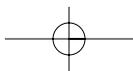
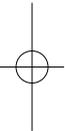


4. | DOSSIÊ CELSO FURTADO



COMENTÁRIOS ÀS “PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA”

Rio de Janeiro, junho de 2002

Em 1957, desliguei-me da CEPAL após quase um decênio exercendo funções de direção na sede de Santiago do Chile e em vários países da América Latina. Minha intenção era gozar de um ano sabático para dedicar-me mais intensamente aos estudos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Antes, porém, de ir em setembro para a Inglaterra, tinha o compromisso de proferir uma série de dez conferências sobre “Perspectivas da economia brasileira” no curso de treinamento em problemas de desenvolvimento econômico, promovido pela CEPAL, no Rio de Janeiro, com a colaboração do BNDE. Isso me possibilitava passar um mês nessa cidade, antes de seguir para o King’s College, em Cambridge, onde iria escrever meu livro *Formação econômica do Brasil*.

O Rio de Janeiro transformara-se em um campo de batalha ideológica. Os grupos que se haviam encarniçado na luta contra Getúlio Vargas eram heterogêneos, mas tinham em comum o enfoque conservador de política econômica. Havia o que eu chamava de liberalismo tresnoitado, com o professor Eugênio Gudin à frente, e havia os modernizantes, que enxergavam na Escola Superior de Guerra uma “Sorbonne”. O então presidente do BNDE, Glycon de Paiva, filiado ao segundo grupo, servia de ponte com o primeiro e começava a atrair elementos modernizantes mais sofisticados, à frente dos quais estava Roberto Campos. Dessa forma, aglutinavam-se forças consideráveis que pretendiam tutelar a política econômica do futuro governo de Juscelino Kubitschek.

Minha permanência intermitente fora do Brasil permitia-me ver o quadro com certo recuo e circular nos dois grupos. Mas em meados de 1957, quando proferi esse ciclo de conferências, o divisor de águas perdera nitidez, já não se distinguindo facilmente quem andava para frente e quem andava para trás, como dissera Robert Musil da Viena decadente.

Esforcei-me em demonstrar que existia um amplo terreno onde se podiam debater os problemas do desenvolvimento brasileiro sem deslizar para a invectiva ou para a metafísica. Comecei chamando a atenção para o fato de que na fase em que se encontrava o Brasil – dando os primeiros passos de crescimento econômi-

co auto-sustentado – cabia esperar que se agravassem os desequilíbrios internos e externos. A falta de experiência de capacidade técnica e financeira, ou o simples temor à concorrência de poderosas organizações internacionais entorpeciam os investimentos em importantes setores, e por conseguinte retardavam mudanças no sistema produtivo suscetíveis de promover a substituição de importações.

O objetivo estratégico da política econômica deveria ser a prevenção desses desequilíbrios, pois só assim era possível, dada a disponibilidade de recursos, elevar a taxa de crescimento. Em outra conferência eu demonstrava com dados simples como tanto a taxa de poupança quanto a produtividade dos investimentos tinham variado no último decênio. Da experiência passada eu derivava o leque de possibilidades, para salientar que o crescimento podia ser mais intenso do que vinha sendo. E afirmava que “o objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de crescimento estável pelo menos tão intenso quanto é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis”.

Enfatizando os dois focos dinâmicos da economia do país – o setor exportador e o setor industrial –, eu assinalava que numa economia com uma base de recursos tão variada o primeiro elemento de qualquer programa devia ser um plano de aproveitamento máximo de sua capacidade de exportação. Estimada a provável capacidade para importar, caberia formular a política de orientação dos investimentos no setor industrial e nos serviços básicos. O terceiro objetivo seria orientar recursos e assistência técnica para o campo, a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas.

Todo o meu esforço orientou-se no sentido de salvar da controvérsia o que me parecia essencial, certo de que, sem um amplo apoio social, não seria possível levar adiante uma política de desenvolvimento. Assim, na discussão sobre a taxa de poupança, que cabia elevar, eu deixava de lado a visão simples do “efeito de demonstração”, e destacava o seguinte: nos países subdesenvolvidos que buscam industrializar-se, os preços relativos dos serviços pessoais permanecem muito baixos, ao mesmo tempo que a tecnologia opera no sentido da redução dos preços relativos dos bens duráveis de consumo. A conjunção desses dois fatores traduz-se em forte elevação da tendência a consumir entre os grupos de médias e altas rendas. E concluía que somente uma política fiscal rigorosa poderia corrigir essa tendência.

Creio que a inovação desse ciclo de conferências estava em que eu discutia várias técnicas para passar da formulação geral do programa à ação prática, ou seja, à política de curto prazo. Mas o que surgia como verdadeiramente novo era a abordagem do “problema dos desequilíbrios regionais”. Seria grave erro supor que esse problema se resolveria espontaneamente. Ao contrário, sublinhei que “o desenvolvimento está contribuindo para agravar essas disparidades”, e pela primeira vez mostrei como a política de câmbio estava transferindo recursos de uma região pobre, como o Nordeste, para as áreas do Centro-Sul em rápida industrialização. Sendo uma simples região, o Nordeste não dispunha de um sistema monetário e fiscal próprio, o que exigia novos instrumentos de política. Ademais, sua economia agrícola estava deformada pela tradição de monocultura imobilizada por um sistema latifundiário. Daí se deduzia que a industrialização do Nordeste, essencial para absorver o excedente de mão-de-obra, passava pela reorganização da economia agrícola, que deveria orientar-se para a produção de alimentos de consumo geral.

Mais adiante, já despido do manto protetor e imobilizador de funcionário internacional, eu retomaria com vigor essas idéias, que no entanto formulei pela primeira vez nas conferências reunidas sob o título “Perspectivas da economia brasileira”.

PERSPECTIVAS DA ECONOMIA BRASILEIRA ¹⁰

1. GRAU DE INTEGRAÇÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA

O objetivo destas conferências é equacionar o problema do desenvolvimento da economia brasileira em sua etapa atual, analisar suas tendências fundamentais e, pela projeção dessas tendências, tentar a determinação dos principais fatores que poderão reduzir o ritmo desse desenvolvimento nos próximos anos.

Essa tentativa de diagnóstico se desdobrará em duas fases. Na primeira, procuraremos definir os termos gerais do problema. Quais são, no momento atual, as principais características do sistema econômico brasileiro se o observarmos em conjunto? Qual é a intensidade do crescimento desse sistema? Que elementos dinâmicos o impulsionam? Que fatores limitam o desenvolvimento no que se refere à disponibilidade de recursos? Que elementos freiam o crescimento quanto à estrutura social, à imobilidade de fatores, à falta de espírito de empresa, à ausência de ação governamental oportuna? Que representam como desgaste de recursos os profundos desequilíbrios que afetam o sistema econômico no momento atual?

Após a tentativa inicial de determinação dos dados gerais do problema, tentaremos apreciá-lo em conjunto. Em outras palavras: tentaremos determinar, de modo aproximado, o que se deve entender por crescimento ótimo da economia brasileira. Essa apreciação nos permitirá reaproximar os diferentes fatores que influem no ritmo de crescimento e avaliar o grau de probabilidade com que cheguem a atuar concomitantemente no futuro imediato. Poderemos assim inferir as perspectivas que se apresentam à economia brasileira na hipótese de que seu desenvolvimento continue a realizar-se mais ou menos espontaneamente.

Desse esboço de modelo de crescimento espontâneo partiremos para determinar os elementos de uma política sistemática de desenvolvimento. Política de tal natureza toma corpo num programa, e pressupõe um conhecimento pormenorizado do sistema econômico, a identificação clara das tendências que se fazem sentir no momento presente, a decisão de atuar oportuna e eficazmente sobre essas tendências, a definição de objetivos claros a alcançar nos setores estratégicos da produção, a mobilização de meios adequados de defesa contra

¹⁰ O texto transcrito é o de *Perspectivas da economia brasileira* (1958), de Celso Furtado, Rio de Janeiro: ISEB. O texto foi cotejado com as duas outras edições da obra (Rio de Janeiro, DASP, 1958 e 1960). (N.E.)

desequilíbrios internos e externos demasiadamente acentuados e capacidade política e administrativa para alcançar ao mesmo tempo todos esses objetivos.

Vejamos, inicialmente, o que se entende por economia brasileira. Para um observador que o considere de uma perspectiva bastante ampla, o Brasil surge como imenso contínuo territorial dotado de unidade política e cultural, mas descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico. Aproximadamente duas terças partes do território nacional constituem um imenso vazio demográfico e econômico. Em cerca de 5,5 milhões de quilômetros quadrados residem pouco mais de sete milhões de habitantes. É possível que seja esse, além do Saara, o mais extenso vazio econômico existente na superfície ocupada do globo terrestre.

No terço restante do território brasileiro, existem pelo menos dois sistemas econômicos autônomos. O sistema nordestino, que se estende da Bahia ao Ceará, com cerca de 18 milhões de habitantes, em um território de pouco mais ou menos 1,3 milhão de quilômetros quadrados. E o sistema sulino, de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul, com cerca de 35 milhões de habitantes, em um território de 1,5 milhão de quilômetros quadrados.

Se aproximarmos mais a objetiva, veremos que a região nordestina não apresenta o grau de integração necessário para constituir rigorosamente um sistema econômico. Seu produto bruto *per capita*, em 1955, foi de aproximadamente US\$ 110. Com esse nível de renda torna-se difícil a uma economia alcançar o grau de integração necessário para formar um mercado mais ou menos unificado e para que os fatores de produção gozem de grau razoável de mobilidade. Uma economia com tal nível de renda pode ser descrita como uma série de “manchas” de atividade econômica sem muita articulação umas com as outras. Dessas manchas, muitas têm atividade sobretudo de subsistência e se articulam debilmente com o mundo exterior por meio de pequeno fluxo de renda monetária. Esse fluxo de renda monetária não pode ser facilmente aumentado de fora para dentro, pelo simples fato de que não é possível vender a essas comunidades mais do que podem pagar. Assim, as correntes de comércio que atravessam essas regiões quase nunca conseguem penetrá-las. Além disso, para que o fluxo monetário aumentasse de dentro para fora seria necessário que ocorressem nessas comunidades transformações capazes de provocar um aumento de produtividade e, por esse meio, um excedente de produção destinado ao mercado. Esse tipo de transformação na prática só ocorre sob o impacto de fatores externos. A introdução

de culturas de exportação por iniciativa do governo ou de empresários de fora; a entrada de capital para explorar algum recurso natural ou para criar uma atividade manufatureira são exemplos desse impacto.

A economia nordestina ainda se encontra em uma etapa na qual, sem a ação estimulante de fatores externos, dificilmente poderia alcançar uma taxa de crescimento que possa ser considerada satisfatória. Uma economia com esse nível de renda média não está em condições de gerar espontaneamente a poupança que necessitaria para acelerar seu ritmo de crescimento. Ao contrário: sob o impacto do rápido aumento da população que se observa no momento presente, é de temer um retrocesso no nível de renda *per capita*. Não se deduza dessa afirmação que não existem no Nordeste possibilidades de intensificar o desenvolvimento. O que não existem são estímulos para que esse desenvolvimento se acelere espontaneamente. A classe capitalista, em economias desse tipo, está basicamente constituída de comerciantes. O aumento da atividade comercial pressupõe o crescimento da produção de bens, e este, o estímulo de uma procura em expansão. Assim, quase sempre é necessário que se crie o estímulo da procura externa em novo setor ou que se expanda a procura já existente para que o sistema comece a crescer. Na ausência desses estímulos, o mais provável é que a classe comerciante aplique seus lucros em edifícios ou residências de luxo ou exporte capital para outras regiões de nível de desenvolvimento mais elevado.

Encontramos, por último, na região sul do país um sistema econômico relativamente integrado, com renda média por habitante de cerca de US\$ 340. Se o observarmos atentamente, veremos que nesse sistema ainda subsistem importantes faixas de atividade econômica não vinculadas ao mercado e que a economia monetária penetrou com intensidade desigual em seu extenso território. Parte da população que vive nos campos, ou em pequenas comunidades rurais, dedica-se principalmente à atividade de subsistência. Seu nível de produtividade é tão baixo que não lhe permite criar senão um modesto excedente de produção para vincular-se ao mercado. Contudo, o nível médio de produtividade desse sistema já é bastante elevado para que apresente relativa integração. Algumas zonas importantes já revelam certa homogeneidade. Mesmo ali onde é manifesta a descontinuidade, já existem interligações e interdependências importantes.

Esse sistema econômico em processo relativamente avançado de integração, que encontramos no Sul do Brasil, deriva seu dinamismo de dois núcleos de ativi-

dade. O primeiro é o setor ligado ao comércio internacional. O segundo é o setor industrial.

A economia de exportação do sul do Brasil, basicamente constituída pelo café, é de alta produtividade, pois o café, ocupando apenas 10% da superfície cultivada no Brasil, gera mais de 25% da renda dos agricultores brasileiros. O impulso dinâmico dado à economia do sul do Brasil, no último decênio, pelo setor exportador alcançou grandes proporções. O valor em dólares das exportações de café mais que triplicou, durante esse período, sem que a área de colheita se houvesse sensivelmente modificado. Esse enorme incremento de renda real se distribuiu entre vários setores de atividade e se concretizou sobretudo em maiores lucros. O aumento dos preços do café vem representando para o Brasil, nos anos recentes, ao menos US\$ 500 milhões anuais. Se levarmos em conta que a poupança líquida do setor privado tem variado, no último quinquênio, entre US\$ 1.200 milhões e US\$ 1.500 milhões, depreende-se a magnitude do estímulo dado à economia pelo setor exportador. Em realidade, a poupança privada total – em termos reais – foi em 1953/54 cerca de 100% maior do que em 1947/48, período este anterior à elevação dos preços do café.

Ao lado desse núcleo, que desempenhou no último quinquênio papel altamente dinâmico, às atividades industriais coube ação não menos positiva. O impulso do crescimento vindo de fora, ao invés de filtrar-se para o exterior – como ocorreria numa economia de menor grau de integração como é o caso da economia do Nordeste –, encontrou nas atividades industriais meio de expandir-se.

À articulação dessas duas forças dinâmicas se deve a aceleração do ritmo de crescimento da economia do sul do Brasil nos anos que se seguem a 1948.

A produtividade média e as dimensões absolutas do mercado do sistema econômico do sul do Brasil já alcançaram nível suficientemente elevado para que esse sistema esteja em condições de gerar seu próprio impulso de crescimento. Não significa isso que tal economia possa prescindir dos meios externos de pagamento para crescer. A estrutura de seu sistema produtivo ainda é bastante rudimentar para que grande parte dos investimentos requeiram uma contrapartida de divisas. Mas o fato de que a procura externa deixe de crescer já não significa que essa economia deva entrar numa etapa de estagnação.

A partir do momento em que as atividades industriais chegam a ocupar posição significativa e a produção de bens de capital, dentro das atividades industriais, alcança

importância relativa, o sistema econômico passa a crescer por conta própria. Isso resulta do fato de observação geral de que o sistema industrial, operando em condições normais, gera importante massa de lucros, que anualmente alcança 10%, 20% ou mais do total do capital aplicado nas indústrias. O grau de concentração desses lucros, além de outros fatores, faz que grande parte deles tenha que ser reinvestida. Ora, essa reinversão cria automaticamente procura para as indústrias de bens de capital, as quais tendem a expandir-se e a ampliar o mercado das outras indústrias.

Na etapa de desenvolvimento em que se encontra a economia do sul do Brasil – dando os primeiros passos de crescimento autônomo – tendem a agravar-se as tendências aos desequilíbrios internos e externos. A falta de experiência, de capacidade técnica e financeira, ou o simples temor à concorrência de poderosas organizações entorpecem os investimentos em importantes setores, que continuam a ser atendidos com importações. Retardam-se, em conseqüência, as modificações no sistema produtivo que deveriam possibilitar a substituição de importações requerida pela relação entre o ritmo do desenvolvimento e a taxa de aumento da capacidade para importar. O resultado prático de tal desequilíbrio é a criação de capacidade ociosa em alguns setores e o excesso de procura de determinados bens importados em outros. Esse tipo de desajustamento não ocorre quando o crescimento se realiza sob o impulso exclusivamente externo.

