

O Modelo Brasileiro de Desenvolvimento

NILSON HOLANDA

Superintendente do Instituto de Planejamento do
Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

*Documento apresentado no I Simpósio
Latino-americano de Economistas sobre Mode-
los Nacionais de Desenvolvimento (Brasil,
Colômbia, México e Peru), patrocinado pela
Sociedade Colombiana de Economistas, Bogotá,
Colômbia, 9-12, Outubro, 1973.*

- I — EVOLUÇÃO RECENTE E CARACTERÍSTICAS DO
MODELO
 - Evolução econômica recente
 - Características básicas do modelo
- II — ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO
 - Estratégia gradualista
 - Estratégia de desenvolvimento a partir de 1964
- III — O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO
 - Política Econômica
 - Política Social
- IV — POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E SOCIAL
 - Integração Nacional
 - Integração Social
- V — OS DOIS MODELOS BRASILEIROS (1945/1964 e
1964/1973)
- VI — COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS BRASILEIRO
E JAPONÊS

I — EVOLUÇÃO ECONÔMICA E CARACTERÍSTICAS DO MODELO

Evolução Econômica Recente

O interesse recente em conhecer as características de um modelo brasileiro de desenvolvimento decorre sem dúvida dos brilhantes resultados alcançados pela economia do Brasil nos últimos anos.

Contrastando fortemente com a situação de virtual estagnação econômica de há 10 anos atrás, o País poderá completar em 1973 (a serem válidas as previsões de crescimento de 10% no corrente ano) um período ininterrupto de 6 anos com taxas de crescimento do PIB superiores a 9% a.a.

A taxa de crescimento alcançada em 1971 — 11,3% — foi a mais alta de que se tem notícia na história econômica do País.

O mesmo pode ser afirmado do volume "record" de exportações obtido em 1972, no valor de US\$ 4,2 bilhões ("record" esse que poderá ser superado em 1973 com exportações totais estimadas em US\$ bilhões, que se comparam com os US\$ 1,430 bilhões de exportações de 1964).

A taxa de inflação observada em 1972 (15%) foi a mais baixa dos últimos 12 anos (podendo declinar para 12% em 1973).

Todas as principais metas do atual Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/74) têm sido alcançadas ou superadas nos últimos dois anos. Estendendo-se até 1980 as projeções desse Plano, o Brasil alcançaria o final da década um PIB de US\$ 103.400 milhões e uma renda *per capita* de US\$ 850. (1)

Características Básicas do Modelo

Para alcançar esses resultados o Brasil tem seguido uma política flexível, gradualista e pragmática em função do que não constitui tarefa fácil, o delineamento preciso do que poderia chamar-se o *modelo econômico brasileiro*.

(1) Admitidos os seguintes pressupostos: PIB de US\$ 41.800 milhões em 1970 e taxa de crescimento anual de 9% a.a.; população de 93,2 milhões em 1970 e 121,6 milhões, em 1980; crescendo à taxa anual de 2,7% a.a. Como a taxa prevista de crescimento populacional é relativamente elevada e dado que há possibilidade de alcançar-se crescimento do PIB superior a 9% a.a. é provável que, ao final da década, a renda *per capita* esteja mais próxima de US\$ 1.000 que de US\$ 800. Ver JOAO PAULO VELLOSO, "Planejamento e Transformação Social", *Jornal do Brasil*, 6-5-73.

De qualquer modo, esse modelo parece apresentar as seguintes características principais:

