3	10,7	12,0	5,5*	11,4	11,1
1976	4,2	5,4	4,8	10,8	9,0	11,3	9,0	8,2	11,5
1977	9,8	5,8	5,9	3,9	7,0	9,4	4,3	6,3	8,7

(\*) Estimativas.

FONTE: IPEA/IPLAN e FGV.

NOTA: Os dados referentes ao período 1948/65 foram obtidos da série antiga das Contas Nacionais, enquanto para o período 1966/77 foi utilizada a versão mais atualizada das referidas Contas (FGV, Conjuntura Econômica, vol. 31, nº 7).

ríodos de aceleração da produção agrícola houve também uma aceleração de produção industrial. Em sentido inverso, vale notar entretanto, que a evolução da produção agrícola ao início da década dos sessenta não pareceu ser afetada pela perda de dinamismo do setor industrial, o que parece sugerir que a elasticidade dos fluxos rurais-urbanos em relação ao crescimento do produto é bem mais pronunciada no setor rural. Em outras palavras, a demanda urbana de produtos agrícolas é menos dependente da evolução do produto industrial, do que a demanda rural por produtos industriais da evolução de produtos agrícolas, o que é bastante lógico. Há assim uma maior autonomia do setor rural. Como este é também o maior exportador, há um condicionamento duplo do setor urbano, já que suas possibilidades de importar dependem amplamente da evolução das exportações.

Uma das consequências importantes dessa dependência e do maior equilíbrio setorial da produção observado nos anos mais recentes é, sem dúvida, uma acentuada melhoria da produtividade dos investimentos. Primeiro porque a relação capital/produto no setor agrícola é mais baixa. Segundo, porque possibilita melhor uso da capacidade instalada do setor urbano que, em grande parte, destina-se a movimentar a produção agrícola.

Aliás, são essas duas razões e mais a melhoria observada na eficiente alocação dos recursos públicos - o que se tornou possível graças ao sistema de planejamento e às novas técnicas orçamentárias com ele introduzidas - que explica o fato de ter tido o Brasil uma baixa relação capital/produto, cuja evolução tanto intriga e desconcerta inúmeros observadores internacionais.

Como a própria comparação esquemática indica, a estratégia utilizada no período 1950/63 apresentava viabilidade limitada, o contrário ocorrendo com a que utilizada no período 1964/77. No primeiro caso as oportunidades de investimentos ficavam limitadas ao tamanho do mercado interno urbano; a

elevação da poupança tornava-se factível apenas enquanto o povo, por efeito de ilusão monetária, concordasse em guardar dinheiro de pouco ou nenhum valor de compra; o aumento da capacidade ocorreria até o limite possível de aumento dos preços de nossos produtos exportáveis (principalmente café) e até o limite de compreensão das importações. Atingidos estes limites, como de fato o foram no final de 1960, era fatal que o ritmo de desenvolvimento entrasse em declínio, a inflação se tornasse descontrolada, etc.

Ao contrário, a estratégia do período 1964/77 não continha nenhum mecanismo autolimitativo previsível. Seu ponto mais vulnerável era relacionado ao mercado externo e captação de poupança externa. Isto porque, dependendo ainda amplamente da produção agrícola, nossas exportações eram, como o são ainda hoje, extremamente vulneráveis à variações climatológicas que afetem a produção rural. Nos casos em que o Brasil assume a posição de grande exportador, esses efeitos em parte são mitigados por elevação internacional dos preços o que, no entanto, acarreta o efeito indesejável de elevar também os preços desses produtos em nosso mercado interno. Na ausência de elevação internacional dos preços, os efeitos são no sentido de afetar o volume global de exportações, pondo em risco a evolução da capacidade de importar e endividamento externo. Por outro lado, qualquer necessidade súbita de incremento de importações - como a gerada pela crise do petróleo - poderia por em risco a evolução econômica do país. É verdade que este risco será tanto menor quanto maior o dinamismo das exportações, o que equivale a dizer que se a crise do petróleo tivesse ocorrido no período 1950/63, as suas consequências para o Brasil teriam sido indubitavelmente mais drásticas.

A evolução pouco favorável do país no período 1964/77 não resultou assim de autolimitações de estratégia ou esgotamento do modelo. Resultou sim de uma conjuntura desfavorável em setores que representavam o ponto vulnerável do modelo. Em consequência de sua ocorrência, tornou-se necessário o

ajustamento da estratégia apenas no sentido de superação desta vulnerabilidade. Por isto que, já no II PND, há reforço de ênfase em ainda maior equilíbrio setorial da produção, mercê incentivo ainda mais pronunciado ao setor rural; política de substituição de importações na indústria de base, mineração e petroquímica.

Entre as duas estratégias, parece óbvio assim que a utilizada após 1964 é bem mais adequada ao Brasil do que a utilizada na década dos cinquenta. Até porque nesta última, dá-se especial ênfase ao desenvolvimento de setores e instituições econômicas que são de maturação muito lenta, sendo, por isto mesmo, típicos de países desenvolvidos.

É provável que o estágio de desenvolvimento do Brasil seria hoje bem mais avançado caso já ao início dos anos cinquenta tivéssemos adotado a estratégia atual. Seria temerário afirmar-se, porém, que, àquela época, já existissem condições para tanto. De qualquer forma, qualquer discussão neste sentido representaria hoje um debate acadêmico desprovido de qualquer sentido prático. A análise de ambas as estratégias, no entanto, se nos parece da maior importância para evitar-se que repitamos no futuro erros do passado.

BIBLIOGRAFIA SELECIONADA

- ALBUQUERQUE, R.C. - "O Planejamento de Governo no Brasil" - Brasília, IPLAN/IPEA, 1975 (mimeografada).
- CAMPOS, R.O. - "A Teoria do Colapso" em Ensaio Econômico - Homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões, Rio de Janeiro, APEC, 1972.
- COSTA, R.C. - "Comparações Intersalariais do Crescimento Econômico: A Evidência Histórica dos Países Desenvolvidos" em Ensaio Econômico - Homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões, Rio de Janeiro, APEC, 1972.
- KINDLEBERGER, C. - Economic Development, New York, McGraw-Hill, 1958, 1965.
- KUZNETS, S. - Aspectos Quantitativos do Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, Forense, 1970 (Tradução). Six Lectures on Economic Growth, 1959.
- ROSTON, W.W. - The Stages of Economic Growth, Cambridge, University Press, 1962.
- SIMONSEN, M.H. - "Dois Conceitos de Desenvolvimento" em Ensaio Econômico - Homenagem a Octávio Gouvêa de Bulhões, Rio de Janeiro, APEC, 1972.
- ZOTTMANN, L. - "Inflação, Formação de Poupança e Criação de Emprego" em A Economia Brasileira e Suas Perspectivas, Vol.X, Rio de Janeiro, APEC, 1971.
- ZOTTMANN, L. - "Termos de Troca e Troca de Termos" em A Economia Brasileira e suas Perspectivas, Vol. III, Rio de Janeiro, APEC, 1969.

ZOTTMANN, L. - "Depois da Revolução" em Quem é Quem na Economia Brasileira, Visão, Vol. 41, São Paulo, 1972.

BANCO CENTRAL - "Setor Externo e Desenvolvimento da Economia Nacional" - Anexo Especial II, Brasília, B.C. - Fev. 1973.