Os problemas de desequilíbrio com que se defronta a economia brasileira são, portanto, específicos da etapa atual de seu desenvolvimento. Se não os equacionarmos de forma precisa, correremos o risco de administrar receitas que, sem eliminar as causas verdadeiras do desequilíbrio, poderão ser de conseqüências danosas para o próprio crescimento.

2. OS DESEQUILÍBRIOS FUNDAMENTAIS

Vimos que as forças que impulsionam o desenvolvimento da economia brasileira partem de dois focos principais: o setor exportador e o industrial. Mostramos como o impulso criado pelo primeiro desses focos se expande e multiplica por meio do segundo. Também observamos que essa expansão, quando se realiza espontaneamente, tende a provocar pressão cada vez maior sobre a capacidade para importar. Não é por outro motivo que a tendência ao desequilíbrio, externo e interno, é inerente à etapa atual de desenvolvimento da economia brasileira. Dessa tendência resulta que o sistema dificilmente poderia manter

ótimo ritmo de crescimento, durante prolongado período, na ausência de uma ação orientadora de seus investimentos e corretora da estrutura de sua procura.

Examinemos com mais vagar o problema. O crescimento de uma economia depende principalmente da expansão de sua capacidade produtiva e da eficiência com que se utiliza essa capacidade. A expansão da capacidade produtiva consiste, basicamente, em retirar uma parcela da renda corrente e transformá-la em capital reprodutível. Tem-se aí a medida do esforço que realiza a economia para crescer. A eficiência na utilização da capacidade produtiva é problema complexo, pois depende de uma série de fatores. Conforme seja essa eficiência, com a mesma capacidade produtiva se obtém um produto 5%, 10% ou mesmo 20% maior ou menor. Essa eficiência na utilização dos recursos pode ser medida, de maneira aproximada, relacionando o produto de um ano dado com o total do capital reprodutível existente, nesse ano, no território nacional.

Os dados disponíveis referentes ao decênio de pós-guerra indicam que a taxa de poupança líquida no Brasil variou entre 8% e 13%. Essa taxa é a melhor medida do esforço de crescimento que realiza a economia. Por outro lado essa mesma informação estatística nos diz que, durante esse mesmo decênio, o coeficiente de produtividade média do capital variou entre 0,50 e 0,57.

Um investimento líquido de 8% e um coeficiente de produtividade média do capital de 0,50 proporcionam uma taxa de crescimento do produto da ordem de 4%. Além disso, um investimento líquido de 13% e um coeficiente de produtividade média de 0,57 dão lugar a uma taxa de crescimento de 7,4%. A diferença entre os dois ritmos de crescimento é de quase 100%. Mais ainda: como o crescimento é, a rigor, aumento da renda por habitante, admitindo um aumento da população de 2,4% temos, para o primeiro caso, uma taxa de 1,6% e, para o segundo, de 5%. O crescimento no segundo caso é, portanto, três vezes mais rápido que no primeiro.

No período compreendido entre 1945 e 1954 a produção real cresceu no Brasil a uma taxa média anual de 6,2%. Por habitante, esse crescimento não excedeu 3,8%. Se compararmos tal crescimento com a taxa de 5% a que fizemos referência, depreende-se claramente o atraso que representou para o país a descontinuidade no esforço de poupança e a perda resultante de baixas periódicas no coeficiente de produtividade do capital.

A experiência indica que a economia brasileira pode alcançar espontaneamente uma taxa de crescimento anual de sua produção física de 7% a 8%. Mas

também revela essa mesma experiência que taxa dessa magnitude não pode ser mantida por vários anos em condições de desenvolvimento espontâneo. O objetivo central da programação, na forma como a entendemos, consiste em criar as condições para que a economia mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso quanto o que é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis.

A incapacidade de certas economias, como a brasileira, de manter espontaneamente uma taxa ótima de crescimento se explica pelo fato de que o próprio crescimento cria uma série de desequilíbrios. A defeituosa orientação dos investimentos, característica da etapa de desenvolvimento em que se encontra o Brasil, provoca permanente desgaste de recursos. Já nos referimos ao fato de que os investimentos inadequadamente orientados criam excesso de capacidade em alguns setores e insuficiência em outros. Quando esses desequilíbrios são compensados pela liquidação de reservas de câmbio e métodos semelhantes, o sistema opera com plena capacidade, a taxa de lucros é elevada e a taxa de poupança alcança níveis altos. Essas fases de euforia são quase sempre seguidas de períodos de contração das importações, seja mediante a elevação da taxa de câmbio, seja por meio de controles diretos. Como reflexo dessa situação, alguns ramos da produção reduzem seu ritmo de atividade por escassez de matérias-primas ou de outros produtos importados. Em conseqüência, contraem-se os lucros e a taxa de poupança. Dessa forma, o próprio desenvolvimento cria desequilíbrios. Compreende-se assim que, mesmo em condições muito favoráveis ao crescimento, como as que prevaleceram no último decênio, a taxa de crescimento espontâneo só ocasionalmente alcance seu nível ótimo.

Consideremos agora o problema do ponto de vista da eficiência na utilização da capacidade produtiva. Já vimos que a pressão sobre a balança de pagamentos tende a resolver-se em súbita contração de importações, da qual resulta subutilização da capacidade produtiva. Essa subutilização também se traduz em declínio do coeficiente de produtividade média do capital. Mas não é somente isso. O grau de intensidade na utilização da capacidade produtiva depende diretamente do nível da procura global. Quando a procura global cresce bruscamente, de um ano para outro, aumenta a intensidade de utilização da capacidade produtiva. Em condições de desenvolvimento espontâneo, a procura global oscila de ano para ano ao sabor de flutuações da procura externa, e essas flutuações se traduzem em variações da

relação produto/capital. Na ausência de uma política tendente a compensar ocasionais contrações da procura externa – nas próprias regiões ou setores em que se concentra o efeito dessas contrações –, é comum reduzir-se a utilização da capacidade produtiva. Essa desocupação de fatores pode coexistir com uma expansão da procura global e com fortes pressões inflacionárias.

Além dos referidos, há outros fatores que atuam no sentido de reduzir a taxa de crescimento mesmo naquelas etapas em que os elementos dinâmicos estão criando o máximo de estímulos. Entre esses fatores cabe destacar a inelasticidade da oferta de alimentos. Vejamos esse problema de mais perto.

Em um país como o Brasil, desenvolvimento significa basicamente a transferência de população de setores onde prevalecem atividades de subsistência para zonas urbanas onde predomina o trabalho nas indústrias e nos serviços. Essa população que se transfere, porque emigra de regiões de baixo nível de produtividade, não deixa atrás dela nenhum excedente de produção de alimentos que possa ser enviado às regiões urbanas. Não se trata de deslocamento de população provocado pela introdução de técnicas avançadas na agricultura. Trata-se principalmente de gente que alcança a idade de trabalhar e, não encontrando ocupação permanente, emigra para tentar melhor sorte.

Ao crescer a população urbana ocupada nas indústrias e serviços afins, cresce a procura de alimentos mais que proporcionalmente, pois essa gente está armada de um poder de compra muito maior do que aquele de que dispunha quando se encontrava no campo. Ora, essa procura crescente de alimentos se depara com uma oferta muito inelástica, pois em grande parte da agricultura ligada ao mercado interno ainda prevalecem formas de organização pré-capitalistas.

A inexistência de uma agricultura moderna, de base capitalista, ligada ao mercado interno, é em grande parte responsável pela tendência permanente ao desequilíbrio interno que se observa no país. A agricultura de exportação, pelo fato mesmo de que é negócio altamente lucrativo, interessou aos bancos, a grandes empresas estrangeiras, e logrou organizar-se em bases até certo ponto racionais. A agricultura ligada ao mercado interno, com exceção de poucas regiões do país, permaneceu nas formas arcaicas de organização que caracterizam as regiões pré-capitalistas.

A incapacidade da agricultura para responder à procura crescente de alimentos nas zonas urbanas constitui verdadeiro entrave ao desenvolvimento industri-

al. Com o aumento do número de assalariados urbanos, os preços dos alimentos tendem a subir. A inelasticidade da oferta de alimentos cria ambiente propício à especulação comercial. As margens de lucros comerciais aumentam, o que ainda agrava mais a situação. Os assalariados que vêem crescer os preços dos gêneros de primeira necessidade lutam por aumentos de salários. As empresas apelam para o sistema bancário, e, assim, a economia passa a viver em permanente desequilíbrio. Lutar contra essa forma de desequilíbrio pela simples suspensão do crédito é eliminar a possibilidade de que a economia continue a crescer. Mesmo que se elimine todo crédito especulativo, permanece a causa fundamental do desequilíbrio: a inércia de um setor que desempenha papel estratégico no processo de crescimento. Quanto maior for o impulso de crescimento criado pela procura externa e pelo setor industrial, maior será a tendência ao desequilíbrio.

Como o desequilíbrio tende a resolver-se em inflação aberta – tal é o caso do Brasil –, a solução do problema se torna ainda mais difícil, pois a inflação induz a ampliar os lucros comerciais, a descapitalizar e desorganizar os serviços públicos de transporte e a impossibilitar a criação de estímulos adequados capazes de fomentar a produção de alimentos.

Como o desequilíbrio permanente impede alcançar um grau elevado de eficiência na utilização dos recursos, depreende-se que o ritmo de crescimento que a economia brasileira tem logrado espontaneamente no passado recente é inferior àquele que lhe seria permitido atingir em condições de relativa estabilidade, sempre que o impulso da procura não se debilitasse.

Das considerações anteriores depreende-se que a existência de poderosos elementos dinâmicos não basta para assegurar à economia brasileira elevada taxa de crescimento. Em condições espontâneas esse crescimento tende a ser irregular e a acarretar fortes desequilíbrios.

Quando pensamos em programação, temos em vista eliminar os fatores perturbadores do crescimento. Em outras palavras: pretendemos criar as condições para que o crescimento alcance e mantenha um ritmo ótimo.

Se partirmos do princípio de que as exportações são um dos focos dinâmicos da economia, deveremos indagar inicialmente que possibilidades existem de tirar o máximo proveito do crescimento do comércio internacional. Em uma economia como a do Brasil, com base de recursos tão variada, o primeiro elemento de qualquer programa deveria ser um plano de aproveitamento máximo de sua

capacidade de exportação. Contudo, é bem sabido que o comércio internacional, particularmente o de matérias-primas, encontra sérios obstáculos a firme e ampla expansão. Se o Brasil precisasse depender de exportações sempre crescentes para se desenvolver, suas perspectivas não seriam muito brilhantes. Já observamos, no entanto, que, mesmo com capacidade para importar estacionária ou crescendo lentamente, a economia brasileira pode desenvolver-se desde que siga uma política adequada de orientação dos investimentos. A razão disso é que o núcleo industrial – e dentro dele a produção de bens de capital – já alcançou importância relativamente grande neste país.

Partindo de uma taxa de crescimento admitida como equivalente à utilização razoável da capacidade produtiva e ao esforço também razoável de poupança, e aceitas algumas hipóteses com respeito ao desenvolvimento da capacidade para importar, a primeira tarefa da programação deverá ser a de definir uma política de orientação dos investimentos no setor industrial e nos serviços básicos. O objetivo dessa política seria evitar que surjam aqueles desequilíbrios que tendem a fazer pressão sobre a capacidade para importar, a criar capacidade ociosa e a reduzir a produtividade média do capital. Conhecido o crescimento provável da atividade industrial e dos serviços conexos, já seria possível deduzir o acréscimo da procura de alimentos nas zonas urbanas. O segundo objetivo da programação deveria ser, portanto, orientar recursos e assistência técnica para o campo a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas. Evitar-se-ia assim que surgisse o outro desequilíbrio fundamental que engendra o desenvolvimento: a inelasticidade da oferta de alimentos.

3. PERSPECTIVAS DA CAPACIDADE PARA IMPORTAR

Nas palestras anteriores fizemos amplas referências ao setor externo como elemento dinâmico na atual etapa de desenvolvimento da economia brasileira. Examinemos agora mais atentamente as perspectivas que se apresentam a esse setor.

O comércio mundial recobrou, em 1948, o nível máximo alcançado no decênio dos 30 e nos anos seguintes tem mantido elevada taxa de crescimento. Se comparamos a evolução do *quantum* das exportações brasileiras com o das exportações mundiais, vemos que o Brasil vem perdendo terreno no intercâmbio mundial. Essa perda é menos aparente quando comparamos dados de valor, em razão do forte aumento dos preços relativos do café. Trabalhos do Banco de Desenvolvimento

e da Cepal sobre a economia brasileira¹¹ demonstram que o Brasil perdeu – em conseqüência da redução de sua participação no comércio mundial – praticamente tanto quanto ganhou com a elevação do preço do café, a partir de 1948.

É verdade que o grande desenvolvimento do intercâmbio internacional, observado nos últimos anos, reflete principalmente forte expansão do intercâmbio de manufaturas. Assim, entre 1948 e 1955, o *quantum* das exportações de produtos manufaturados cresceu em mais de 80%, ao passo que o intercâmbio de matérias-primas aumentou somente em 40%. Ainda assim, essa última taxa é muito superior à observada no Brasil. Destarte, a participação do Brasil no intercâmbio de matérias-primas se exprime como considerável perda de mercados.

A razão básica dessa perda de mercados pelo Brasil está na política cambial seguida até 1953. A estabilidade da taxa de câmbio, em uma etapa na qual se elevaram fortemente os custos no país, tornou antieconômica grande parte da atividade produtiva para exportação. O objetivo principal dessa política foi defender os preços do café no mercado internacional, mas sua principal conseqüência consistiu em provocar considerável transferência de rendas do setor exportador para o importador – particularmente o industrial – e das regiões com saldos de exportação para aquelas com saldos de importação.

A transferência de rendas do setor agrícola para o industrial constituiu elemento positivo na medida em que o setor agrícola se confundia com o cafeeiro. Desestimulava-se assim parcialmente a expansão cafeeira e se orientavam recursos para financiar o desenvolvimento industrial. A transferência de renda, porém, veio agravar a disparidade de níveis de desenvolvimento de algumas regiões do país. Determinadas regiões particularmente subdesenvolvidas dependem da exportação de certos produtos, cuja oferta é quase sempre pouco elástica em função dos preços, pelo fato mesmo de que nessas regiões não existe possibilidade de uso alternativo dos recursos. Essas regiões pobres compravam produtos a preços crescentes, importados das regiões mais industrializadas, quando os preços de seus produtos de exportação se mantinham estacionários.

Outra conseqüência dessa política cambial foi a total eliminação do Brasil como país exportador de manufaturas. Ao contrário do produtor agrícola – particularmente o das regiões mais pobres –, que prefere descapitalizar-se durante

¹¹ *Análisis y proyecciones del desarrollo económico – II. El desarrollo económico del Brasil*. Nações Unidas, 1956. (N.E.)

anos seguidos a suspender sua produção, o produtor industrial procura retirar-se do mercado quando os preços de venda não são remuneradores. O intenso crescimento do mercado interno permitiu uma fácil reconversão aos industriais que exportavam manufaturas. Contudo, permanece o efeito negativo sobre a balança de pagamentos.

Possivelmente, o problema mais complexo que se apresenta no momento atual e continuará a apresentar-se nos próximos anos a quem pretenda orientar o desenvolvimento da economia brasileira é o de adaptar as importações à capacidade para importar. Esta última tem se mantido praticamente estacionária no último quinquênio. Suas perspectivas a curto prazo também não são muito favoráveis. O critério com que se utilize essa limitada capacidade para importar será possivelmente o principal fator de intensificação do ritmo de crescimento nos próximos anos.

É, pois, de importância fundamental aproveitar todas as possibilidades de expandir a capacidade para importar. Nesse sentido, é necessário que se estudem permanentemente as perspectivas dos mercados dos principais produtos de exportação; que se considerem as possibilidades de abrir novas linhas de exportação; que se examinem as possibilidades de aproveitamento mútuo dos mercados de manufaturas dos países vizinhos etc.