- a) O *objetivo básico* da política governamental é a elevação do padrão de vida da população e a melhoria da distribuição de renda; o crescimento econômico propriamente dito é um objetivo derivado ou instrumental, em função do que se atribui especial ênfase ao "desenvolvimento integrado" ou equilibrado, tanto em termos regionais (política de integração nacional) como sociais (política de integração social).
- b) essa política está fundamentada em um *sistema econômico* de tipo misto, combinando de forma harmônica e com definição precisa de funções, os setores privado, tanto nacional como estrangeiro, e governamental (inclusive a área de economia mista); o governo controla diretamente os setores de energia, ferrovias, portos, navegação, comunicações, petróleo (além das áreas tipicamente sociais, como educação e saúde) e tem participação predominante nos setores bancários e de indústrias básicas (siderurgia, petroquímica, minério de ferro); a agricultura está em mãos do capital privado nacional e o capital estrangeiro tem-se dedicado de preferência às indústrias automotivas e de outros bens de consumo durável. (2)
- c) a ação governamental é dirigida e o investimento privado orientado por um *sistema de planejamento permanente*, descentralizado e flexível; esse planejamento implica em centralização da definição dos objetivos básicos e descentralização do planejamento setorial, estadual e regional, com a utilização de mecanismos financeiros e normativos que asseguram a compatibilização e articulação dos diferentes níveis de planejamento.
- d) em matéria de *política econômica*, adota-se orientação pragmática e livre de preconceitos, com ênfase no esforço persistente de melhoria da eficiência e racionalização do processo decisório, na esfera governamental, através de eliminação das distorções de mercado, constante experimentação e criação imaginosa de novos instrumentos e mecanismos de ação.
- e) em termos de *prioridades setoriais*, procura-se concentrar esforços em áreas críticas ou estratégicas para a transforma-

(2) Em 1968, cerca de 69% dos investimentos diretos estrangeiros no Brasil estavam concentrados no setor manufatureiro, percentagem idêntica à observada para o México (68%) nesse mesmo ano. Por outro lado, o Brasil detinha nesse ano 14% dos investimentos americanos na América Latina, percentagem praticamente igual à observada para o México (13%). Ver FERNANDO FAJNZYLBER, *Estratégia Industrial e Empresas Multinacionais*, IPEA, 1971.

ção qualitativa da sociedade e de sistema econômico, tais como a modernização da agricultura tradicional, o desenvolvimento científico e tecnológico, a ampliação da escala das empresas (fusões e incorporações) para elevação de sua produtividade e capacidade competitiva, a abertura de novas frentes de comércio externo, o treinamento de mão-de-obra, a erradicação do analfabetismo e a expansão dos investimentos no aperfeiçoamento do fator humano (saúde, saneamento, educação).

II — ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Estratégia gradualista

Uma outra característica digna de nota do modelo brasileiro foi a adoção de uma estratégia gradualista de desenvolvimento ou de crescimento por estágios.

Essa estratégia se fundamenta no pressuposto de que o desenvolvimento é uma tarefa de longo prazo e de que o crescimento acelerado e auto-sustentado exige a criação prévia de algumas condições básicas, em termos de reformas institucionais e de modificações da estrutura do sistema econômico.

Isso significa que, embora os diferentes estágios se interpenetrem (e a despeito da ação governamental ter por objetivo justamente "queimar etapas") o processo de desenvolvimento tem uma ordem e uma seqüência natural que não pode ser impunemente invertida ou tumultuada.

No caso brasileiro, essa seqüência compreendeu, em primeiro lugar, a construção de uma economia de mercado através da eliminação das distorções e desajustes de um secular processo inflacionário que, nos primeiros anos da década de 60, tendia perigosamente para a hiper-inflação; em segundo lugar, a aceleração da taxa de crescimento econômico, através da eliminação dos pontos de estrangulamento da economia, particularmente no que se refere ao setor externo; e, em terceiro lugar, a expansão dos programas de desenvolvimento social e a disseminação dos efeitos do progresso econômico para todas as classes e regiões.

Com efeito, as profundas transformações introduzidas na sociedade brasileira, a partir de 1964, tem obedecido a uma estratégia bem definida de mobilização nacional com fins de desenvolvimento econômico e progresso social.

Estratégia de Desenvolvimento a partir de 1964

Conforme assinala o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/74)

"Empenhou-se o Primeiro Governo da Revolução, essencialmente, na reconstrução econômica, atacando a inflação, corrigindo distorções no funcionamento da economia e recuperando-lhe a infra-estrutura. Nesse esforço, expandiu o setor de Energia Elétrica; reduziu distorções nos Transportes; criou o Sistema Financeiro de Habitação ao Instituir o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; estabeleceu novos fundos especiais para o financiamento industrial, bem como os instrumentos financeiros para as Telecomunicações.

O Segundo Governo da Revolução objetivou, principalmente, a expansão econômica acelerada, adotando, para isso, estratégia de crescimento menos instável, que elevou para níveis superiores a 7% ao ano a taxa de aumento do Produto Interno Bruto, impulsionado, fundamentalmente, pela expansão industrial acima de 10%. Para alcançar aquele objetivo de expansão econômica acelerada, promoveu-se não só a efetivação de grande programa de Transporte e de Comunicações, mas também a criação de mecanismo financeiros para setores como Educação, o Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Agricultura, bem como, ainda a implantação de novas estruturas na administração federal, com a institucionalização do sistema de planejamento e com a primeira etapa da Reforma Administrativa.

