



## SOLUÇÃO POSITIVA E SOLUÇÃO RADICAL

João Paulo dos Reis Velloso

*Economista, possui também os cursos do Conselho Nacional de Economia, do Centro de Aperfeiçoamento de Economistas (FGV) e de pós-graduação em Economia (Universidade de Yale — "master" em Economia).*

*Desempenhou as funções de Assessor da Presidência do IAPI, de Assessor da Presidência do Banco do Brasil, de Assessor do Ministro da Fazenda, de Presidente do IPEA, de Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e de Ministro do Planejamento e Coordenação Geral.*

*Participou de diversos congressos internacionais, destacando-se a Reunião dos Chefes de Estado Americanos (1967) e a Reunião das Juntas de Governadores do BIRD (67).*

*Exerce, atualmente, a função de Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.*

**P**arece-nos oportuno fazer uma avaliação da execução, até agora, do Programa de Investimentos do II PND, com os dados já disponíveis, embora ainda em caráter preliminar.

Ao realizar esse balanço será preciso ter em mente algumas considerações principais, como sejam:

- 1) Quais, efetivamente, as prioridades do Plano? Estão elas sendo atendidas?
- 2) Não teria havido excesso de investimentos governamentais na previsão do II PND, principalmente em áreas de Infra-estrutura econômica?
- 3) Qual o sentido de dizer-se que o II PND não opera com metas globais e setoriais, e sim com indicadores? Tem isso importância prática?
- 4) Por que alguns programas, como os de Transportes e de Comunicações, estão tendo a execução tumultuada?

---

Conferência pronunciada na ESG em 1977

O II PND definiu prioridades para investimentos da seguinte forma:

1) A grande preocupação, no período 1975/1979, tinha de ser com o ajustamento da economia brasileira à crise do petróleo, que, inclusive, impunha mudanças estruturais, e alterações de prioridades entre setores.

2) A conseqüência disso era que os investimentos para aumento de exportações (por exemplo, minério de ferro e celulose) e substituição de importações (Petróleo, Insumos Básicos, Bens de Capital) tinham de ser colocados no mais alto nível de prioridades.

3) O Programa de Investimentos do II PND não deu ênfase especial à Infra-estrutura (salvo no tocante a Petróleo e, em geral, Energia).

Em verdade, o grande aumento previsto foi nas Indústrias Básicas, que, a preços de 1976, deveriam passar de um nível de investimentos da ordem de Cr\$ 70 bilhões, em três anos (72/74), com a média anual de Cr\$ 23,3 bilhões, para Cr\$ 328 bilhões em 5 anos (75/79, exclusive Material de Transportes), ou seja, a média anual de Cr\$ 65,6 bilhões.

Vejamos o texto relativo à estratégia de desenvolvimento:

"De um lado, para apoiar o papel da Indústria, será necessário obter maior contribuição, ao PIB, da Agricultura, Pecuária, Agroindústria, Mineração, assim como desenvolver o setor quaternário, ou seja, dos serviços destinados ao setor terciário.

Na Indústria, ênfase particular deverá ser atribuída aos setores básicos, notadamente a Indústria de Equipamentos e o campo dos Insumos Básicos.

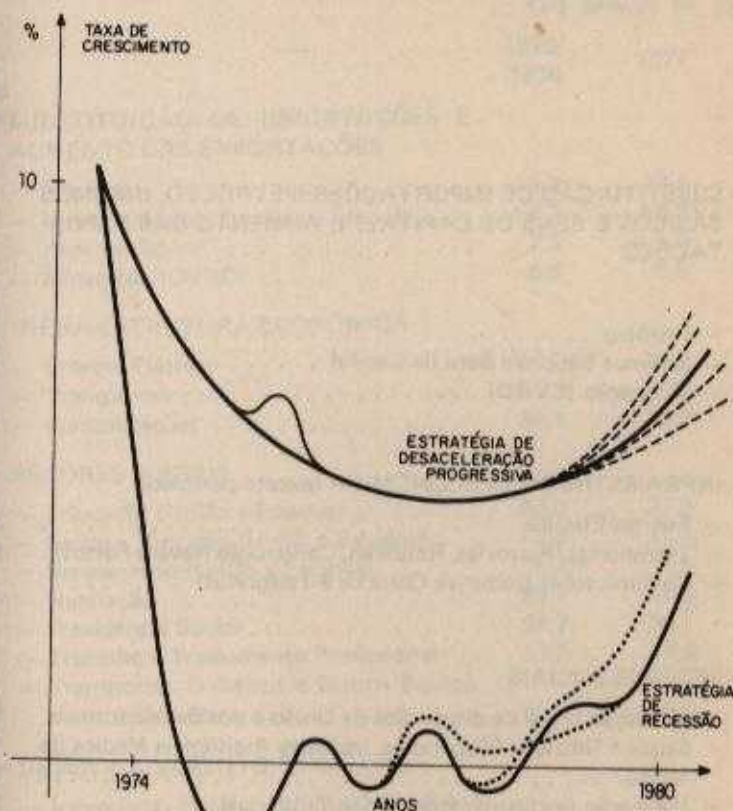
Na Infra-estrutura, com atenção particular à área de Energia, a principal preocupação será a de garantir que os diferentes setores acompanhem o crescimento econômico geral, atendendo às necessidades dos setores diretamente produtivos, já citados. Mas o grosso do atraso global de tais áreas já foi coberto. Obviamente, a preocupação de economizar combustíveis líquidos será condicionante de toda a programação na Infra-estrutura."