Vejamos mais detidamente quais as perspectivas de exportações dos dois principais produtos do intercâmbio externo brasileiro: o café e o algodão.

O algodão é tradicionalmente o principal produto agrícola do comércio mundial. O valor de suas vendas internacionais só tem sido superado pelo das vendas de petróleo. Contudo, nos últimos decênios o mercado do algodão tem estado em franco declínio, principalmente em virtude da descentralização geográfica das atividades industriais. Os países que constituíam os grandes mercados importadores de tecidos de algodão – os atuais países subdesenvolvidos – têm instalado importantes centros fabris têxteis, a partir do primeiro conflito mundial. Muitos desses países eram produtores marginais de algodão e intensificaram a produção para atender às necessidades da indústria nacional. Além disso, os países exportadores de tecidos e importadores da fibra também se têm defendido, substituindo progressivamente a matéria-prima importada por fibras artificiais. Assim, em 1954, o consumo de raiom representou, no Japão, 52% do de algodão e, na Alemanha Ocidental, 60%.

Explica-se assim que o consumo mundial *per capita* de algodão se tenha mantido estacionário nos últimos decênios, embora o consumo total de fibras haja aumentado. De 80% do consumo mundial de fibras, na pré-guerra, a participação do algodão diminuiu para 69% em 1953.

Em estudo recente realizado para a Cepal, estimamos que a procura mundial de algodão aumentaria pouco menos de 30% no curso do próximo decênio. Nessa estimativa levamos em conta não somente o uso do algodão para fabricação de roupa, mas também para outros usos domésticos e industriais.

Nesse mesmo estudo previmos que o intercâmbio mundial de algodão não chegaria a aumentar 23% nesse mesmo período de dez anos, isto é, entre 1955 e 1965. Esse fraco crescimento do intercâmbio, em comparação com a procura, se explica pelo fato de estarem declinando, pelas razões já expostas, as importações de algodão que se destinam a reexportá-lo manufaturado; além disso, os países industrializados que importam algodão para consumo interno já se encontram na etapa em que a elasticidade-renda da procura de roupa é relativamente baixa.

Um crescimento de 23% em dez anos traduz uma taxa anual de 2,1. Assim, mesmo que o Brasil lograsse manter sua participação no comércio mundial, as possibilidades que teria de aumentar sua capacidade para importar, por esse lado, seriam muito limitadas. Ocorre, porém, que o Brasil tem constantemente perdido terreno no comércio mundial de algodão. As exportações do período 1949/53 não chegaram a 60% do volume das de 1934-38.

A concorrência no mercado mundial do algodão tem-se tornado cada vez mais intensa no último decênio. O grande aumento da produção no México, na América Central, na União Soviética e em vários pequenos produtores africanos e asiáticos modificou totalmente o panorama do intercâmbio mundial. Os Estados Unidos, além disso, têm utilizado em escala crescente o instrumento do crédito ou simples dádiva para se manter no mercado. Em tais condições, é difícil admitir a hipótese de que o Brasil logre aumentar significativamente sua participação no mercado mundial. Por último, não se deve esquecer que as perspectivas dos preços mundiais desse produto são pouco favoráveis. A menos que ocorra uma modificação radical na política de exportação dos Estados Unidos, tudo indica que haverá constante excesso de oferta no mercado mundial. Nada indica que esse excedente possa ser eliminado por outro meio que não seja a concorrência e a redução no nível dos preços.

As perspectivas a longo prazo do mercado mundial de café são mais incertas, embora menos desfavoráveis que as do algodão.

O mercado do café se caracteriza por uma reconhecida estabilidade do lado da procura. Nos Estados Unidos – principal mercado desse produto – tem-se por assentado que a procura é altamente inelástica, tanto em função da renda quanto dos preços. A experiência do último decênio mostrou que essa inelasticidade só se modifica quando os preços alcançam níveis anormalmente altos. A experiência histórica, por sua vez, já havia demonstrado a grande inelasticidade da procura de café em função da renda.

Essa inelasticidade da procura é a razão pela qual o mercado do café é tão fortemente influenciado pelo comportamento da oferta. Ademais, como cerca da metade do café que entra no mercado mundial procede do Brasil, a oferta mundial pode ser bruscamente modificada por fatores meteorológicos específicos da região produtora brasileira.

Mesmo admitindo que a oferta de café no mercado mundial tenda a crescer nos próximos anos, dificilmente se poderia aceitar a hipótese de que se forme um desequilíbrio de grande magnitude no mercado mundial. Todavia, dadas as condições altamente especulativas do mercado, mesmo um desequilíbrio de proporções não muito grandes poderá acarretar graves prejuízos para o Brasil.

Existe certo consenso entre os especialistas de que a procura do café continuará crescendo nos próximos anos, com uma taxa de incremento anual entre 1% e 2%. No estudo do BNDE e da CEPAL adotou-se uma hipótese, formulada por técnicos da FAO, que corresponde a uma taxa de 1,53%. O incremento acumulado em dez anos seria de 16,5%.

No que respeita aos preços, a experiência dos últimos anos é ilustrativa. Esgotados os grandes estoques que deprimiram o mercado durante 20 anos, os preços se elevaram bruscamente em mais de 100%. É de interesse observar que esse novo nível de preços se manteve com relativa estabilidade por um período de mais de dois anos. Essa etapa de relativa estabilidade foi sucedida por outra marcada por fortes flutuações. É a etapa das geadas, que se inicia em 1951. Tais flutuações indicam de modo claro que o mercado do café não pode funcionar normalmente em estreita dependência da produção corrente brasileira. Esse mercado necessita de certa defesa contra as bruscas contrações da oferta, e essa defesa só pode ser proporcionada por um estoque de operação de dimensões adequadas. Além disso, se esse estoque vier a pesar no mercado, os preços permanecerão deprimidos.

A experiência indica que, no período de relativo equilíbrio entre oferta e procura – fins de 1949 a meados de 1951 –, os preços se mantiveram em torno a 50-55 centavos de dólar por libra, para o Santos 4. Na etapa de desequilíbrio por excesso de oferta, o nível dos preços era inferior a 25 centavos e, na de desequilíbrio por insuficiência de oferta, subiu a mais de 75 centavos.

Se admitirmos que o mercado funcione em condições de relativo equilíbrio, o nível de 50-55 centavos pode ser considerado como hipótese de trabalho razoável. Todavia, a condição desse equilíbrio é um grau de organização superior ao que atualmente prevalece.

O problema de organização do mercado mundial do café muito dificilmente se resolverá a curto prazo. Sua solução ainda é mais difícil naquelas etapas – como a atual – em que a situação do mercado é favorável. Mas não se deve esquecer que a produção se está expandindo em todo o mundo e não somente no Brasil. O aumento da produção mexicana alcançou 70% entre 1948 e 1955. O México é atualmente o terceiro produtor mundial, e se admite como certo que sua produção continuará crescendo ao ritmo do último quinquênio. Em vários outros países – tanto na América como na África – se aguardam incrementos substanciais da produção de café. Em tais condições, é perfeitamente possível que surja desequilíbrio por excesso de oferta em futuro não remoto e que, em face de uma reação desfavorável dos preços, aumente o interesse de produtores por melhor organização do mercado.

Como problema mais imediato, surge a necessidade de organizar no Brasil a economia cafeeira. As bruscas modificações nos preços do café têm forte impacto inflacionário ou deflacionário na economia do país. Para evitar esse impacto é necessária uma política compensatória que poderia estar intimamente ligada ao método de financiamento dos estoques excedentes. A medula desse problema está em ligar a política de defesa do preço de exportação – sem que com isso se entenda a criação de um preço artificial – com a de controle do impacto inflacionário da acumulação de estoques. É esse um problema de solução teórica possível, embora apresente grandes dificuldades práticas.

Em conclusão, as perspectivas da economia cafeeira não são desfavoráveis, desde que adotemos uma política geral tendente a organizar internamente a economia desse produto e a favorecer um entendimento externo para organizar o seu mercado. Ainda assim, para lograr razoável expansão de sua capacidade

para importar, o Brasil deverá tentar, por todos os meios, maior diversificação de suas exportações.

4. O SETOR INDUSTRIAL COMO ELEMENTO DINÂMICO

Em palestra anterior dissemos que, ao lado do setor externo, o foco dinâmico do desenvolvimento da economia brasileira é o setor industrial.

A importância proporcional desse setor, como fonte de emprego, ainda é relativamente pequena. O total da mão-de-obra ocupada nas indústrias – consideradas no sentido mais amplo – possivelmente ainda não alcance os três milhões, quando o total da população ativa do país deve aproximar-se dos 20 milhões. Se excluirmos do setor industrial as indústrias que são apenas formas de artesanato e, portanto, não exercem papel dinâmico no processo do crescimento, o total da mão-de-obra industrial dificilmente ultrapassará 10% da população economicamente ativa do país.

Se observamos o setor industrial, não do ponto de vista da ocupação mas da formação de renda, o panorama já se apresenta distinto. Aproximadamente, a quarta parte da renda total do país é gerada pelas atividades industriais. Isso significa que a renda média gerada pelo homem ocupado nas indústrias é cerca de duas vezes e meia maior que a renda média gerada pelo homem ativo do conjunto da economia, e mais de três vezes maior se excluirmos do total as próprias atividades industriais. Dessa disparidade de produtividade se depreende claramente que o aumento relativo da importância do setor industrial, provocado necessariamente pelo desenvolvimento geral, em sua etapa intermédia, engendra aumento na produtividade média do sistema. Mas não é esse um problema de simples transferência de mão-de-obra do campo para as indústrias, pois a quantidade de capital imobilizado por trabalhador industrial é muito maior do que a correspondente ao trabalhador agrícola médio atual.

A verdadeira importância do setor industrial ainda é muito maior do que se depreende do nível relativo de sua produtividade. Não fosse o setor industrial, os impulsos de crescimento que a economia recebe do setor externo teriam um efeito muito mais reduzido. Observem-se como um caso extremo os efeitos dos impulsos de crescimento produzidos na economia amazônica pelas exportações de borracha. Esses impulsos só teriam efeito permanente interno – não existindo um setor industrial – na medida em que estimulassem a expansão da própria

atividade exportadora. Na prática, a elevação da renda do setor exportador se traduz em maior procura de bens manufaturados, e quando estes são importados o impulso se transfere para o exterior.

A existência de um setor industrial altera completamente os termos do problema. O impulso externo, criando maior procura de produtos manufaturados, intensifica a utilização da capacidade produtiva das indústrias existentes, as quais, em casos extremos, duplicam ou triplicam os turnos de trabalho. A renda global tende a crescer com a expansão da massa de salários pagos pelas indústrias e com os maiores lucros dos industriais. Ao contrário da expansão originada no setor externo, resultante de elevação de preços, que se traduz quase exclusivamente em maiores lucros agrícolas e comerciais, a expansão industrial faz crescer simultaneamente a massa de lucros e a de salários. Essa maior massa de salários significa expansão da procura de alimentos e novo estímulo à produção agrícola. Se já existe uma agricultura de base capitalista ligada ao mercado interno, a oferta de alimentos tenderá a crescer. Haverá novo impulso de crescimento originado pelas rendas acrescidas dos agricultores, e assim por diante.

Em uma economia cujo núcleo industrial é incipiente, esse impulso do crescimento tende a se gastar em tempo relativamente curto. Ao elevar-se a renda, apenas uma parte da procura de bens manufaturados pode ser atendida internamente. Os bens de produção mais complexa terão de ser importados. Ao crescer a produção industrial, também cresce a necessidade de importar bens semi-elaborados e certas matérias-primas. Finalmente, para expandir sua capacidade produtiva, os industriais precisarão importar equipamentos. Na medida em que o sistema industrial alcança certo grau de autonomia, seu papel dinâmico atinge maior extensão e complexidade. Quando depende principalmente de si mesmo para abastecer-se de equipamentos, deixa de ser um sistema dependente e logra a autonomia de crescimento. É fácil compreender que, ao crescer a procura de bens manufaturados de consumo – como reflexo de impulso externo ou de ação de algum outro fator dinâmico – e ao expandirem-se os lucros dos empresários desse setor, estes tratem de aumentar sua capacidade produtiva encomendando novos equipamentos ao setor produtor de bens de capital. O aumento do ritmo de atividade nesse setor significa expansão da massa de salários sem incremento concomitante da oferta de bens de consumo. Ademais, a própria indústria de bens de capital precisará expandir-se e criar procura para ela mesma. Assim, o

caudal de salários, por um lado, e de lucros, por outro, vai recebendo novos contingentes. O crescimento industrial gera, portanto, seu próprio impulso de crescimento, o qual se propaga aos demais setores da atividade econômica. Esse autodinamismo é específico da indústria, sendo a razão que faz o setor industrial funcionar como força propulsora do crescimento das economias avançadas que são sistemas autônomos.

Até que ponto já logrou o sistema econômico brasileiro essa autonomia de abastecimento de bens de capital que permite crescer apoiando-se nos próprios impulsos? No estudo realizado pelo Grupo Misto BNDE-Cepal¹² estima-se que, no período do pós-guerra, a participação das importações de bens de capital no valor bruto dos investimentos reduziu-se de cerca de 40% para aproximadamente 25%. Contudo, comparada com as inversões líquidas, a importância relativa das importações sobe de 25% para 37% em período recente. Grosso modo, pode-se dizer que a acumulação líquida no Brasil tem atualmente um conteúdo de importações da ordem de um terço.

Essa comparação não nos dá, todavia, uma idéia exata do grau de autonomia do sistema industrial, pois considera conjuntamente os investimentos reprodutivos e os não-reprodutivos. Ora, o que dá independência ao sistema industrial é sua capacidade para expandir com os próprios meios a capacidade reprodutiva da economia. São esses investimentos reprodutivos que criam fontes permanentes de emprego. Vê-se claramente a diferença comparando um investimento em uma fábrica – que dará origem a um fluxo de salários, além do fluxo de remuneração do capital – com um investimento em construção, que apenas dará origem a um fluxo de renda do capital. Evidentemente, a diferença nem sempre é muito clara, pois um investimento em uma estrada pode criar economia externa noutros setores e possibilitar o aumento do emprego nestes.

Os investimentos reprodutivos caracterizam-se por elevado conteúdo de equipamentos mecânicos. Os investimentos agrícolas, por exemplo, ainda têm, no Brasil, conteúdo de equipamentos mecânicos relativamente baixo, mas devem ser complementados por investimentos em serviços, como os de transporte, que por seu lado absorvem muitos equipamentos.

¹² *Esboço de um programa preliminar de desenvolvimento da economia brasileira (período 1955-62)*. Segunda redação, maio de 1955. Rio de Janeiro: BNDE. Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE

Os dados do Grupo Misto BNDE-Cepal indicam que a produção de equipamentos tem crescido consideravelmente no último decênio. Entre 1949 e 1954, isto é, em um quinquênio, aumentou em cerca de 100%. Durante esse mesmo quinquênio, a participação da produção interna no abastecimento total de equipamentos subiu de 37% para 57%. É claro que nessa produção interna ainda pesam muito a simples reparação e o acondicionamento de equipamentos importados. É provável que a produção interna não contribua com mais de um terço da acumulação líquida de equipamentos.

Quando a economia brasileira recebe um impulso de crescimento, aumenta consideravelmente a procura de manufaturas de consumo. Para que aumente a capacidade produtiva destas, no entanto, requerem-se investimentos com forte percentagem de cambiais. Ocorrendo dificuldades quanto à capacidade para importar, os investimentos tendem a desviar-se para os setores improdutivos, que apresentam baixo conteúdo de cambiais. Como esses investimentos não-reprodutivos não criam fontes permanentes de emprego, o impulso de crescimento se reduz. Por outro lado, como a oferta de manufaturas de consumo não cresce adequadamente, surge outra fonte de desequilíbrio.

O aumento da importância relativa da produção interna de equipamentos tem duas conseqüências fundamentais: por um lado, amplia a força dinâmica do setor industrial, por outro, elimina a tendência ao desequilíbrio inflacionário, possibilitando a expansão da oferta interna de bens manufaturados.