O Terceiro Governo da Revolução vem realizando o objetivo de elevar o Brasil à categoria dos países de alto nível de desempenho em todos os setores, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, estavelmente, na ordem de 9% ao ano, e expansão industrial acima de 10%, tratando, também, de aumentar as exportações, principalmente de manufaturados, e perseguindo elevados níveis de reservas e extraordinária vitalidade no mercado de capitais.

Além disso, pela ação renovadora na Educação e pela que promove o revigoramento do Nordeste e da Amazônia o Governo adotou estratégia que deverá contribuir para sustentar, a longo prazo, o ritmo assim impresso, sem comprometer o crescimento global a curto prazo.

Ao longo dos três Governos da Revolução, constitui o desenvolvimento uma grande experiência de crescimento e de transformação, manifestados nos excepcionais indicadores

quantitativos de desempenho, como — no período 1964/1970 — o aumento de 52% na renda global (PIB), a expansão de 69% na produção industrial, a elevação ao dobro no valor total das exportações, a duplicação da rede nacional de rodovias pavimentadas, o aumento de 140% nas matrículas do ensino médio e de 200% nas do ensino superior. Em verdade, tudo se tornou maior no Brasil. Em muitos setores, o realizado no período 1964/1970 ultrapassou o que se conseguira desde o início do século.

Mais significativas, ainda, foram no entanto, as transformações qualitativas assinaladas na economia. Consolidando-se o projeto econômico, definiu-se, mais nitidamente, o modelo social." (3)

Reconstrução Econômica (Programa de Ação Econômica do Governo, 1964/67), *expansão acelerada* (Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968/69 e Metas e Bases para Ação de Governo, 1970/71) e *desenvolvimento integrado* (I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972) — esse tem sido o desdobramento lógico e ordenado da estratégia de desenvolvimento econômico do Governo Brasileiro a partir de 1964.

Essas etapas não se substituem mas se complementam; na medida em que patamares mais elevados são alcançados, os objetivos governamentais se tornam mais amplos e ambiciosos e o arsenal dos meios de política econômica é reforçado com a definição de novos programas e novos instrumentos.

III — O I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1972/1974)

Para o período 1972/74, por exemplo, a estratégia de desenvolvimento contempla os seguintes objetivos:

- a) no plano estritamente econômico, a criação de uma sociedade de consumo e a consolidação de uma *economia moderna, competitiva e dinâmica*.

(3) I Plano Nacional de Desenvolvimento, 1972/1974, págs. 13/14. De acordo com essa orientação, a tônica da política do III Governo da Revolução foi definida pelo Presidente Médici, em sua primeira reunião ministerial de 6 de janeiro de 1970, nos seguintes termos: "Sem quebra de desenvolvimento econômico do País, cujo ritmo se deve, não só manter, mas, ainda, acelerar tanto quanto possível, impõe-se, concomitantemente, a adoção de medidas pelas quais se venha a distribuir a renda global de modo mais equânime, a fim de que todas as camadas da população sejam beneficiadas pelo aumento da riqueza comum."

- b) no plano social, a "ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de renda e todas as regiões" (4), através de execução dos programas de *integração nacional* e de *integração social*.

Política econômica

Para manutenção da elevada taxa de crescimento já alcançada nos últimos anos a ação do Governo, a nível global, visa a influenciar, de forma seletiva e integrada, as principais variáveis que condicionam o ritmo de desenvolvimento, a saber:

- *Contenção* progressiva da *inflação*, que decresceu de uma taxa média anual de 66% no biênio 62/63 para 23% em 67/69, 19% em 70/71 e deverá alcançar não mais que 14% no biênio 72/73 (15% em 1972 e 12% em 1973);
- *aumento* anual das *exportações* a taxas de 10 a 15%;
- continuidade da ação governamental, principalmente quanto ao programa de *investimentos públicos* e aos *incentivos à iniciativa privada*;
- mobilização da *capacidade empresarial* do setor privado, interno e externo;
- ampliação do esforço nacional de *poupança*, que, em média, tem financiado pelo menos 90% do investimento realizado no País;
- política nacional para absorver e adaptar *tecnologia*, aumentando progressivamente a elaboração tecnológica própria.