4) O Programa de Investimentos tinha de ser executado no contexto de uma estratégia de *desaceleração progressiva* (ao invés do tratamento de choque, que implicaria em fazer uma recessão, logo após a crise do petróleo). (Ver gráfico). Evidentemente, mais para o fim da década deverá haver uma fase de aceleração progressiva.

Essa necessidade de ir desacelerando a economia de forma gradual foi uma das razões básicas de se ter decidido trabalhar através de simples indicadores, que não constituem compromisso de Governo, ao invés do método tradicional de metas globais e setoriais. O outro motivo, obviamente, foi a incerteza e desarrumação do quadro mundial, determinando, antes de tudo, a necessidade de dispor de flexibilidade, para quaisquer correções de curso.



## OPÇÕES DE ESTRATÉGIA



A Lei do II PND, aliás, é bem clara, quando estabelece (Artigo 2º, Lei 6.151, de 1974): "O Poder Executivo adaptará o Plano a que se refere o artigo anterior às circunstâncias emergentes e atualizará os elementos quantitativos a que ele se refere".

Dentro dessa orientação, definiu-se, a título indicativo, um Programa de Investimentos sintetizado no Quadro I.

A implementação verificada nos anos de 1975 e 1976, assim como a previsão de investimentos para 1977, dá origem ao Quadro II.

QUADRO I

II PND – INVESTIMENTOS  
1975/1979

Cr\$  
bilhões  
de 1976

|  |       |
|--|-------|
| <b>I – SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (PETRÓLEO, INSUMOS BÁSICOS E BENS DE CAPITAL) E AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES</b> |       |
| – Petróleo .....   | 85,0  |
| – Insumos Básicos e Bens de Capital .....  | 320,0 |
| – Mineração (CVRD) .....   | –     |
| <b>II – INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA (exceto petróleo)</b>  |       |
| – Energia Elétrica .....   | 210,0 |
| – Transportes (Ferrovias, Rodovias, Construção Naval e Portos) .   | 140,0 |
| – Comunicações (inclusive Correios e Telégrafos) .....   | 78,0  |
| <b>III – SETORES SOCIAIS</b>   |       |
| – Educação (total de dispêndios da União e dos Estados) . . . . .  | 198,0 |
| – Saúde e Nutrição (dispêndios, inclusive Assistência Médica do MPAS) .....                                    | 142,0 |
| – Habitação (inclusive recursos dos mutuários) .....   | 130,0 |
| – Saneamento (União e Estados) .....   | 18,0  |
| – Previdência Social .....   | 360,0 |
| – Trabalho e Treinamento Profissional (dispêndios) .....   | 33,0  |
| – Transportes Coletivos e Outros Equipamentos Sociais e Urbanos .....  | –     |
| <b>IV – DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>   |       |
| – Incentivos Fiscais, PIN/PROTERRA e Transferências da União para os Estados .....                             | 100,0 |
| – Programas Especiais .....  | –     |