Na medida em que o sistema industrial alcança a maturidade, ganham importância relativa dentro dele, além das indústrias de equipamentos, os setores que produzem artigos semi-elaborados. A produção desses artigos está organizada em forma horizontal dentro do sistema, pois se destinam a atender às necessidades de numerosos grupos de indústrias. Desse fato resulta que sua escala de produção é geralmente grande, o que quase sempre significa consideráveis imobilizações de capital no processo produtivo. Entre essas indústrias podemos citar como casos típicos as metalúrgicas e as químicas básicas.

As indústrias desse tipo, mesmo que freqüentemente não tenham peso significativo nos custos de produção dos artigos finais, desempenham papel altamente dinâmico no processo de crescimento, o que explica por que a regularidade na oferta de seus produtos é de fundamental importância para a existência de muitas outras indústrias.

Consideremos em primeiro lugar a siderurgia. A existência dessa indústria é um pré-requisito para a criação da indústria mecânica pesada. Durante muito tempo se acreditou que a siderurgia só devia ser instalada pelos países que dispusessem de um complexo favorável de matérias-primas. Hoje em dia se verifica que a indústria siderúrgica, no mundo todo, depende de matérias-primas localizadas a grandes distâncias. Uma oferta adequada de produtos ferrosos é indispensável não somente às indústrias de equipamentos, mas também ao grupo de indústrias de bens de consumo duráveis, de procura mais dinâmica. O rápido crescimento das indústrias mecânicas, em particular, de equipamentos, observado no último decênio só foi possível porque a oferta de ferro e aço cresceu com relativa intensidade. O mais importante, no entanto, não foi o crescimento da oferta, que alcançou 80% entre 1946 e 1954, mas a expansão da produção interna, que triplicou durante esse mesmo período.

Os estudos do Grupo Misto BNDE-CEPAL indicam que a procura de ferro e aço teria de aumentar de 1,6 milhão de toneladas de lingote para 2,5 milhões, entre 1955 e 1962, numa hipótese modesta de crescimento. Esse problema deverá ser objeto de um estudo minucioso para que as inversões sejam realizadas com a necessária antecipação e para que se obedeça a um critério nacional no que respeita à localização das novas usinas e às suas dimensões.

Consideremos agora rapidamente o problema dos metais não-ferrosos. A procura de cobre cresce intensamente ao expandir-se a produção de equipamentos e de bens duráveis de consumo. Nos Estados Unidos, observando um período de quatro decênios, verifica-se que a procura de cobre cresceu em mais de 100% do que o conjunto da produção industrial. Na Europa Ocidental, no período 1948-55, observou-se que a procura de cobre cresceu muito mais do que a produção industrial. Aplicando ao caso brasileiro relação análoga à observada em outros países, e admitindo que a produção industrial cresça 60% entre 1954 e 1962, verifica-se que a procura de cobre aumentaria em cerca de 100%, vale dizer, aproximar-se-ia das 60 mil toneladas em 1962. Mercado dessa magnitude justifica que se considere seriamente o problema da produção dentro do país. As perspectivas dos preços do cobre são relativamente boas. Não há razões para crer que a longo prazo o preço desse metal possa baixar sensivelmente de 30 centavos de dólar por libra. O declínio persistente da produção norte-americana, a relativa lentidão com que se vai expandindo a produção fora dos Estados Unidos e o

intenso crescimento da procura de alumínio para fins não competitivos com o cobre são razões para afastar os prognósticos relativamente pessimistas que se fizeram com respeito ao futuro dos preços desse metal alguns anos atrás.

O problema do chumbo e do zinco é menos urgente que o do cobre. A procura de chumbo cresce consideravelmente com o aumento da produção de automóveis e caminhões, tanto mais se se difunde o uso de combustíveis de alta octanagem. A procura de zinco também cresce com a produção das indústrias mecânicas em geral. A oferta mundial de zinco é relativamente abundante e seus preços se mantêm proporcionalmente baixos. O mesmo não se pode dizer do chumbo, cujas reservas mundiais conhecidas têm crescido lentamente.

O alumínio constitui caso especial, pois sua procura cresce com extraordinária intensidade. Seus preços são hoje em dia mais baixos que os do cobre, o que explica que esteja substituindo esse metal nas redes de transmissão de energia elétrica e mesmo na confecção de motores elétricos. A solução do problema do alumínio está muito mais avançada que a do cobre. A grande abundância de bauxita e de recursos hidrelétricos colocam o Brasil, na realidade, em posição muito favorável como produtor potencial de alumínio.

No que respeita aos produtos químicos básicos, o problema dos álcalis está com sua solução encaminhada. O crescimento do mercado do cloro tem possibilitado expansão razoável da produção de soda eletrolítica, mas é a fábrica de Cabo Frio que representa o passo decisivo para a solução do problema. A produção dessa fábrica, tanto de carbonato de sódio para ser vendido como tal, quanto de soda cáustica, possivelmente não satisfará mais que a metade das necessidades do mercado, tão logo comece a funcionar. Contudo, os termos do problema ter-se-ão modificado fundamentalmente quando Cabo Frio se transformar em realidade.

De não menor importância, no setor dos produtos químicos básicos, é o problema do enxofre. O ácido sulfúrico é o agente de ação ácida mais barato empregado nas indústrias. Sua importância é de tal ordem, e o seu preço tão mais baixo do que o dos outros agentes ácidos, que é básico para um sistema industrial dispor de oferta garantida desse produto. Com o crescimento das outras indústrias químicas – particularmente a de superfosfatos – e da metalurgia, a procura de ácido sulfúrico tende a crescer intensamente. É um equívoco supor que se pode produzir enxofre tão barato quanto aquele que se encontra no mercado internacional, originário das duas salinas norte-americanas e extraído pelo processo Frasch. Todos

os países industrializados produzem ácido sulfúrico com matéria-prima local – enxofre natural, piritas naturais ou carboníferas, gesso etc. – de preço muito mais elevado do que aquele que corresponderia ao ácido derivado de enxofre importado. O Brasil possui abundantes reservas de piritas carboníferas e sua utilização será requerida para que o desenvolvimento industrial não seja retardado.

5. RITMO PROVÁVEL DO CRESCIMENTO NO PRÓXIMO DECÊNIO:

A RELAÇÃO PRODUTO-CAPITAL

Na presente conferência tentaremos antecipar, com base na observação da experiência passada e no conhecimento das potencialidades do país, as tendências gerais do crescimento da economia brasileira. O problema não é indagar se o crescimento continuará ou não. Dados o crescimento da população, a abundância de recursos naturais não utilizados, o dinamismo da classe empresária e a consciência que se formou no setor público da necessidade de intensificar o desenvolvimento, pode-se admitir como altamente provável que se manterá no futuro o crescimento do sistema. O problema que se nos apresenta é este: qual a taxa “natural”, ou mais provável, de crescimento a que tende o sistema nas condições atuais? Essa taxa, que traduziria um ritmo de crescimento espontâneo, determinado pela estrutura do sistema e pelo comportamento mais provável dos fatores exógenos, não passa de uma abstração, pois a realidade será em grande parte determinada pela política de desenvolvimento do governo. Representa um limite, ao qual tenderá o crescimento, caso a ação corretiva e propulsora do governo não se ajuste sensivelmente ao seu comportamento no último período observado.

O método que seguiremos consiste em projetar as tendências de desenvolvimento com base na ciência do seu mecanismo e em hipóteses relativas à conduta dos fatores dinâmicos, isto é, dos fatores que impulsionam o referido mecanismo e tornam possível o seu crescimento.

Os elementos fundamentais que temos de projetar são: 1º) a produção interna; 2º) a renda; e 3º) o consumo da população. Trata-se, em última instância, de antecipar o montante provável de bens e serviços que o país terá à sua disposição para consumir e acumular, dentro de certo número de anos. Esse montante total de bens depende basicamente da produção interna, da relação de preços de intercâmbio externo e da entrada líquida de recursos externos.

Sabemos que o nível da produção territorial varia com a capacidade produtiva do sistema e com o grau de utilização dessa capacidade. Em um sistema como o brasileiro – caracterizado por grande elasticidade de oferta de mão-de-obra não qualificada – a capacidade produtiva é função da acumulação de capital e de avanço da técnica. O avanço da técnica é, até certo ponto, inseparável da acumulação de capital, pois os novos equipamentos implicam, quase sempre, técnicas mais avançadas, e a utilização desses equipamentos também exige a assimilação de tais técnicas, de organização, operação, etc. Quando as técnicas novas são assimiladas independentemente da acumulação de capital fixo diretamente ligado à produção, exigem inversões em treinamento superior do pessoal, em laboratórios, em patentes, etc. Trata-se, portanto, de outra forma de absorção de recursos, ou seja, de inversão ou imobilização de capital.

Mede-se a acumulação de capital pela taxa de investimento, ou seja, pela proporção da renda líquida transformada em capital novo em determinado período de tempo. O efeito desse capital novo (e da técnica nele incorporada) sobre a capacidade produtiva do sistema pode ser quantificado com auxílio da relação marginal produto-capital. É sabido que em longos períodos a relação marginal se aproxima da relação média, isto é, a produtividade média dos novos capitais aproxima-se da produtividade média dos capitais investidos no passado. No estudo do grupo BNDE-CEPAL, observa-se que a relação média, no período 1939-53, se aproxima de 0,52 e que a média dos extremos da relação marginal também se avizinha desse valor.

Examinemos, em seguida, os principais campos em taxa de investimento líquido. Durante o período referido, essa taxa oscilou entre um mínimo em 1945 (3,2) e um máximo em 1952 (13,6). A média para o conjunto do período foi de 7,9 por cento.

Que fatores condicionaram essas flutuações da taxa de investimento? Não havendo insuficiência de procura efetiva, uma economia como a brasileira mantém o nível de investimentos que permite a sua própria poupança e a entrada líquida de recursos externos. Em outras palavras, existem sempre suficientes oportunidades para que os investidores absorvam todos os recursos à sua disposição. Por outro lado, é fácil observar que a taxa de poupança apresenta relativa estabilidade, pois não havendo desemprego ou modificação brusca no nível de emprego, a relação entre consumo e renda é relativamente estável. Os dados referentes ao período 1939-53 indicam que essa taxa flutuou dentro de limites relativamente estreitos, em torno de um valor médio de 9,4%.

Se compararmos a taxa de investimento com a de poupança, veremos que esta é muito mais estável do que aquela. A razão disso está em que os recursos poupados – ou mais rigorosamente, não consumidos no território nacional – se destinaram em parte a satisfazer compromissos externos. E esta parte dos recursos não consumidos flutuou amplamente, seja porque se acumularam reservas involuntárias em anos como os da guerra, seja porque se formaram atrasados comerciais em anos recentes.

Em síntese, não havendo insuficiência de procura efetiva, as diferenças entre as taxas de investimento e de poupança refletem basicamente a entrada ou saída de recursos externos. Isolada a influência deste último fator, a taxa de inversão tende a igualar a de poupança. Como a taxa de poupança é relativamente estável, conforme já observamos, deduz-se que, em certas condições, a economia tende a uma taxa de crescimento também relativamente estável.

Com base em algumas hipóteses razoáveis sobre o movimento de capitais a longo prazo e eliminando a contingência de bruscos movimentos a curto prazo, o grupo BNDE-CEPAL estimou que a taxa de crescimento a que tende a produção da economia brasileira, nos próximos anos até 1962, seria de 1,7% por habitante. Essa taxa é mais baixa do que a observada na etapa 1939-53, que foi de 2,1%.

Para passar da produção à renda real, é necessário considerar a influência da relação de preços do intercâmbio externo. Se nos basearmos nas hipóteses do Grupo Misto, fundadas principalmente em conjeturas sobre a provável evolução dos preços do café, teremos que admitir que a renda ainda crescerá menos que a produção. Sua taxa de crescimento não seria superior a 1,5%, por habitante, contra 3% no período 1939-54. Esse dado é suficiente para dar uma idéia da enorme importância positiva que teve para a economia brasileira a melhora na relação dos preços do intercâmbio, ocorrida no pós-guerra.

Se o crescimento da renda é menor que o da produção, o esforço de crescimento é maior do que se não ocorresse essa perda de renda pelo intercâmbio externo. O impacto negativo se faz sentir sobre o consumo, pois como não se reduz o montante das inversões e sim a renda real, a diferença entre os dois diminui. No prognóstico que estamos considerando, a taxa de crescimento do consumo, por habitante, seria de apenas 1,2% contra 1,5 da renda e 1,7 da produção.

Tais observações se referem a uma simples projeção das tendências manifestadas no período mais recente. Trata-se de uma situação a que se tende pela

própria dinâmica do sistema. A realidade seguramente será distinta, pois a ação dos poderes públicos tende a intensificar-se e a lograr maior coordenação e efetividade. O diagnóstico é importante porque nos dá uma antevisão do que ocorreria se não se tomassem medidas para anular os fatores de entorpecimento.

Consideraremos em seguida os principais campos em que se enquadram as medidas destinadas a neutralizar as forças tendentes a debilitar o crescimento. O primeiro desses campos é o da produtividade média do capital. Aumentar essa produtividade é acelerar o crescimento. As flutuações, de ano para ano, na produtividade média do capital dependem principalmente, no caso de uma economia como a brasileira, do seu próprio ritmo de crescimento. Quando se acelera o crescimento, aumenta a pressão da procura, o que induz a melhor aproveitamento da capacidade produtiva em todos os setores. É por esse motivo que a intensificação do ritmo de crescimento – dentro de certa margem – é fenômeno relativamente simples, que se apóia num automatismo. Ademais dessas flutuações a curto prazo, a produtividade média do capital pode ser melhorada de maneira mais permanente, se bem que dentro de certos limites. Em uma economia como a brasileira, com tantos recursos naturais de aproveitamento difícil para o mercado interno – em razão das dimensões desse mercado e do grau de desenvolvimento da economia – abrir novas linhas de exportação significa quase sempre aumentar a produtividade média do capital. É este um modo de incorporar ao sistema produtivo terras, pastos naturais, bosques, recursos minerais que de outra forma não seriam utilizados. Sempre que o aumento de oferta não tenha influência negativa sobre os preços, o efeito sobre a produtividade média do capital é, em geral, altamente positivo.

A introdução de técnicas mais eficientes de produção mediante inversões de pequena monta é outra forma de aumentar a produtividade média do capital. Em um país como o Brasil esse princípio se aplica amplamente. Assim, a primeira técnica, cuja difusão será de amplos resultados, é a de ler e escrever. A importância da alfabetização está em que facilita e barateia a difusão de numerosas outras técnicas. O espírito de iniciativa e uma permanente atitude experimental no trabalho – fundamentais em um sistema realmente dinâmico – só se alcançam em níveis mais altos de educação. Contudo, no ambiente rural, a alfabetização é suficiente para provocar a integração na sociedade de grupos cuja participação ativa no sistema econômico é indispensável.

Em sentido mais restrito, a divulgação de técnicas como o uso de sementes híbridas, de inseticidas e pesticidas, de métodos de seminação artificial e outros desse tipo, constitui a maneira mais prática de aumentar a produtividade média do capital com pequenos investimentos. Evidentemente, esses métodos requerem aplicação de capital na formação de especialistas. Na maioria dos casos é mais importante, em países como o Brasil, aplicar capital nas pessoas do que acumular máquinas. Examinando a agricultura, é fácil verificar a considerável subutilização do escasso capital nela investido. Esse fato não se refere apenas aos tratores e outras máquinas que se encontram imobilizados, esperando reparações, mas também à destruição dos solos, à má utilização da água, à rotação de culturas, que não é feita, etc. Observação semelhante se pode fazer no campo industrial, particularmente no que respeita às pequenas indústrias.

Contudo, é no campo dos ajustamentos de ordem mais geral que se pode atuar mais efetivamente para aumentar a produtividade média do capital. A experiência brasileira indica, de modo claro, que as deficiências nos setores básicos de transporte e energia têm sido as principais causas do declínio na produtividade média do capital, observado no último quinquênio. Quando se diz que, aproximadamente, a terça parte da produção brasileira de alimentos se perde entre o produtor e o consumidor, está-se apresentando esse problema de outro prisma. Em realidade, o caminho mais certo para aumentar a produção de alimentos está na melhora dos transportes e do sistema de armazenamento. É logrando o máximo de economia externa que se eleva a produtividade média do capital.