Em termos setoriais, esses esforços se traduzem nos seguintes programas e iniciativas principais:

1). *Expansão de indústrias intensivas de tecnologia*, como Química, Eletrônica e Siderurgia, inclusive para acelerar a transformação de outros setores. O desenvolvimento das indústrias químicas (a taxas que, anualmente, devem ultrapassar 15%) e de equipamentos agrícolas (a produção de tratores aumentou de 50% no período 71/72) juntamente com a pesquisa tecnológica, deverá consolidar a expansão da agricultura do Centro-Sul, facilitando ainda a transformação tecnológica e empresarial da agricultura do Nordeste e a expansão da fronteira agrícola para o Vale do São Francisco, o Planalto Central e a Amazônia;

(4) Ver I PND, Pg. 15

2. *Incentivo ao desenvolvimento científico e tecnológico*, através da união de esforços dos setores público e privado no esforço de absorção, adaptação e criação de tecnologia.

Para tanto, o I PND definiu o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico que contemplava investimentos totais, por ano, Cr\$ 670 milhões (US\$ 110 milhões) no triênio 1972/74.

Mais recentemente esse Plano foi ampliado de modo a que os dispêndios totais, somente com recursos federais, deverão alcançar Cr\$ 1.949 milhões (US\$ 324 milhões) em 1973 e Cr\$ 2.039 milhões (US\$ 339 milhões) em 1974.

Diversas iniciativas nesse campo são dignas de nota:

A legislação brasileira de propriedade industrial acaba de ser consolidada e modernizada, com a criação do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

O Governo já aprovou a implantação, na Guanabara, de um conjunto de centros de tecnologia para áreas de infra-estrutura e indústrias básicas (Energia Elétrica, Petróleo, Produção Mineral, Energia Nuclear, Siderurgia), a cargo, principalmente, de empresas governamentais. Ademais, está sendo realizado intenso programa de tecnologia industrial e agrícola, para atender, essencialmente, à empresa privada, inclusive mediante o apoio financeiro a entidades de pesquisas instituídas por associação de empresários.

3. Utilização do sistema financeiro nacional, da política tributária e do mercado de capitais, para apoiar a *criação de sólidas estruturas empresariais*; constituição de conglomerados financeiros, para maior participação do sistema financeiro na formação do capital das empresas; atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) no sentido de viabilizar grandes projetos em setores prioritários, freqüentemente de dimensão internacional (projetos entre US\$ 10 e US\$ 100 milhões cada um); constituição de fundos de modernização e reorganização, em áreas do comércio e da indústria, para reforçar a capacidade competitiva das empresas quanto à tecnologia, ao "management" e à estrutura de capital; incentivos de imposto de renda à fusão de empresas, em setores de importantes economias de escala; incentivos fiscais à abertura do capital das empresas.

4) Política de apoio à *pequena e média empresas*, nos campos financeiro e técnico. Além dos incentivos específicos já estabelecidos (Programa de Financiamento da Pequena e Média Empresas — FIPEME, do BNDE; linha de crédito pelos bancos comerciais, com recursos provenientes da redução de depósitos compulsórios; incen-

tivos fiscais para abertura de capital, através de debêntures), está-se estruturando, em associação do BNDE com os bancos de investimentos, programa nacional destinado a prover assistência técnica à pequena e média empresas, para tecnologia e "management".

5. *Salto qualitativo na área de comércio exterior*, através de novas formas de atuação e novas estruturas: efetivação de projetos integrados voltados especificamente para a exportação de produtos manufaturados, inclusive fora do campo das indústrias tradicionais (exemplo: exportação de motores de automóveis e caminhões), criação de "trading companies"; criação de bancos multinacionais (a exemplo do EUROBRAZ); realização do programa de "corredores de exportação", com investimentos no período 1972/1974, de Cr\$ 5,300 milhões (US\$ 883 milhões), a fim de dar ao Brasil poder de competição na exportação não só de minérios como de grande número de produtos agrícolas não tradicionais, mesmo em mercados longínquos como o Japão.