## QUADRO II

EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS (II PND),  
NO PERÍODO 1975/1977

|  | Cr\$ bilhões de 1976 |      |       |
|--|----------------------|------|-------|
|  | 1975/<br>1976        | 1977 | Total |
| <b>I – SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES E AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES</b>                       |                      |      |       |
| – Petróleo . . . . .   | 33,3                 | 23,1 | 56,4  |
| – Insumos Básicos (inclusive Álcool) . . . . .   | 50,3                 | 55,2 | 105,5 |
| – Bens de Capital . . . . .  | 7,5                  | 5,9  | 13,4  |
| – Mineração (CVRD) . . . . .   | 6,3                  | 5,6  | 11,9  |
| <b>II – INFRA-ESTRUTURA ECONÔMICA</b>  |                      |      |       |
| – Energia Elétrica . . . . .   | 65,8                 | 34,9 | 100,7 |
| – Transportes . . . . .  | 57,5                 | 22,0 | 79,5  |
| – Comunicações . . . . .   | 30,1                 | 15,3 | 45,4  |
| <b>III – SETORES SOCIAIS</b>   |                      |      |       |
| – Educação (União e Estados) . . . . .   | 66,0                 | 37,0 | 103,0 |
| – Saúde e Nutrição (União e Estados) . . . . .   | 55,2                 | 44,5 | 99,7  |
| – Saneamento (União e Estados) . . . . .   | 6,6                  | 4,0  | 10,6  |
| – Habitação . . . . .  | 82,7                 | 45,9 | 128,6 |
| – Previdência Social . . . . .   | 98,7                 | 60,7 | 159,4 |
| – Trabalho e Treinamento Profissional . . . . .  | 13,9                 | 7,4  | 21,3  |
| – Transportes Coletivos e Outros Equipamentos Urbanos . . . . .                        | 11,2                 | 8,4  | 19,6  |
| <b>IV – DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>   |                      |      |       |
| – Incentivos Fiscais, PIN/PROTERRA e Transferências da União para os Estados . . . . . | 44,3                 | 26,9 | 71,2  |
| – Programas Especiais . . . . .  | 7,8                  | 4,9  | 12,7  |

Algumas verificações e conclusões já se fazem possíveis, na comparação dos Quadros I e II, como sejam:

1) Os investimentos em Petróleo, até 1979, certamente ultrapassarão o total previsto no PND para o período 75/79.

Se estimarmos um aumento de 10% nos investimentos, em 78 e 79, teremos alcançado um investimento total de Cr\$ 110 bilhões, no período do Plano, em comparação com os Cr\$ 85 bilhões previstos.

## Solução Positiva e Solução Radical

Em Insumos Básicos e Bens de Capital, o País já investiu, até agora, cerca de Cr\$ 120 bilhões (preços de 76), representando um aumento dramático em relação a períodos anteriores.

Se houver, em termos reais, um aumento de 15% ao ano em 78 e 79 (o que é possível), chegaremos ao final do período do Plano com um total de investimentos nesses dois setores, da ordem de Cr\$ 270 a Cr\$ 280 bilhões, além dos Cr\$ 25 a Cr\$ 30 bilhões que a CVRD terá aplicado em minério de ferro.

A manutenção do nível de investimentos realizados em 1973 teria significado um montante global em Insumos Básicos e Bens de Capital da ordem de Cr\$ 30 a Cr\$ 35 bilhões, no período 75/79.

2) Em Infra-estrutura, é bem provável que os investimentos em Energia Elétrica, até 79, alcancem Cr\$ 180 a Cr\$ 190 bilhões.

Mesmo com a desaceleração feita em 76 e, principalmente, em 77, pode-se esperar, para Transportes, algo da ordem de Cr\$ 125 a Cr\$ 130 bilhões, e para Comunicações, de Cr\$ 75 a Cr\$ 80 bilhões.

Note-se que tais valores estão bem próximos à previsão do PND.

3) Na área social, em Educação, tudo indica que o total de dispêndios previstos para a União e os Estados será alcançado, até 79.

Em Saúde e Nutrição, a perspectiva é de algo próximo a Cr\$ 200 bilhões (União e Estados).

Em Saneamento, de Cr\$ 22 bilhões.

No setor de Habitação, o investimento previsto para a duração do Plano já estará realizado ao final do corrente ano, o que mostra a grande aceleração experimentada pelo programa.

Em Previdência Social, deve-se chegar a dispêndios totais superiores a Cr\$ 300 bilhões.

Os dispêndios em Trabalho e Treinamento Profissional ultrapassarão a estimativa do Plano.

Em Transportes Coletivos e Outros Equipamentos Sociais Urbanos deverá chegar a um total de investimentos, até 79, da ordem de Cr\$ 40 bilhões.