O instrumento fundamental para aumentar a produtividade é a programação do desenvolvimento. Somente por esse meio é possível, em uma economia subdesenvolvida, evitar os desequilíbrios setoriais ou pontos de estrangulamento que provocam o desgaste de fatores que está na base da redução da produtividade. Contribuindo para que os empresários tenham conhecimento mais preciso do mercado futuro e fiquem a par de todas as iniciativas que vão surgindo nos principais setores, um programa tende a reduzir as duplicações e omissões.

Tentemos agora quantificar o efeito de melhora na produtividade média do capital. Conforme já indicamos, a medida dessa produtividade é a relação produto-capital. Fizemos referência ao fato de que essa relação melhorou sensivelmente em 1939 e 1947. Essa melhora foi devida, sem dúvida, à maior utilização da capacidade produtiva, tanto nas indústrias quanto na agricultura. Nesta última, a melhora nos

preços de exportação induziu a utilizar mais intensamente a capacidade produtiva, particularmente no caso de culturas permanentes, como o café. No que respeita às indústrias, comparando os censos de 1939 e 1949, comprova-se que a utilização do equipamento era mais intensa neste último ano. Por exemplo, o número de kwh consumidos por cavalo de força em motores secundários aumentou substancialmente.

No período que se segue a 1948, observa-se um declínio na relação produto-capital. Esse declínio não foi causado por insuficiência de procura, pois todo esse período foi de pressão inflacionária. Sua causa está nos desequilíbrios crescentes entre setores: insuficiência relativa de transportes, de energia, de certas matérias-primas, de peças de máquinas importadas, etc. Ora, se, por meio de um programa, fosse possível recuperar o nível da relação produto-capital observado em 1947-48, o efeito sobre o ritmo de crescimento seria considerável. Admitindo que essa elevação se lograsse gradativamente num período de quatro anos, a taxa já indicada de crescimento anual da produção passaria de 1,7 para 3,1%. O efeito sobre o ritmo de crescimento do consumo seria ainda mais considerável, pois sua taxa de crescimento se elevaria de 1,2 para 2,8%, igual à observada no período 1939-53. Em realidade, um ascenso da relação produto-capital de 0,53 para 0,57, durante um período de oito anos, teria maior efeito sobre o ritmo de crescimento da economia que um influxo de 500 milhões de dólares de recursos externos. Esse dado é suficiente para dar idéia do enorme impulso que pode imprimir à economia uma adequada programação.

6. RITMO PROVÁVEL DE CRESCIMENTO: O ESFORÇO DE POUPANÇA

O esforço real de crescimento realizado por uma economia traduz-se na taxa de poupança. A eficiência na utilização da capacidade produtiva tem, evidentemente, grande importância em um programa, pois aumentar a eficiência significa acelerar o crescimento sem exigir maior esforço da população. Esse aumento de eficiência, porém, encontra dificuldades consideráveis nos países subdesenvolvidos, nos quais os investimentos em técnicos, organizadores, administradores e especialistas ainda são muito escassos.

Um programa de desenvolvimento terá portanto de orientar-se no sentido de exigir maior esforço do conjunto do sistema. Isso não quer dizer que implique necessariamente maiores sacrifícios para a população. Maior esforço significa que certas formas de consumo supérfluo deverão ser limitadas e outras, que consistem

em desperdiçar recursos da coletividade, eliminadas.

É possível imaginar um programa que não exija, de nenhum grupo de população, mudança em suas formas de consumo. Tal programa teria como objetivo lograr formas cada vez mais racionais de produção que permitissem elevar a produtividade. Contudo, se observarmos uma economia como a brasileira, veremos que o esforço de crescimento que realiza varia de ano para ano, dentro de margem bastante considerável. Pode-se, portanto, perguntar: manter esse esforço no nível máximo espontaneamente alcançado não seria o objetivo razoável de um programa?

Existe margem dentro da qual varia o grau de esforço que o sistema tende a realizar espontaneamente. A técnica de programação exige que se delimite essa margem e, em seguida, que se determinem os meios a utilizar para induzir o sistema a manter alto esse grau de esforço.

A experiência indica que, não havendo modificações bruscas no nível da demanda efetiva, a taxa de poupança – ou seja, o esforço de crescimento – é relativamente estável em qualquer sistema econômico. Contudo, mediante uma política fiscal bem orientada, é possível modificar essa taxa de poupança no sentido de favorecer o crescimento.

Se o Estado aumenta sua participação na renda e orienta para a capitalização parcela crescente dos recursos arrecadados, pode elevar a taxa de poupança dentro de certos limites. O mesmo ocorre se o Estado, sem aumentar sua participação na renda, reduz seus gastos de custeio em benefício da conta de capital. Evidentemente não basta que o governo aumente os impostos para que se eleve a taxa de poupança. O fruto desses impostos aumentados pode destinar-se a cobrir gastos correntes. Por outro lado, o aumento da carga tributária pode ter como consequência uma redução na poupança privada. É concebível, portanto, que o resultado do aumento dos impostos seja uma redução da taxa de poupança.

O primeiro passo para elevar a taxa de poupança consiste em criar condições que estimulem a poupança privada. Essas condições estão longe de existir em um país como o Brasil, e todo esforço que se realize nesse sentido dará bons resultados. É um erro raciocinar, em relação ao nosso país, com fórmulas gerais, baseadas na observação das economias tipicamente subdesenvolvidas. A renda *per capita* da população do sul do Brasil – de Minas ao Rio Grande do Sul – está mais próxima dos países de grau de desenvolvimento médio que da renda dos países tipicamente subdesenvolvidos. Essa região, além disso, constitui uma economia de mais de 30

milhões de habitantes. A importância relativa dos salários e ordenados nessa economia é bastante elevada. A classe média urbana já representa massa considerável cuja potencialidade da poupança tem sido muito pouco explorado. O mercado imobiliário constitui o único mecanismo captador de poupança dessa classe média.

Possivelmente a consequência mais grave da inflação no Brasil haja sido impossibilitar a formação de hábitos de poupança na classe média. Mas não basta atribuir o mal à inflação. O mais grave é que não se tenha imaginado um meio de contornar essa dificuldade. No mundo todo verifica-se, atualmente, grande sensibilidade à inflação. Mesmo em um país como a França – onde os preços se mantiveram praticamente estabilizados nos últimos cinco anos – já não é possível captar a poupança da classe média sem lhe dar garantia contra a inflação. No Brasil não bastaria acabar com a inflação para induzir a classe média a poupar, pois o futuro sempre seria incerto e o ato de poupança é de fé no futuro. Considero que em país de estabilidade incerta, como é todo aquele cuja economia está exposta às flutuações do comércio mundial de produtos primários, deve-se partir do princípio de que sempre haverá desconfiança com respeito à moeda. O problema que consiste em fomentar a poupança da classe média não pode, portanto, ser subordinado à luta contra a inflação. Já há bastante experiência acumulada no mundo a esse respeito. Existem muitos meios de garantir o valor real de um bônus. O necessário é encontrar a fórmula capaz de conquistar a confiança do público. Esse problema é tanto mais importante, em um país como o nosso, quanto o pequeno poupador não tem acesso algum ao mercado de ações. O caráter familiar que predomina na empresa privada torna quase impossível, ao pequeno investidor, defender-se da inflação como acionista.

Ao contrário do que geralmente se imagina, a concentração da renda não é meio eficaz de aumentar a taxa de poupança. É verdade que uma brusca concentração da renda repercute positivamente na taxa de poupança. Todavia esse efeito positivo terá duração limitada e o resultado final poderá ser negativo. Uma grande concentração da renda cria, em todas as sociedades, ampla camada social de ociosos ou semi-ociosos, com efeitos diretos e indiretos altamente negativos nos hábitos de consumo. Essa classe de ociosos é a razão fundamental da elevada taxa de distribuição de lucros que se observa na maioria dos países subdesenvolvidos. Trata-se de nova forma de feudalismo – concebido em sentido social – pois cada empresário tem atrás de si um número crescente de dependentes de toda ordem,

cujos padrões de consumo tendem sempre a elevar-se, em permanente emulação. Na medida em que essa classe ociosa – que é uma decomposição parasitária da classe empresarial – se vai cristalizando, mais difícil se torna elevar a taxa de poupança com os instrumentos fiscais correntes. Tanto os impostos indiretos sobre os bens de consumo suntuários quanto os impostos pessoais diretos sobre a renda e a propriedade repercutem muito mais sobre a poupança privada que sobre o consumo.

Utilizar o instrumento fiscal para elevar a taxa de poupança em uma economia como a brasileira não é coisa fácil. Deve-se ter em conta que o objetivo não é transferir poupança do setor privado para o público. O que se tem em vista é reduzir o consumo supérfluo de certos grupos de população que se acham desligados das atividades produtivas e tendem a crescer anormalmente nos setores em que a renda está por demais concentrada. Esse é um objetivo difícil de alcançar e que exige ação convergente, a partir de vários ângulos distintos.

Um dos instrumentos que devem ser utilizados com mais energia é o dos impostos às importações de bens de consumo suntuário. Os objetivos de tal providência são demasiadamente óbvios para que se insista sobre a matéria. Mas não se deve esquecer que esses impostos por si não exercem praticamente influência alguma sobre a taxa de poupança. Seu principal efeito, em uma economia como a brasileira, é tornar as indústrias de bens de suntuários mais atrativas que as de bens de consumo geral. Essa orientação dos investimentos tem efeitos claramente negativos sobre a produtividade média, pois as indústrias de bens suntuários contam com um mercado limitado e têm muitas vezes de operar em caráter semi-artesanal.

Os impostos indiretos internos, portanto, deverão complementar os de importação. Consegue-se, assim, reduzir o mercado de certos bens suntuários e desestimular os investimentos nesse setor. Contudo, não é esse o modo de atacar o cerne do problema. Se os grupos de renda superior desejam manter certos padrões de consumo, elevar os preços de certos bens de consumo significa, por um lado, reduzir ainda mais sua poupança e, por outro, desviar o seu consumo de uns setores para outros. Não podendo comprar automóveis de luxo, porque se dificulta a sua importação, certos grupos de consumidores tendem a aplicar mais em apartamentos de luxo ou amiúdam as viagens de turismo ao exterior.

A medula do problema está em evitar que o desenvolvimento acarrete concentração da renda ou pelo menos que um alto nível de lucros implique elevado

nível de distribuição de dividendos. Trata-se, portanto, de utilizar a política fiscal para obter menor concentração na distribuição da renda pessoal, mesmo quando não seja possível conseguir menos desigual distribuição da propriedade.

Está estatisticamente demonstrado que o desenvolvimento implica desconcentração na distribuição da renda. Admite-se mesmo que seria impossível lograr o nível de renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suécia ou da Austrália com uma estrutura de distribuição da renda como a que prevalece no Brasil. Não há dúvida alguma que o desenvolvimento exige e provoca essa redistribuição. Todavia, há fatores institucionais que podem impedir ou pelo menos entorpecer o desenvolvimento, atuando no sentido de manter a concentração da renda. Em alguns países da América Latina o regime de propriedade da terra é reconhecidamente um desses fatores institucionais. A concentração da renda resultante da concentração da propriedade de terra é prejudicial ao desenvolvimento porque propicia o surgimento de estruturas sociais desligadas do processo produtivo e inclinadas a altos padrões de consumo.

Esse não é problema de solução simples. Não basta adotar uma fórmula geral. Em um país com abundância de terras, o monopólio destas dificilmente pode ser mantido. O problema está em utilizar o instrumento fiscal para criar uma agricultura nova, dirigida por autênticos empresários, que possa ir minando as bases da velha agricultura feudal. Com esse fim, é indispensável taxar a propriedade de terras ociosas. Além disso, é também indispensável evitar que os proprietários de terra sejam os principais beneficiários dos investimentos e do crédito públicos, particularmente quando são os arrecadadores da renda do solo.

Outro aspecto fundamental do problema é o da distribuição dos lucros. É perfeitamente possível, por meio de legislação adequada, induzir as empresas a reter parte muito maior de seus lucros para reinvestimento. Se os lucros não são distribuídos, não se transformam em renda pessoal e, portanto, exercem menor pressão no consumo.

A ação pública para elevar a taxa de poupança pode assumir caráter mais direto. Assim, se o governo participar de empresas altamente lucrativas – como é o caso do petróleo – é possível canalizar para a conta do capital grande massa de recursos que não têm origem no setor privado. Por outro lado, um aumento do setor público no dispêndio pode ser de efeito positivo na taxa de poupança, sempre que seus gastos de investimentos cresçam mais que os de custeio. Em 1947-

48 a participação do setor público no gasto total foi de 18%, e em 1950-52 ultrapassou 20 por cento. No mesmo período, os gastos em conta de capital aumentaram sua participação no montante do setor público, elevando-se de 21,8 a 25,8%. É muito provável que a combinação desses dois movimentos seja uma das causas principais da elevação da taxa de poupança de 8,1 para 10,9%, que se observa no mesmo período.

Vejam agora rapidamente o terceiro fator responsável pelo crescimento, a entrada de recursos externos. A importância quantitativa desse fator tem sido relativamente pequena no desenvolvimento da economia brasileira. Mas não se deve passar por alto sua importância qualitativa. É preciso reconhecer de antemão a dependência tecnológica de uma economia como a brasileira. O seu desenvolvimento consiste, principalmente, em uma tentativa para assimilar a técnica criada por outros sistemas econômicos que lideraram o desenvolvimento industrial. A importância qualitativa dos recursos externos aumentará na medida que a economia brasileira deixar de ser um sistema produtor, principalmente de produtos primários. O desenvolvimento industrial exigirá assimilação cada vez mais rápida da técnica. O ingresso mais intenso de recursos externos – na forma de patentes, equipamento e capacidade para manejá-los – pode ser o modo mais rápido de assimilar a técnica. Contudo, não se deve perder de vista que a importância quantitativa desses recursos será sempre pequena e que o desenvolvimento depende basicamente da poupança interna.

Por último, cabe chamar a atenção para o fato de que a dependência tecnológica também deverá ser superada com o desenvolvimento. Economia tão ampla, dotada de tão própria constelação de recursos como a brasileira, não poderá alcançar etapas superiores de desenvolvimento se não conseguir criar sua própria tecnologia. O aproveitamento crescente dos próprios recursos exigirá novas adaptações de técnicas gerais e investigações originais em campos cada vez mais amplos. A importância relativa das inversões em pesquisas terá que crescer mais que proporcionalmente com o desenvolvimento econômico.

7. O PROBLEMA DAS DISPARIDADES REGIONAIS

Uma política bem concebida de programação do desenvolvimento deve partir da verificação de que a economia brasileira não é um sistema integrado. Já nos referimos à grande disparidade nos níveis de renda e de ritmo de crescimento exis-

tentes entre os dois principais sistemas econômicos do território brasileiro.

Seria grave equívoco supor que esses problemas de disparidade regional se resolverão espontaneamente e que por isso não devem constituir preocupação central da política geral de desenvolvimento. Tudo indica que nos últimos 15 anos – para os quais temos dados mais precisos – as disparidades regionais se acentuaram. O desenvolvimento está contribuindo, portanto, para agravar essas disparidades e não para resolvê-las.

A intensificação do crescimento da população do Brasil veio tornar mais dramático o problema das disparidades regionais. Em épocas anteriores, apresentava maiores índices de crescimento a população das regiões em desenvolvimento ou com maiores potencialidades, particularmente de terras. O extraordinário avanço da profilaxia veio modificar gravemente os termos desse problema. A população de uma região como o Nordeste está crescendo tão rapidamente como a do Sul do Brasil, e tende a crescer ainda mais intensamente. Seu incremento líquido anual talvez já alcance 400 mil pessoas. O crescimento demográfico de uma região com escassez de terras terá de ser absorvido fora da agricultura, e exige paralelamente um aumento de rendimento das terras utilizadas para atender ao aumento do consumo de alimentos. Em outras palavras, para absorver o excedente de população numa região escassa de terras, exige-se capital em quantidades crescentes. Quando se trata de uma região pobre, com baixíssimo nível de renda por habitante, a questão assume aspectos de extrema gravidade. O problema é o mesmo da Índia, com a diferença de que a população desse país cresce em proporção que corresponde à metade do crescimento da do Nordeste brasileiro.