6. *Modernização da agricultura e do abastecimento*, com a sua transformação tecnológica, através de expansão do uso de insumos modernos, a intensificação da pesquisa agrícola, com a recente criação de uma Empresa Brasileira de Pesquisa Agrícola (EMBRAPA), e execução de um programa nacional de construção de 15 Centrais de Abastecimento nos principais centros urbanos do País.

Política Social

Conforme ficou evidenciado dos tópicos anteriores, o modelo de desenvolvimento brasileiro se caracteriza por sua preocupação com o *desenvolvimento integrado*, que tem em vista tanto a melhoria quantitativa dos índices de progresso econômico, como a ampla disseminação dos resultados desse progresso por todas as classes de renda e todas as regiões.

No plano social, isso significa que a política do Governo visa a alcançar, de um lado, a melhoria da distribuição regional da renda, através de uma ocupação territorial ordenada que permita o melhor aproveitamento do seu espaço físico, e, de outro, dentro de cada região, a elevação e mais justa distribuição de renda e a ampliação das oportunidades de avanço social.

Com esse objetivo, foram concebidos os grandes programas de *integração nacional* (PIN — Programa de Integração Nacional, PROTERRA — Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Nordeste, PROVALE — Programa Especial do Vale do São Francisco e PRODOESTE — Programa de Desenvolvi-

mento do Centro-Oeste) e de *integração social* (PIS — Programa de Integração Social e PASEP — Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, além de diversos programas nas áreas de educação, saúde e saneamento, alimentação e nutrição, previdência social, etc).

IV — POLITICAS DE INTEGRAÇÃO NACIONAL E SOCIAL

Integração Nacional

Na área de integração nacional a estratégia governamental contempla os seguintes objetivos:

- a) articulação da região Nordeste com a Amazônia e o Centro-Oeste, tendo em vista alcançar recombinações de fatores a mais altos níveis de eficiência, através de reorientação dos fluxos migratórios para utilização da terra e recursos naturais das vastas áreas ocidentais do País (PIN e PRODOESTE).
- b) consolidação da infra-estrutura de serviços básicos e do programa de desenvolvimento industrial e agropecuário das regiões Norte e Nordeste, com investimentos públicos e incentivos fiscais.
- c) modernização e expansão do setor agrícola do Nordeste, através do PROTERRA e do PROVALE, que visam à racionalização da estrutura agrária e à modernização tecnológica da agricultura tradicional (com ênfase nos programas de pesquisa e irrigação), ao desenvolvimento de projetos agroindustriais, em bases empresariais, e à expansão da fronteira agrícola para incorporação de vales úmidos e áreas novas do Nordeste Ocidental.

A execução dos diversos programas de integração nacional, todos já em pleno andamento, abrangerá investimentos totais da ordem de Cr\$ 28.000 milhões (US\$ 4.600 milhões).

Bressalte-se que a criação do pólo econômico ligado à Transamazônica — onde já se colheram as primeiras safras — se está fazendo com dois cuidados especiais. De um lado, o de estabelecer, na região, um pólo de considerável densidade econômica, e não uma atividade de subsistência. Assim, culturas de mais alto valor, como soja, café, açúcar e borracha, serão implantadas; e, quando economicamente viáveis, serão estimulados os projetos para industrialização da base agrícola e mineral da região.

De outro lado, o de preservar o equilíbrio ecológico da região. O Brasil está consciente da importância de não repetir os erros dos países hoje desenvolvidos em matéria de destruição de florestas e poluição pela industrialização. A legislação existente já estabelece a obrigatoriedade de reflorestamento de 50% de qualquer área que venha a ser colonizada. Além disso, já foi aprovada a realização do Programa de Pesquisa do Trópico Úmido, criando-se um novo centro de pesquisa na região e dando sentido orgânico e maior dimensão aos estudos que já se vêm realizando sobre as florestas, exploração agrícola, solos e medicina da Amazônia tropical. Finalmente, a execução do Projeto RADAM ("Radar para a Amazônia") já permite, através de sensores remotos, realizar o levantamento, em solo e subsolo, de 3.300.000 km², num grau de detalhe possivelmente ainda não existente, para área tão extensa.

Integração Social

A política de integração social se fundamenta em um conjunto de programas e medidas concretas que vêm sendo progressivamente definidos e implementados com o objetivo de permitir uma disseminação cada vez mais ampla dos frutos do progresso econômico por todas as camadas de população.