4) Na área de Desenvolvimento Regional, os incentivos fiscais, recursos do PIN/PROTERRA e transferências da União para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste deverão somar, no período do Plano, Cr\$ 130 bilhões, em comparação com a previsão de Cr\$ 100 bilhões.

Além disso, os Programas Especiais (POLO-NORDESTE, POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, Projeto Sertanejo, etc.) chegarão a cerca de Cr\$ 25 bilhões.

No nordeste, só os programas mais diretamente voltados para o desenvolvimento industrial e agrícola (ou seja: FINOR, PIN/PROTERRA, programas espe-



ciais, programas apoiados pelo BNDE) deverão situar-se, no período 75/79, na ordem de Cr\$ 60 bilhões.

Uma indagação que se pode fazer é a seguinte: se, apesar da desaceleração feita, os programas de Transportes e Comunicações estão aproximadamente nos níveis previstos pelo PND, por que está havendo, de 76 para cá, altos e baixos na execução, principalmente, do Programa Ferroviário e do Programa Rodoviário?

A razão básica é que foram grandes as revisões de custos desses dois programas. Em 74 e de 76 para cá, por motivos ligados à crise do petróleo e por elevações internas substanciais dos custos de materiais de construção e outros insumos, houve dois surtos fortes de elevação dos custos de construção. No caso do Programa Ferroviário, deve-se acrescentar a limitada experiência nacional em cálculos de custos, principalmente de obras com a envergadura e complexidade, por exemplo, da Ferrovia do Aço.

*Diante de tais revisões de custos, elevadíssimas, como assinalamos, que decisão deveria adotar o Governo? Manter rigorosamente as metas físicas do programa original? Manter os valores financeiros definidos nos atos que aprovaram tais programas? A solução foi algo intermediário, dentro da flexibilidade dada pelo Plano, que, explicitamente, evitou assumir compromissos com metas rígidas, exatamente para poder preservar a preocupação básica, de executar prioritariamente os programas de Petróleo, Insumos Básicos, Bens de Capital e Expansão das Exportações.*

Note-se que, mesmo assim, houve um salto nas despesas de capital do programa ferroviário, de Cr\$ 1,9 bilhão em 1973 para Cr\$ 14,2 bilhões no corrente ano. A preços de 76, a elevação foi de Cr\$ 4,5 bilhões para Cr\$ 10,5 bilhões.

No triênio 1975/1977, o investimento do Programa Ferroviário (a preços de 76) deverá alcançar Cr\$ 38 bilhões, quando a previsão do PND era de Cr\$ 43 bilhões até 1979.

Ao lado disso, tem-se atendido a RFFSA no tocante a transferências correntes, cujo valor, para o corrente exercício, está sendo solicitado em torno de Cr\$ 10 bilhões.

Reconhecendo a importância de dotar a Rede Ferroviária de recursos garantidos, em nível correspondente à dimensão do seu programa, o Governo está examinando a possibilidade de autorizar, em seu favor, a vinculação de parcela do FND e do fundo de dividendos.

Apenas para não deixar de registrar a situação de conjuntura, encerramos o primeiro semestre com a inflação em baixa, na casa dos 2%. É preciso consolidar os resultados nessa área, como prioridade maior, conjunturalmente, da ação governamental.

O crescimento industrial, até abril, foi de cerca de 6%. A perspectiva continua sendo de crescimento agrícola realmente satisfatório, em conjunto.

O balanço de pagamentos está sob controle, sendo viável apresentar, este ano, um certo *superavit* na balança de comércio.



Também se afigura oportuno dizer uma palavra sobre a filosofia econômica, o modelo econômico, dentro do qual estamos querendo desenvolver a sociedade brasileira.

Tal modelo deve ser aberto, econômica, social e politicamente, dentro do realismo e progressividade que o Presidente Geisel tem preconizado. As três dimensões da democracia, já citadas, nele devem estar presentes, como ação deliberada da sociedade, e não por qualquer determinismo soprado pelos deuses.

Tem-se notado, recentemente, que à Oposição vêm sendo oferecidas, de diversas procedências, diferentes versões de um modelo econômico radical, que, por enquanto, parecem representar apenas o pensamento de seus autores.

Sem embargo do respeito devido à opinião divergente da nossa, é necessário registrar que tal modelo radical, nas versões publicadas, se caracteriza principalmente por ser:

1) *Altamente estatizante.*

Propõe-se, simplesmente (além da Infra-estrutura), a estatização de setores como Insumos Básicos, Bens de Capital, Bancos, Comércio Exterior. É o capitalismo de Estado, de forma bem ampla.