Em países como a Índia ou o Haiti, a solução que tem sido sugerida implica redução no ritmo de acréscimo da população. O problema do Nordeste, todavia, é fundamentalmente diverso, se o considerarmos parte de outro maior: o de um país subpovoado e com enormes potencialidades de terras e outros recursos naturais.

Mas, voltemos ao problema mais geral, que consiste em considerar a economia brasileira, em uma política de desenvolvimento, como um complexo de sistemas mais ou menos autônomos. A medula dessa questão é a seguinte: o Brasil é um extenso território ocupado de modo irregular, apresentando combinações diversas de fatores e recursos, em sistemas econômicos com distintas potencialidades; desenvolver simultaneamente esses sistemas significa dividir em demasia os recursos e reduzir a intensidade média de crescimento do conjunto. Verifica-se,

assim, que é necessário concentrar os recursos escassos nas regiões de maiores potencialidades, a fim de criar um núcleo suficientemente poderoso que sirva de base ao desenvolvimento das outras regiões.

Mesmo reconhecendo alguma verdade nessa idéia, a formulação geral do problema me parece incorreta. Abandonar regiões de escassos recursos e com rápido crescimento da população é permitir que se criem graves problemas para o futuro do país.

Em um plano de desenvolvimento é necessário considerar em conjunto toda a economia nacional. Devemos reconhecer o fato de que existe no país enorme massa de população não incorporada à economia monetária. Se essa massa excedente se acumula nas regiões mais pobres – particularmente nas regiões mais pobres de terras – a produtividade média de toda a economia é prejudicada. Se esse excedente se desloca para regiões com abundância de terras e outros recursos naturais torna-se muito mais fácil ocupá-lo produtivamente, mesmo com recursos limitados de capital.

Um plano de desenvolvimento a longo prazo para o Brasil exigiria, como elemento essencial, uma política nacional de colonização. Combinar mais racionalmente os fatores mão-de-obra e recursos naturais já significaria grande passo para elevar a produtividade geral. Um plano dessa natureza poderia ter como objetivo mínimo retirar do Nordeste – da Bahia ao Ceará – o seu excedente anual de população. Ao contrário do que está ocorrendo, essa retirada se poderia fazer com o mínimo de prejuízo para as atividades produtivas do Nordeste. O financiamento dessa emigração deveria correr por conta das regiões que se beneficiam diretamente com a imigração. O mais importante, no entanto, é instalar a população migratória. A experiência de muitos países indica que esses gastos podem ser recuperados a médio prazo, se realizados ordenada e racionalmente.

O deslocamento de população no Brasil tem estado ligado à expansão agrícola para a exportação. Recentemente, no auge da expansão cafeeira no norte do Paraná, vimos avolumar-se a onda migratória. Todavia, a simples expansão regular da agricultura deveria absorver grandes quantidades de mão-de-obra de modo permanente. Já observamos que o desenvolvimento requer quantidades crescentes de alimentos para as populações ocupadas em atividades não agrícolas, e que a lentidão com que cresce a oferta de alimentos é uma das principais causas da pressão inflacionária. O objetivo central de um plano de desenvolvimento deveria ser, portanto, aumentar a oferta de alimentos e torná-la mais elástica. Um

plano de colonização permanente se incluiria necessariamente entre os elementos dessa política de desenvolvimento agrícola.

É de fundamental importância que se articulem os distintos aspectos do problema: deslocamento do excedente de população, colonização, organização da produção, transportes, garantia de preços e de mercados. Esse problema deve ser incluído entre os dados principais de uma política de desenvolvimento, e como tal deve merecer a atenção e os recursos que sua solução requeira.

Deslocar do Nordeste o incremento de seu excedente de população é importante, mas não é tudo. Em programa de desenvolvimento essa região deve ser tratada como caso especial. As alternativas não são concentrar recursos ou abandonar a região. Quanto mais escassos são os recursos que se aplicam no desenvolvimento de uma região, tanto mais importante será utilizá-los bem. O programa, portanto, é ainda mais importante para uma região pobre como o Nordeste do que para o conjunto do Brasil. O necessário é integrar adequadamente esse programa regional na política nacional ou no programa nacional de desenvolvimento.

As políticas regionais de desenvolvimento pressupõem uma compreensão dos objetivos nacionais de desenvolvimento. É preciso ter uma idéia clara das transformações de estrutura que o desenvolvimento trará para a região que está crescendo mais rapidamente e que lidera o processo no país. A existência de um mercado interno em rápida expansão constitui elemento altamente dinâmico para as regiões de crescimento mais lento.

Não menos importante é partir de um conhecimento preciso das características da região subdesenvolvida; particularmente no que concerne a sua constelação de fatores e recursos. Desde logo é indispensável classificar essas regiões em superpovoadas e subpovoadas, isto é, com excedente de população e excedente de terras.

Consideremos inicialmente uma região superpovoadada como é o caso do Nordeste. Um programa de desenvolvimento para tal região deveria ter como espinha dorsal a preocupação de alcançar o máximo de produtividade por unidade de capital novo aplicado. O modo mais rápido de conseguir esse objetivo é produzir para exportar; essa tem sido a forma clássica de desenvolvimento. No caso do Nordeste observa-se a circunstância favorável de essa região ter acesso a um mercado relativamente grande e em expansão: o Sul do país.

Se compararmos a situação do Nordeste com a da América Central verificaremos imediatamente a significação desse fato. Os países centro-americanos

estão se desenvolvendo por meio de exportações de produtos primários, colocados principalmente no mercado dos Estados Unidos. Essas exportações, no entanto, tropeçam com limitações de várias ordens, resultantes das barreiras protecionistas norte-americanas. A América Central, que produz algodão a muito baixo custo, poderia desenvolver uma indústria têxtil e penetrar no mercado dos Estados Unidos. Todavia, um empreendimento desse tipo envolve sério risco, pois o mercado norte-americano pode, a qualquer momento, fechar-se à produção dessa indústria, de uma ou de outra forma.

Contudo, não basta ter acesso a um mercado para aproveitá-lo. O desenvolvimento industrial pressupõe a existência de certas facilidades, ou melhor, de uma infra-estrutura. Em princípio, as indústrias leves com alta densidade de mão-de-obra por unidade de produto teriam vantagens econômicas em localizar-se nas regiões como o Nordeste, de grande excedente de população. Por essa mesma razão a Índia se transformou num dos principais exportadores mundiais de tecidos.

A construção da infra-estrutura, em região como o Nordeste, transcende a capacidade do investidor privado. Tanto o sistema de transporte quanto a oferta de energia representam imobilização de recursos a longo prazo, muito acima da capacidade desse investidor. Este problema foi compreendido há bastante tempo. A construção de açudes e de estradas e, por último, de Paulo Afonso, são a demonstração prática do que dissemos.

Existe, no entanto, outro aspecto desse problema que não tem sido devidamente considerado: o Nordeste não é uma economia independente. Seu desenvolvimento é problema muito mais complicado que o de um país subdesenvolvido com sistema monetário e fiscal autônomo. Sendo região pobre de terras, o Nordeste também é pobre de alimentos. Além disso, a economia agrícola da região está deformada pela tradição da monocultura imobilizada por um sistema latifundiário. Assim, a região mais pobre de terras é também a que menos utiliza para alimentar a própria população.

A oferta limitada de alimentos determina a alta de seu nível de preços nas zonas urbanas, em benefício dos especuladores. Além disso, procura-se completar a oferta de alimentos importando gêneros de outras regiões, razão pela qual o salário de subsistência no Nordeste tende a ser relativamente elevado, em comparação com o do sul do país, e em proporção ao nível de produtividade. Assim, a margem de lucro do industrial tende a ser maior no Sul do Brasil que no Nordeste.

Tende a ser, porque o industrial, com a intuição desses problemas, evita instalar sua indústria no Nordeste, quando não se beneficia de alguma outra vantagem.

O caminho da industrialização do Nordeste é, portanto, a melhor organização da agricultura destinada ao mercado local. Não podendo proteger-se com tarifas, o Nordeste terá de tirar vantagens de sua mão-de-obra abundante. Essa mão-de-obra abundante, porém, não pode ser utilizada fora da agricultura, pois ou não tem o que comer nas cidades, ou se alimenta de gêneros importados do sul do país. Esse problema é de solução tanto mais difícil quanto o Nordeste é uma região de terras escassas e deformadas pela monocultura latifundiária. Todavia, é nesse problema que está a chave do desenvolvimento e da industrialização da região. Por mais que se construam estradas e açudes, pouco se fará para atrair capitais para a região enquanto os salários monetários forem tão elevados quanto os do sul do país.

O problema está ligado, sem dúvida, ao da intermitência das secas, que tornam extremamente especulativo o mercado de gêneros e criam, de forma intermitente, sérias dificuldades ao abastecimento urbano. Seria necessário, portanto, reconsiderar todo o problema da utilização dos recursos da região. O primeiro passo talvez esteja em delimitar as regiões em que é possível organizar uma agricultura permanente, com ou sem irrigações, das quais deveria sair o abastecimento regular das regiões urbanas. As regiões de produção intermitente deveriam ser consideradas à parte, pois é sabido que produzem importantes excedentes que tendem a desorganizar o mercado. De tais regiões é que se deveriam deslocar, de preferência, os excedentes de população no plano de colonização a que fizemos referência.

A própria intermitência da produção de alimentos na região afetada pelas secas abre a possibilidade de criar uma reserva a ser mobilizada nas devidas oportunidades. O importante é que as zonas urbanas não dependam dessa produção irregular para subsistir. Se não houvesse possibilidade de organizar uma agricultura regular no Nordeste para abastecer devidamente uma população urbana crescente, seria necessário considerar a conveniência de deslocar dessa região massas ainda maiores de população. Por outro lado, a idéia de criar indústrias para aproveitar o mercado do Sul deveria ser posta de lado como linha geral de política.

Consideremos agora rapidamente o problema de uma região praticamente despovoada, como a Amazônia. Neste caso, a preocupação central deverá ser a de evitar a dispersão de esforços. A Amazônia brasileira, como problema a ser enfrentado em conjunto, está fora de alcance de qualquer economia de nossos dias.

Os recursos de que o Brasil atualmente dispõe para aplicar na Amazônia são apenas suficientes para que a região não se despovoie ainda mais.

É necessário identificar, nessa região, os setores suscetíveis de utilização econômica a curto e médio prazos. O caso do manganês do Amapá é um bom exemplo. A juta e o petróleo são outros. A indústria de celulose poderá ser igualmente viável. O que importa, nesse caso, é estudar os problemas muito bem antes de passar à ação prática. Uma vez identificado o setor suscetível de desenvolvimento imediato, é indispensável concentrar esforços. O ideal, evidentemente, é que esses desenvolvimentos parciais constituam base de colonização, como ocorreu no Amapá. Ainda assim, não seria conveniente, na etapa atual, subordinar totalmente uma coisa à outra.

8. A PROGRAMAÇÃO PRELIMINAR

Nas palestras anteriores consideramos uma série de problemas gerais ligados à programação de desenvolvimento da economia brasileira, na etapa atual. Procuraremos, nas palestras seguintes, indicar como se poderia passar da formulação geral desses problemas à ação prática.

A primeira etapa da programação, no Brasil, deveria consistir, evidentemente, em um esforço ordenado para criar as condições requeridas pela verdadeira ação programadora. A essa primeira etapa chamaremos de programação preliminar. Não é possível estabelecer *a priori* sua duração. Sem embargo, não deveria estender-se por mais de três anos.

A programação preliminar constitui uma tomada de consciência dos problemas nacionais e requer a elaboração dos instrumentos necessários para atuar na programação efetiva. Ao concluir-se essa etapa, deveria estar preparado o verdadeiro programa a ser posto em marcha no início do período seguinte.

Todavia, a programação preliminar não é etapa de puro estudo e trabalho crítico. Conforme veremos adiante, há uma série de providências concretas que deverão ser tomadas na etapa preliminar. A diferença entre esta primeira etapa e as seguintes reside em que nestas últimas será possível agir com mais clara consciência dos problemas, achando-se o poder público aparelhado para interferir de maneira muito mais efetiva.

Vejamos como seria necessário atuar na primeira etapa. Constituído um grupo de especialistas com elementos das principais agências econômicas do governo e

técnicos contratados no país e no estrangeiro – digamos, um Conselho Nacional de Desenvolvimento – poder-se-ia traçar um plano inicial de trabalho para realizar um levantamento rápido da situação. Esse levantamento não exigiria mais de três meses de trabalho, desde que se contasse com a máxima cooperação dos organismos públicos e privados.

O levantamento preliminar teria como objetivo indicar com que elementos se pode dispor para agir nessa primeira etapa. Seria conveniente dividir o trabalho em subcomissões, dada a amplitude do campo a abarcar. É preciso não esquecer que essas subcomissões, ou grupos de trabalho, não se destinariam a estudar os problemas de base da economia nacional. Sua tarefa seria apenas de levantamento de informações e de crítica dessas informações, em certos setores que interessam diretamente ao trabalho de programação. Para elaborar o plano desses levantamentos, requer-se uma visão clara do que se deverá fazer no futuro, pois o que se pretende na etapa preliminar é dispor ou aperfeiçoar os instrumentos com que trabalhará o programador do futuro. Vejamos alguns desses instrumentos, que poderiam ser os campos específicos desses grupos de trabalho.

Em primeiro lugar está a informação estatística básica. É impossível agir sobre o sistema econômico quando não se sabe com prontidão o que nele está ocorrendo. Com as técnicas de que se dispõe hoje em dia, e particularmente com o grau de mecanização alcançado neste setor, a estatística ampla e eficiente já não é inacessível aos países pobres e de pequena densidade econômica. A situação do Brasil neste setor não é das piores. Já existe certa consciência nacional dos problemas da estatística e numeroso grupo de pessoas capazes trabalhando neste setor. As estatísticas agrícolas, se levarmos em conta a vastidão do país, são bastante completas e eficientes. É necessário, porém, seguir adiante. A época das avaliações subjetivas já está superada. Os estudos preliminares realizados em São Paulo, com métodos objetivos de cálculo da produção agrícola, indicaram quão grande pode ser a margem de erro dos métodos subjetivos mesmo em regiões com facilidades de transporte e abundantes meios indiretos de controle. As discrepâncias entre os censos agrícolas e as estatísticas agrícolas – quanto aos produtos ou a regiões determinadas – constituem outra indicação de que não dispomos de visão precisa da realidade agrícola do país. Tenha-se em conta, por exemplo, o número de problemas que acarreta essa imprecisão estatística em um caso fundamental como o da política cafeeira. Como não é possível programar adequadamente sem ter idéia

precisa do fluxo de alimentos das zonas rurais para as urbanas, é indispensável dispor de informação mais exata a respeito da produção agrícola.

Mas não basta saber o que se produz no campo, é necessário dispor de estatísticas sobre o transporte do campo para as zonas urbanas. Esses dados existem no Brasil em forma incipiente, e se publicam com excessivo atraso.

A estatística industrial realizou amplo progresso nos últimos anos. Contudo, sua base é extremamente frágil. Os índices atuais podem ser aceitos como indicadores dos movimentos mensais da produção manufatureira. Deveriam ser corrigidos anualmente com base em inquéritos relativos aos principais aspectos da atividade industrial. Esses inquéritos forneceriam ademais os meios para medir as modificações anuais de produtividade, por ramo de indústria, de ampliação de capacidade, de utilização dessa capacidade, de incremento da procura de matérias-primas importadas, etc. O esforço a realizar no que se refere à estatística industrial é grande, e dada a enorme importância do setor é indispensável acompanhar de perto suas transformações e tendências.