Pretende-se com essa política não apenas assegurar a cada cidadão um mínimo de bem-estar e conforto material, como também consolidar e expandir uma sociedade de consumo de massa, à qual serão incorporadas parcelas crescentes da população, de modo a garantir a manutenção de elevadas taxas de crescimento, no longo prazo.

Os principais instrumentos utilizados com esse fim são as políticas educacional, de saúde e saneamento, habitacional, de previdência social, de transferências fiscais para regiões menos favorecidas, salarial, etc. além dos programas de integração social propriamente ditos (PIS e PASEP).

O orçamento dos investimentos para desenvolvimento social que consta do II PND alcança dimensão sem precedentes na história do País, valendo destacar os seguintes itens (para o período 1972/74):

	<i>Cr\$ milhões</i>	<i>(US\$ milhões)</i>
Educação	31.200	(5.200)
Saúde e Saneamento	15.200	(2.533)
Habitação	17.500	(2.918)
PIS e PASEP (parcela federal)	5.700	(950)
Alimentação e Nutrição (somente 73/74)	450	(75)

Entre as iniciativas mais recentes nesse campo merecem destaque:

1) *O Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)*, criados em 1970, com o objetivo de assegurar a participação dos trabalhadores na expansão da renda nacional; para tanto, foi criado um Fundo de Participação, com recursos do Governo e de empresas privadas, do qual se beneficiam todos os trabalhadores, em proporção aos salários recebidos e ao tempo de serviço. Somente com relação ao PIS espera-se que em 1974 cerca de 11 milhões de trabalhadores estejam incorporados ao sistema.

2) a expansão dos programas de *Assistência e Previdência Social* em termos de ampliação de faixa de beneficiários e de elevação de gastos com a assistência médica e demais benefícios que evoluíram de Cr\$ 6.707 milhões (US\$ 951 milhões) em 1969, para Cr\$ 8.081 milhões (US\$ 1.346 milhões), em 1970, Cr\$ 10.231 milhões (US\$ 1.705 milhões), em 1971 e Cr\$ 12.580 milhões (US\$ 2.096 milhões), em 1972; merece relevo nesse particular o *Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (PRORURAL)*, criado em 1971, que incorporou ao sistema de previdência social uma grande massa de camponeses até então sem nenhuma assistência desse tipo; somente em 1972, o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) arrecadou recursos da ordem de Cr\$ 962 milhões (US\$ 160 milhões).

3) *O Programa Nacional de Medicamentos Básicos*, iniciado com a criação, em 1971, de uma Central de Medicamentos (CEME), órgão do Governo que tem a seu cargo o fomento à produção em larga escala e a distribuição, a preços reduzidos, de medicamentos essenciais para as populações de baixas rendas. Operando em âmbito nacional, com aproveitamento das economias de escala, de padronização de produtos e de utilização de capacidade ociosa dos laboratórios existentes, a par da redução de custos de embalagem, de transportes e financeiros, a CEME tem condições de distribuir medicamentos a preços sensivelmente inferiores aos até então vigentes no mercado. Espera-se que o programa venha a beneficiar cerca de 75% de toda a população brasileira, e a cerca de 85/90% da população das regiões Norte, Nordeste Centro-Oeste. Somente em 1972, o programa deve ter alcançado cerca de 14 milhões de pessoas.

4) *O Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)*, executado com base em um sistema financeiro de que fazem parte o Banco Nacional da Habitação (BNH), o Governo Federal e os Governos dos Estados com base nesse sistema, já foram firmados contratos com cerca de 2.700 municípios para execução de serviços de abastecimento d'água e esgotos sanitários. A meta do Governo, em termos de abastecimento

d'água é elevar a taxa de atendimento da população urbana de 55% em 1970 para 80% em 1974 (ressalte-se que a população urbana vem crescendo à taxa de 5% ao ano).

5) O *Plano Nacional de Habitação*, através do sistema financeiro associado ao BNH que em 1972 financiou a construção de 101.000 unidades residenciais, representando investimentos totais da ordem de Cr\$ 6,8 bilhões (US\$ 1,1 bilhão). Considerados os resultados acumulados até esse ano, verifica-se que o Plano já financiou a construção de 874.924 residências, envolvendo investimentos globais de Cr\$ 36 bilhões (US\$ 6 bilhões) e beneficiando cerca de 4,5 milhões de pessoas, das quais 43% pertencem às classes de renda mais baixa.