2) *Descrente, em relação à empresa privada nacional*, que seria relegada a setores tradicionais, sob a forma de pequena e média empresa.

Não se acredita ser a empresa nacional capaz de, sozinha ou em associações, desenvolver setores como os citados, desempenhando um papel importante e funcionando como fator de equilíbrio, entre a empresa estrangeira e a empresa governamental.

3) *Economicamente fechado*, retraindo-se em relação ao Exterior, mesmo numa economia, como a brasileira, em que as exportações e importações representam apenas 8 a 9% do PIB.

Registre-se, de passagem, que, como é preconizada uma redução brusca das importações (inclusive através de instrumentos *à la* CEXIM), o modelo, na atual fase de adaptação, conduz também à recessão: importamos, basicamente, matérias-primas, petróleo e bens de capital.

4) Na versão mais drástica, e mais consistente, também tende a ser *culturalmente fechado*, pois investe contra as indústrias de bens de consumo duráveis (indústria automobilística, eletrodomésticos, etc.). Não se trata de uma desaceleração em tais áreas (que, aliás, já foi feita), e sim de alterar fundamentalmente a estrutura produtiva, deslocando violentamente a demanda contra tais setores. Isso não ocorrerá numa sociedade culturalmente aberta, se houver aumento de renda.

Socialmente, toda a inclinação parece ser por uma espécie de proletarianização de toda a sociedade, ou seja, um nivelamento por baixo, com negligenciamento da mobilidade vertical, do ponto de vista econômico e social.



Vale a pena, por isso, reafirmar alguns pontos básicos do modelo econômico e social que a Revolução tem procurado realizar no Brasil:

1) Não existe uma solução para o problema da estatização e outra para o problema da desnacionalização.

Há uma solução só, que atende simultaneamente aos dois problemas. Trata-se de apoiar, principalmente, nas áreas com espaços vazios, a empresa privada nacional.

Esta não deve ser o primo pobre, a figura marginal do desenvolvimento, mas um elemento ativo, e, progressivamente, cada vez mais forte, nas áreas destinadas ao setor privado.

Esta é, a nosso ver, a solução positiva para o Brasil, e que não se alimenta nem da discriminação contra a empresa estrangeira, nem do preconceito contra a empresa governamental.

Viabiliza-se, com isso, um regime de mercado, consistente com a liberdade econômica e a descentralização das decisões, sem se adotar um capitalismo selvagem.

2) É prejudicial ao País abrir mão da natural articulação com a economia internacional.

A redução da dependência em relação a fatores externos vem, não do isolacionismo — que não é necessário ao desenvolvimento do mercado interno —, mas da auto-suficiência em matérias-primas básicas, do aumento da produção de petróleo e da construção de um sólido setor de Equipamentos Básicos. Isso, ao lado da expansão e diversificação das exportações.

Na presente conjuntura, inclusive, tal política é estritamente necessária, porque o período de progressiva aceleração do crescimento só virá à medida que forem superadas as limitações decorrentes do balanço de pagamentos.

3) Crescimento e redistribuição de renda devem vir juntos.

Em lugar da tendência à proletarização da sociedade, deve-se ter uma estrutura social que, progressivamente, elimine a pobreza absoluta da população de nível de renda mais baixo e permita às classes trabalhadoras absorver, com certa rapidez, a classe média. A educação deve ser um importante instrumento de mobilidade vertical, como já está sendo, no Brasil.

O consumidor não deve ser tutelado, conquanto seja socialmente iníquo conceder favores a bens de consumo mais refinados (certos tipos de bens duráveis de consumo). Óbvio, a tributação deve ser pesada sobre tais bens (como já é), e o próprio crédito ao consumidor deve ser mantido dentro de limites razoáveis.

Mas não cabe à sociedade retirar a liberdade ao consumidor, nem dizer-lhe se ele deve ver o futebol, no Maracanã, ou usar o radinho de pilha, ou até mesmo a televisão.

A dimensão social da liberdade deve ser a mais ampla possível.

Direfamos, em resumo, que a Revolução tem condições de, ajustando sempre o seu modelo às novas circunstâncias, realizar todas as transformações econômicas e sociais de que o País precisa, numa sociedade aberta, econômica e socialmente, e sem apelo a soluções radicais e estatizantes.