As estatísticas relativas às transações internacionais melhoraram notavelmente nos últimos anos. Contudo, é indispensável que os dados relativos às transações comerciais se publiquem com o máximo de brevidade.

Mas não basta captar com rapidez a informação estatística básica. É necessário elaborá-la e publicá-la na forma em que deverá ser utilizada pelo analista de economia. O esforço realizado no Brasil, nos últimos dez anos, em matéria de estimativa da renda nacional é realmente meritório. Todavia, é tão importante esse setor, que, por mais que se faça, sempre haverá muito que fazer. Publicam-se hoje em dia estimativas da renda com oito ou dez meses de atraso. O objetivo teria de ser publicar em cada trimestre uma estimativa preliminar do trimestre anterior. Trabalha-se, atualmente, com o método de medir o pagamento aos fatores da produção – exceção feita do setor agrícola; o objetivo teria que ser trabalhar simultaneamente com dois ou três métodos. Para esse fim é necessário dispor de índices de preços mais precisos e minuciosos e igualmente de índices de produção que cobrissem maior número de setores, particularmente os serviços. Por outro lado, também é indispensável dispor de informação sistemática do fluxo de renda no que se refere ao consumo. Para fins de programação, é imprescindível saber como se utiliza a renda nacional, como reagem os consumidores em face de modificações no seu nível de renda, que alterações se estão operando na estru-

ra do consumo, como incide a carga tributária nos distintos grupos de consumidores, como reagem os consumidores em face da elevação de certos impostos, etc. Todas essas informações devem ser obtidas por meio de inquéritos periódicos. Neste setor muito pouco se realizou até hoje no Brasil.

As informações relativas à formação de capital se publicam, entre nós, com atraso ainda maior do que as relativas à renda nacional. Essa informação se refere ao total dos investimentos públicos, às emissões de capital das sociedades anônimas, à construção civil e ao movimento de estoques. Também é possível conhecer a participação das importações de equipamentos no total dos investimentos. O objetivo aqui teria de ser estimar os investimentos por setores de atividade produtiva, particularmente em capital fixo. Também seria necessário dispor de informações sobre a produção interna de equipamentos agrícolas, industriais e de transporte.

Por outro lado, é necessário dispor de informações relativas ao financiamento das inversões. Autofinanciamento, poupança canalizada pelos intermediários financeiros, pelo mercado de valores, recursos externos, etc. Contudo, esse é um problema autônomo, que deveria ser estudado por outro grupo de trabalho.

Os levantamentos da subcomissão de estatística e informação básica deveriam resultar em uma série de recomendações. Um organismo coordenador, que poderia ser o próprio Conselho Nacional de Estatística, deveria mobilizar os recursos necessários para que todas as recomendações fossem levadas à prática.

O grupo de técnicos do Conselho Nacional de Desenvolvimento poderia utilizar os levantamentos feitos na primeira etapa de trabalho para elaborar um esboço de programa preliminar. Este último deveria ter como objetivo eliminar os principais focos de desequilíbrio e poderia circunscrever-se aos setores onde reconhecidamente existem pontos de estrangulamento. Trata-se de colocar o sistema econômico em condições propícias a uma programação mais ampla e efetiva.

Como núcleo desse programa de transição caberia escolher poucos problemas em torno dos quais conviesse concentrar os estudos e a ação prática subsequente. Um desses problemas poderia ser o da oferta de produtos agrícolas – particularmente alimentos – nas zonas urbanas em rápido crescimento. Outro poderia ser o da expansão da capacidade para importar, o da substituição das importações de crescimento mais rápido, o da produção nos setores básicos: energia, transportes, indústrias pesadas.

A escolha desses problemas resulta de um diagnóstico preliminar, feito em estudos anteriores. Sabemos, sem dúvida, que uma das causas estruturais da

tendência ao desequilíbrio interno é a lentidão com que a oferta de alimentos acompanha o rápido crescimento da população urbana. Reconhecido esse problema, dever-se-ia formulá-lo em termos mais precisos. Alguns grupos de trabalho bem orientados e coordenados não necessitariam mais de três ou quatro meses para encaminhar a solução do problema no campo prático. Um desses grupos de trabalho abordaria o problema da comercialização nas zonas urbanas, outro o do armazenamento, outro o do transportes, outro o da produção propriamente dita. Provavelmente seria necessário realizar rápidos inquéritos sobre a utilização dos recursos nas zonas produtoras, os sistemas de organização da produção, a eficiência dos incentivos de preços, de garantia de preços, de crédito a curto e a médio prazo, etc. O objetivo central de um plano nesse setor deveria ser aumentar a oferta de alimentos nas zonas urbanas, mantendo e possivelmente elevando os preços pagos ao produtor.

Outro problema de fundamental importância – que deveria constituir o campo de ação da segunda subcomissão – é o do aumento da capacidade para importar. O alvo neste caso seria aproveitar ao máximo as possibilidades de expansão das exportações. É necessário abordar o problema tanto do ponto de vista da procura quanto da oferta. Trata-se de tomar uma atitude positiva em matéria de intercâmbio externo; estudar cuidadosamente todos os mercados externos por regiões e por produtos; identificar os setores em que existe possibilidade real e vantagem econômica de expandir as exportações. Nesses estudos se pode utilizar a ampla informação que publicam continuamente as agências internacionais e as nacionais de crescente número de países. Deveriam, além disso, utilizar-se os serviços dos escritórios comerciais. Estes, embora não estejam aparelhados para realizar estudos técnicos, poderiam prestar inúmeras informações concretas. Particularmente úteis seriam os escritórios localizados em países que concorrem com o Brasil no mercado internacional.

Identificados os setores em que se considere vantajosa a expansão das exportações, cabe passar ao estudo da oferta. Aqui o problema é de organização da produção, assistência técnica, transportes, crédito, garantia de preços, etc. Sempre que existam recursos não utilizados e que se considere de interesse econômico para o país aumentar a exportação, será aconselhável elaborar planos concretos de ação prática. A execução desses planos poderia ficar a cargo de agências regionais ou especializadas já existentes, como o Banco do Nordeste, o Instituto do Açúcar e do

Álcool, etc. Outro problema que poderia constituir um dos núcleos do programa preliminar é o da produção dos setores básicos, que, por definição, lideram o desenvolvimento, pois de sua expansão depende a das demais atividades. Já existe no Brasil informação muito ampla quanto aos setores de transporte e energia e já se assentaram as bases de uma política nacional nesses dois setores. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico fez deles os pilares de sua política de reconstrução e ampliação da infra-estrutura da economia brasileira. Pode-se afirmar que nestes setores já existe um plano parcial em execução. O indispensável é ligar esse plano a uma política geral e permanente. O sistema de transporte deve ser estudado como um todo e o seu verdadeiro custo social deve ser tornado explícito. Ao comparar as vantagens relativas dos transportes ferroviários e rodoviários é necessário incluir neste último a depreciação e manutenção das estradas.

No que respeita aos setores básicos industriais é necessário, mesmo em um programa preliminar, definir metas concretas. A dinâmica da procura de metais ferrosos e não ferrosos, de cimento e de produtos químicos básicos deve ser cuidadosamente estudada e projetada para períodos de cinco a dez anos. Definidas essas metas, seria necessário realizar um estudo em profundidade de cada ramo de indústria: potencialidade do país no setor, condições econômicas em que está operando a indústria, consumo de matérias-primas importadas, grau de utilização da capacidade produtiva, planos de expansão existentes, formas de financiamento desses planos, etc. Se esses planos são suficientes para atender à expansão prevista da procura, com a necessária margem de capacidade excedente, não há problema. Se assim não é, a etapa seguinte deveria consistir em uma série de reuniões de estudo com os industriais do ramo e de elaboração de projetos preliminares que possam interessar às organizações já existentes. Em casos especiais, poderiam constituir-se organizações novas, de responsabilidade parcial ou total dos poderes públicos.

9. A POLÍTICA MONETÁRIA

Não basta reunir em tempo útil a informação necessária e definir metas concretas nos setores básicos. Para passar a ação prática, é indispensável que o governo interfira na formação da poupança, na canalização dos recursos financeiros e na orientação dos investimentos. A ação nesses três setores se realiza, em boa medida, por meio dos instrumentos fiscais e monetários, os quais devem ter o grau necessário de flexibilidade e efetividade.

Os objetivos da política monetária, na programação do desenvolvimento, consistem essencialmente em captar da melhor forma possível a poupança que o sistema produz e orientá-la, por meio do crédito, de acordo com a ordem de prioridade estabelecida no programa. O crédito comercial constitui elemento subordinado na política de orientação dos recursos financeiros, a qual tem como objetivo último orientar a formação de capacidade produtiva. Os objetivos da política fiscal são mais amplos, pois visam elevar a taxa de poupança do sistema econômico, distribuir adequadamente o esforço financeiro requerido pelo desenvolvimento, orientar a utilização desses recursos financeiros e complementar diretamente a iniciativa dos empresários quando esta se revele insuficiente.

O instrumental monetário perde muito de sua efetividade em situação de inflação aguda, como a que se observa atualmente no Brasil. Em situação inflacionária a captação da poupança, pelos intermediários financeiros, torna-se tarefa muito mais difícil. Os ativos líquidos deixam de ser instrumentos de geração de renda, uma vez que as taxas de juros pagas pelos bancos são insuficientes para cobrir as perdas de capital provocadas pela depreciação da moeda. Assim, a política monetária perde o seu principal instrumento de trabalho, que é o preço do dinheiro, ou seja, a taxa de juros.

O resultado prático de tal situação é que tanto as empresas quanto os intermediários financeiros e os particulares tentam, por todos os meios, realizar os seus ativos. Em conseqüência, as inversões especulativas aumentam, cria-se uma deformação psicológica tanto nos homens de empresa como na população em geral, e a inflação tende a transformar-se em estado crônico.

O objetivo central de um programa preliminar, no campo monetário, deveria ser o de contribuir para eliminar esse estado crônico de inflação. Não é esse um problema a ser resolvido simplesmente com meios monetários, embora esses meios possam contribuir para que se encontre a solução.

A inflação brasileira é fenômeno de raízes profundas que de modo algum seria possível explicar pelo meios que geralmente se utilizam para diagnosticar um desequilíbrio inflacionário típico de país desenvolvido. Não basta reconhecer que existe excedente de procura sobre a oferta, desequilíbrio entre poupança e inversão ou entre entrada e saída de recursos, para identificar a inflação. Observada nesse nível de generalidade e por seus sintomas externos, a inflação brasileira se torna um desequilíbrio comum de sobreinversão, cujas causas básicas são o dese-

quilíbrio orçamentário e a expansão imoderada do crédito. Os remédios ortodoxos são a contenção dos gastos públicos e a compressão do crédito. Assim se reduz o gasto global e se elimina a pressão inflacionária. Mas todos sabemos que o preço dessa cura é a subutilização da capacidade produtiva, a redução no ritmo de crescimento ou mesmo a sua paralisação. A experiência, além disso, indica que, se o sistema retoma o crescimento, o desequilíbrio pode reaparecer imediatamente. Apresenta-se, assim, a seguinte alternativa: crescer com inflação ou gozar da estabilidade com estagnação.

Para fugir a esse dilema, é necessário abandonar os pontos de vista correntes sobre a inflação e penetrar mais fundo em sua análise. Convém partir de uma tomada de posição: o preço da estabilidade não deve ser a estagnação. O esforço de poupança que realiza a economia brasileira não é excepcionalmente grande; sua taxa de inversão não é extraordinariamente elevada. Se assim é, não se pode afirmar *a priori* que a tendência ao desequilíbrio, que se observa em forma crônica no Brasil, resulte de excessivo esforço de crescimento. Se o problema for assim formulado, ocorre de imediato o argumento seguinte: se existe forte pressão inflacionária é porque são incompatíveis o atual esforço de crescimento e os padrões de consumo que deseja manter a população; neste ponto residiria o desequilíbrio fundamental entre o desejo de poupar e a intenção de investir, o qual construiria o motor da inflação.

Não me parece que nesse argumento esteja a medula do problema, pois a taxa de poupança de uma economia é em boa medida determinada pela relação entre o salário médio real e a produtividade média da força de trabalho. Ora, existem inúmeros indícios de que nos últimos dez anos a produtividade aumentou mais que os salários reais, tanto na agricultura quanto nas indústrias, e tal fato não parece haver contribuído para reduzir a pressão inflacionária. É verdade que uma alta taxa de consumo entre os grupos de rendas elevadas também contribui para que o sistema seja mais vulnerável ao desequilíbrio inflacionário. Contudo, essa elevada taxa de consumo também é parcialmente determinada pela própria inflação, motivo pelo qual não se pode fazer dela a causa última do desequilíbrio.

A meu ver, a causa básica da tendência crônica ao desequilíbrio inflacionário da economia brasileira reside em que, nas etapas de crescimento, a procura global se diversifica de maneira muito mais rápida que a oferta global. Existe muito mais mobilidade do lado da procura que do lado da oferta.

Trata-se de fenômeno específico de economia subdesenvolvida, que cresce rapidamente em condições de desenvolvimento espontâneo, com redução permanente de seu coeficiente de importações. As economias subdesenvolvidas se caracterizam pela relativa rigidez de seu aparelho produtivo. Ao passo que em uma economia altamente desenvolvida o aparelho produtivo apresenta elevado grau de diversificação, em uma economia como a brasileira coexistem setores produtivos diversificados e flexíveis com outros rudimentares e rígidos. Esse fenômeno tem sua causa básica na inexperiência dos empresários, os quais relutam em penetrar nos setores totalmente novos para eles. Essa situação é agravada pelo problema do controle das patentes, da dificuldade de acesso a certos equipamentos e técnicas, do prestígio das marcas de fábricas, do temor à súbita concorrência de grupos internacionais de forte posição financeira, etc.

Há várias razões mais ou menos óbvias para que em uma economia subdesenvolvida a oferta seja muito mais rígida que numa economia industrialmente madura, com autonomia tecnológica. Essa disparidade torna-se ainda mais aguda nas etapas de rápido crescimento. O crescimento das economias subdesenvolvidas acarreta permanente e rápida modificação no aparelho produtivo. O conteúdo de equipamento das inversões aumenta; os equipamentos requeridos se diversificam; a procura de produtos semi-elaborados se diversifica igualmente. Na agricultura diversificam-se os instrumentos de trabalho, multiplicam-se os produtos de origem industrial utilizados, como inseticidas, pesticidas, adubos de várias espécies, etc. Assim, o crescimento de uma economia subdesenvolvida implica procura ainda mais dinâmica que o crescimento de um sistema já altamente industrializado.

Essa discrepância entre uma oferta rígida e uma procura dotada de grande mobilidade tem efeitos diversos conforme o desenvolvimento seja ou não acompanhado por uma expansão da capacidade para importar. As importações constituem, em situações correntes, o setor mais elástico da oferta, que permite o ajuste entre o dinamismo da procura e a rigidez da oferta. Se não é suficientemente intenso o aumento da capacidade para importar, esse processo de ajuste e reajuste se realiza com mais dificuldade e o sistema, em seu conjunto, perde flexibilidade.

Em tal situação (de dificuldade de adaptação dinâmica da oferta à procura), o desequilíbrio inflacionário resulta menos do excesso de procura global sobre oferta global que da existência de faixas de procura sem contrapartida de oferta e de

faixas de oferta sem contrapartida de procura. Quando se reduz a procura global com medidas deflacionárias, o excedente de capacidade produtiva aumenta rapidamente. O equilíbrio entre oferta e procura coincidirá, portanto, com ampla margem de subutilização de capacidade produtiva, e só se manterá a um ritmo de crescimento nulo ou muito reduzido. Sempre que o sistema volte a crescer com intensidade, a tendência ao desequilíbrio novamente se apresentará.

Se meditarmos sobre a natureza desse problema, veremos, desde logo, que o único meio de eliminar a tendência ao desequilíbrio é conseguir que a oferta adquira maior flexibilidade e se adapte mais rapidamente à procura. Esse objetivo dificilmente poderia ser alcançado, em uma economia subdesenvolvida, em condições de crescimento espontâneo. Por um lado, seria necessário identificar, com a devida antecipação, as linhas gerais de modificação da estrutura da procura: por outro, seria preciso criar as condições para que a oferta pudesse satisfazer a uma procura que cresce e se transforma rapidamente. É esse um dos objetivos fundamentais da programação do desenvolvimento.

A estabilidade é objetivo fundamental, embora se deva subordinar a outro mais amplo que é o desenvolvimento. Uma inflação de natureza estrutural, como a brasileira, para ser eliminada sem prejudicar o ritmo do desenvolvimento requer cuidadosa programação deste último.

Independentemente da própria natureza do problema inflacionário, apresenta-se o da efetividade do sistema bancário. Não é possível seguir uma política ordenada de desenvolvimento quando não se dispõe de um efetivo comando sobre esse instrumento fundamental que é o sistema bancário.

O nosso atraso de um quarto de século em relação à maioria dos países subdesenvolvidos, no que se refere à modernização do sistema bancário, tem acarretado sérias conseqüências negativas na atual etapa de desenvolvimento. Todos os países de organização econômica incipiente que, após a guerra de 1914-18, criaram bancos centrais – como a Austrália e a União Sul-Africana – ou mesmo logo depois da crise de 1929 – como a Índia e a Argentina – possuem atualmente sistemas bancários bem montados sobre os quais podem atuar pronta e eficientemente.

Para que um sistema bancário possa ser verdadeiro instrumento de política econômica, é necessário que assente em bases firmes e que uma autoridade central conheça em cada momento a situação exata em que se encontram os bancos.

Quando os bancos proliferam, como ocorreu no Brasil nos últimos 15 anos, pode-se afirmar sem receio de dúvida que as bases do sistema bancário não são firmes.

Sanear um sistema bancário não é problema simples: requer constância e tempo. Todavia, sem esse trabalho preliminar de saneamento, seria ilusório querer transformar o sistema bancário em instrumento efetivo de política econômica. Não é segredo para ninguém que inúmeros bancos no Brasil se acham comprometidos em operações especulativas, com ativos excessivamente imobilizados, incapacitados de atuar como verdadeiros bancos.

Realizado o saneamento, reagrupados os bancos e colocados em bases firmes, será possível realizar um trabalho permanente de fiscalização bancária. Não uma fiscalização *pro forma*, mas um trabalho efetivo que dê às autoridades monetárias, de forma permanente, uma idéia clara do que está ocorrendo no sistema bancário. Para atuar como tais, as autoridades monetárias necessitam ter um conhecimento efetivo da carteira de cada banco. Tanto para visitar os bancos e estudar a sua carteira, como para pôr em ordem esse material e transformá-lo em algo útil para os dirigentes da política monetária, é necessário um corpo de especialistas experientados que não é possível improvisar. Evidentemente, se esse trabalho tivesse sido iniciado no Brasil há vinte anos, a tarefa atual seria muito mais fácil. Confundir as tarefas de um banco central com as de um banco comercial é um erro gravíssimo, pois o banco central deve merecer a total e plena confiança do sistema bancário, e essa confiança não pode ter um estabelecimento que concorre com os outros.

Além dos problemas diretamente ligados ao seu controle, o sistema bancário precisaria ser reformado para adquirir maior funcionalidade. A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Nordeste constitui passo importante nesse sentido. Não é possível atuar eficazmente no setor agrícola quando não se dispõe de um banco comercial. Um Banco Rural poderia dispor de amplo departamento de estudo dos problemas agrícolas do ponto de vista econômico, coisa que não existe no Ministério da Agricultura. Além disso, para estimular adequadamente as exportações, seria necessário um Banco do Comércio Exterior. Seria esse banco um instrumento flexível, destinado a estimular a exportações onde fosse necessário e a estudar os problemas a longo prazo do comércio exterior. Os planos de ação de todos esses bancos deveriam ser discutidos e coordenados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico.

10. ASPECTOS FISCAIS E ADMINISTRATIVOS

Mostramos na palestra anterior que os objetivos da política fiscal são particularmente amplos na realização de um programa de desenvolvimento. Esses objetivos incluem desde a elevação da taxa de poupança até a complementação direta da iniciativa privada, passando pela distribuição da carga correspondente ao esforço financeiro, e pela criação de estímulos aos investimentos e sua orientação.

A realização de tão ampla tarefa requer aparelhamento fiscal e administrativo que dificilmente se encontra nos países subdesenvolvidos. Um dos principais itens de um programa preliminar deveria ser a adaptação do sistema fiscal-administrativo aos objetivos da programação.

Consideremos em primeiro lugar o problema fiscal. A distribuição da carga tributária constitui problema de interesse fundamental na programação, pois é o meio mais eficaz de que se dispõe para elevar a taxa de poupança e modificar a estrutura do consumo, a qual determina, em última instância, a distribuição de recursos no sistema produtivo.

No Brasil o instrumento fiscal apresenta enorme rigidez, por motivos de ordem constitucional. Não há posição de comando de tal sistema, e se conserva a tradição jurídico-liberal de que qualquer aumento de carga fiscal constitui abuso de poder. A falta de flexibilidade do sistema tributário explica a proliferação de orçamentos paralelos e a hipertrofia de ação pública no setor cambial.

Mas as dificuldades de ordem constitucional não são insuperáveis nem nos devem impedir de raciocinar claramente sobre esta matéria. Em linhas gerais, os impostos que devem obedecer a um comando central são os que incidem no comércio exterior, na renda, no consumo e na produção.

No Brasil o imposto sobre as importações está em mãos do governo federal e o imposto sobre as exportações nas dos governos estaduais. O primeiro desses impostos apresenta enorme inflexibilidade e o segundo tem seu alcance limitado pela própria Constituição. Do ponto de vista da programação do desenvolvimento é indispensável que esses dois impostos sejam utilizados coordenadamente e que apresentem grande flexibilidade. Em uma economia como a brasileira, na qual a renda criada pelas atividades agrícolas está praticamente isenta de impostos diretos, o imposto sobre a exportação constitui o melhor instrumento para gravar a renda de setores agrícolas e de alta lucratividade. Na prática, essa gravação se está fazendo por meio do câmbio, o que contribui para criar a

impressão de que certos setores estejam sendo tratados injustamente.

O imposto sobre a exportação não é somente o meio de gravar grupos sociais de altas rendas, pode constituir também o instrumento mais eficaz para evitar bruscas flutuações na renda dos exportadores e defender a capacidade para importar. Permitir que as bruscas elevações dos preços do café, motivadas por fenômenos aleatórios como as geadas, contribuam para concentrar os investimentos nessa cultura, é um dos modos de agravar o problema do café a prazo longo. Produtos como o café deveriam ser gravados com um imposto de exportação progressivo, em função do preço de exportação.

A flexibilidade do imposto de exportação pode ser alcançada por dois meios. Em alguns casos se podem estabelecer taxas suficientemente altas e atribuir à autoridade central a faculdade de aumentá-las ou diminuí-las dentro do limite estabelecido. O outro meio consiste em estabelecer um imposto progressivo em função do preço do produto vigorante no mercado internacional. O imposto progressivo só deveria ser aplicado nos casos em que não fosse conveniente estimular o investimento no setor, como é o caso do café. Quanto ao imposto sobre as importações, a flexibilidade pode ser alcançada pelo estabelecimento de taxas-limite e pela outorga à autoridade central da faculdade de mover essas taxas dentro desses limites. Os impostos sobre as importações podem desempenhar múltiplas funções na programação, sempre que tenham a necessária flexibilidade. A principal dessas funções é adaptar as importações à capacidade para importar, reduzindo ao mínimo os ajustes por meio da taxa de câmbio. A idéia do orçamento de câmbio já se difundiu bastante, inclusive no Brasil. A efetividade desse instrumento depende principalmente da precisão com que se façam as projeções da capacidade para importar e da procura de divisas. Uma vez que se consiga afinar esses instrumentos, o nível dos impostos de importação poderia ser revisto periodicamente, digamos cada ano ou semestre. Não se trata apenas de conseguir o equilíbrio externo e de estabilizar a taxa de câmbio. Trata-se também de orientar a utilização da capacidade para importar em função dos objetivos da programação. O equilíbrio externo não é em si mesmo um objetivo, pois seria um erro tentar estabilizar a taxa de câmbio se não se conseguisse, ao mesmo tempo, certo grau de equilíbrio interno.

Os impostos sobre a renda, o consumo e a produção devem ser adequadamente coordenados. A idéia, geralmente aceita, de que os impostos sobre o con-

sumo e a produção deveriam ser progressivamente abandonados em benefício de um imposto progressivo sobre a renda dificilmente pode ser admitida em um país subdesenvolvido que pretenda programar seu desenvolvimento. Não se trata apenas de dificuldades práticas ligadas ao fato de que não é nada fácil gravar a renda dos profissionais, agricultores e outros grupos que gozam de situação privilegiada, mas, principalmente, da importância que apresenta o problema de orientar o modo pelo qual a população gasta a sua renda. A pressão crescente para a diversificação do consumo, que se verifica nos países subdesenvolvidos, não pode ser controlada com simples tributação direta. É necessário influir também nos preços relativos.

O problema com que nos defrontamos é o seguinte: por um lado, há multiplicidade de serviços, cujos preços são relativamente muito baixos nos países subdesenvolvidos. Por outro, a tecnologia moderna favorece a produção em grande escala de bens duráveis de consumo, cujos preços tendem a tornar-se relativamente baixos. A conjunção desses dois fenômenos, nos países subdesenvolvidos, se traduz em forte elevação de tendência a consumir entre os grupos de médias e altas rendas. Se nos limitarmos a atuar sobre o nível da renda, por meio dos impostos diretos, corremos o risco de reduzir a poupança, afetando muito pouco o consumo. O necessário é elevar os preços relativos de certos bens por meio dos impostos ao consumo e à produção. Essa manipulação dos preços relativos constitui instrumento de defesa contra a inadequada orientação da tecnologia que se assimila.

Os impostos indiretos indiscriminados – como é o de vendas e consignações – deveriam ser progressivamente eliminados. Esse imposto tem um objetivo puramente fiscal e é fundamentalmente regressivo. Dada sua enorme importância relativa atual, sua eliminação requereria dilatado período de tempo. Contudo, se o propósito é fazer do sistema fiscal um meio eficaz de orientação do desenvolvimento, impostos dessa natureza deverão ser, aos poucos, substituídos. Deve-se partir do princípio de que o sistema fiscal é, antes de mais nada, um meio de influir conscientemente na utilização dos recursos produtivos, na distribuição da renda e na sua utilização pelos consumidores, e só secundariamente um instrumento de arrecadação de numerário para atender aos gastos públicos.

A execução da política fiscal está diretamente ligada à eficiência do sistema administrativo. Poucos problemas têm, do ponto de vista da programação, tanta

importância quanto esse. Por mais bem concebida que seja a política de desenvolvimento e por mais bem elaborado que seja o programa, os resultados finais se medem em termos de realizações e estas são um reflexo da ação administrativa.

Organizar o sistema administrativo para a programação econômica é tarefa ampla, que deve ser objeto de um esforço paralelo continuado. Para realizar esse esforço, a situação do Brasil entre os países subdesenvolvidos é relativamente favorável. Não que seu aparelho administrativo seja eficiente e moderno. Mas porque já existe no país consciência clara desse problema, uma tradição de vinte anos de aplicação do sistema do mérito na seleção do pessoal e um grupo bastante numeroso de pessoas com treinamento de ordem superior no campo da racionalização administrativa.

O problema da administração deve ser atacado em dois planos. O primeiro diz respeito ao aperfeiçoamento do pessoal. O segundo, à reestruturação geral do sistema.

No que respeita ao pessoal, o que interessa acima de tudo é elevar o nível das camadas superiores. É uma ilusão supor que existe demasiada gente na administração pública e que o problema se resolve impedindo a entrada de mais servidores. A questão fundamental está na desproporção entre o pessoal qualificado e não qualificado. Não é por outra razão que as repartições mais repletas de gente são tanto ou mais ineficientes que as outras.

A chave para a solução do problema talvez esteja em buscar dentro das próprias repartições as pessoas de nível intelectual mais elevado, submetê-las a intenso treinamento e dar-lhes remuneração muito mais alta. Uma das consequências mais negativas da inflação, nos últimos dez anos, foi reduzir drasticamente os ordenados do pessoal de nível superior com respeito ao de nível inferior na administração pública. Em particular no que respeita às carreiras técnicas, essa situação precisa ser radicalmente modificada. Os organismos especializados, responsáveis pela execução da política de desenvolvimento, devem estar aparelhados com pessoal de alta qualificação, trabalhando em tempo integral e com remuneração suficientemente elevada para que não o atraiam as organizações privadas.

Dada a importância que apresenta para o país o êxito de uma política de desenvolvimento, é necessário compreender que as melhores inteligências devem ser recrutadas para esse fim e que esse pessoal, por seu nível e pela importância social de suas tarefas, deve ser muito bem remunerado.

Não menos importante que o problema do pessoal é o da reestruturação do sistema administrativo. A atual estrutura ministerial é o resultado de uma precária adap-

tação às funções atuais de governo da velha maquinaria concebida na época do Estado liberal. A reestruturação sem objetivos funcionais perfeitamente definidos resultaria em inócua modificação de títulos e nomes. Um sistema administrativo como o brasileiro em seu estado atual acha-se afetado de tal inércia que é capaz de converter em formalismo qualquer tentativa de reestruturação não muito bem concebida.

A reestruturação deve realizar-se por etapas, na medida em que o exija a efetivação do programa. A primeira tarefa consiste em aparelhar o organismo central encarregado de definir as linhas gerais da política de desenvolvimento e de estruturar o programa. Esse organismo – a que antes fizemos referência, um Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico – deve estar situado no mais elevado nível, subordinado à Presidência da República. A maquinaria administrativa deveria ser reestruturada em função das tarefas permanentes implícitas na política de desenvolvimento. Vejamos em linhas gerais quais são essas funções:

1. Arrecadação de impostos e política fiscal.
2. Supervisão do sistema bancário.
3. Política de intercâmbio externo.
4. Orientação e complementação dos investimentos industriais.
5. Assistência técnica à agricultura.
6. Utilização dos recursos energéticos.
7. Orientação e complementação dos investimentos em transportes.

Cada uma dessas agências governamentais – ministério, departamento ou banco – deveria atuar simultaneamente como órgão planejador e executor. Todavia, seria indispensável que essas duas funções fossem perfeitamente definidas e separadas. O Departamento ou Divisão de Planejamento estaria coordenado com o Conselho Nacional de Desenvolvimento. Sua tarefa principal seria desdobrar as diretrizes traçadas pelo Conselho em planos concretos ou projetos, sugerir modificações e discutir com os técnicos do Conselho e das outras agências interessadas os projetos a serem enviados aos departamentos executivos. Esse confronto de projetos, em nível superior, tornaria possível maior coordenação e enriqueceria permanentemente a experiência dos técnicos do Conselho.

Em coordenação com o Banco Central, o Conselho de Desenvolvimento teria importantes responsabilidades na política de utilização dos recursos finan-

ceiros postos à disposição dos bancos especializados. A tarefa de centralização desses recursos poderia caber a organismos como as atuais Caixas Econômicas. Os recursos dos institutos de previdência social seriam submetidos aos mesmo controle. As políticas de aplicação de fundos desses institutos e das caixas econômicas deveriam ser totalmente revistas.

No campo da formação de pessoal especializado de diversos níveis, o Conselho teria igualmente importante tarefa a realizar. O objetivo seria calcular as necessidades futuras de pessoal especializado e adaptar o sistema de ensino a essas necessidades, pondo à sua disposição os recursos necessários.

Por último, haveria importante trabalho a realizar no campo da coordenação e intensificação da pesquisa tecnológica e científica, juntamente com Conselho Nacional de Pesquisas. Neste setor haveria que pensar a longo prazo e com suficiente audácia. É um grave erro supor que os países subdesenvolvidos possam prescindir da pesquisa autônoma, pois a excessiva dependência tecnológica lhes poderá trazer problemas cada vez mais graves, que é necessário desde já evitar.