6) A expansão e reforma do sistema educacional, compreendendo a universalização progressiva do ensino fundamental ou de 1.º grau, a profissionalização do ensino médio ou do 2.º grau, a reforma universitária, a alfabetização em massa, na faixa de 15 a 35 anos, através do MOBRAL (Movimento Brasileiro de Alfabetização), a execução do Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), a execução do Programa Nacional do Livro, etc.

O sistema educacional brasileiro compreendeu em 1972, cerca de 20,5 milhões de estudantes, ou seja, aproximadamente a população total do Canadá. O setor público financia, no Brasil, cerca de 95% dos dispêndios no ensino primário, 65 a 70% no ensino médio e 75 a 80% no ensino superior.

No período de 1970 a 1972, as matrículas totais se expandiram de 16.300 mil para 18.484 mil — no ensino de 1.º grau, de 1.100 mil para 1.312 mil no ensino de 2.º grau, e de 430 mil para 694 mil — no ensino superior.

Para financiar a expansão do ensino foi instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que permitiu estabelecer o sistema de tempo integral dos professores nas principais Universidades do País.

O MOBRAL — *Movimento Brasileiro de Alfabetização* — tem por objetivo reduzir o número de analfabetos na faixa de idade de 15 a 35 anos, de 8.000.000, em 1970, para 2.000.000 em 1974, virtualmente eliminando o analfabetismo naquele grupo etário, até o final desta década. Por isso tem sido considerado um dos maiores programas de alfabetização do mundo.

O *Programa Nacional do Livro* — executado pelo Instituto Nacional do Livro (INL) tem por objetivo atender às necessidades do sistema escolar na área do livro didático e expandir a rede de bibliotecas. Através de um sistema de co-edição com editoras do setor privado, o

INL, em 1972, financiou a publicação de 12 milhões de exemplares de livros didáticos, somente na área do ensino fundamental. Parte dessa edição é distribuída às bibliotecas vinculadas ao sistema e outra parte é vendida ao público a preços que são 30% inferiores aos normais do mercado.

7) *O Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)*, a cargo do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), recentemente criado, tem por objetivo a melhoria dos padrões alimentares e nutricionais da população, particularmente nas camadas de baixa renda. Em 1973, o INAN, além de executar programas de pesquisa, educação nutricional, recuperação de desnutridos, etc., deverá prestar assistência alimentar a 315.000 gestantes e nutrízes, 1.600.000 lactentes e pré-escolares e 11.000.000 de escolares do 1.º grau, investindo recursos totais da ordem de Cr\$ 450 milhões (US\$ 75 milhões).

8) *A política salarial* que assegura não apenas a manutenção do salário médio real do trabalhador, compensando os efeitos da inflação, como também o seu aumento progressivo, em termos reais, na proporção dos aumentos de produtividade da economia.

9) *A criação de instrumentos novos para suplementar a poupança do trabalhador*, sem contribuição financeira deste, a exemplo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Fundo de Integração Social (financiados apenas pelo empregador e pelo Governo), ambos destinados a suplementar as aposentadorias e pensões que, legalmente, já são asseguradas pelo sistema de previdências social (este último financiado com contribuição do empregado, do empregador e do Governo). Aqueles dois fundos terão alcançado, em 1974, os níveis de Cr\$ 19,8 bilhões (US\$ 3.300 milhões) e Cr\$ 5,7 bilhões (US\$ 950 milhões), respectivamente.

V — OS DOIS MODELOS BRASILEIROS (1945/64 e 1964/73)

Seria conveniente contrastar a experiência moderna de desenvolvimento econômico.

Dentro da América Latina, podemos iniciar essas comparações com uma análise da própria experiência brasileira em duas épocas distintas, a saber: a) na fase posterior à II Guerra Mundial, até o início da década de 1960, e b) no período correspondente à nova política governamental que se iniciou em 1964.

O 1.º período correspondente à fase áurea do processo de substituição de importações do Brasil, cujas origens remontam aos inícios

da década de 1930, depois da Grande Depressão, mas que recebeu decisivo impulso depois da II Guerra Mundial, atingindo seu ponto culminante na segunda metade da década de 1950.

A taxa de crescimento econômico do Brasil que fora de 3,7% ao ano, no período 1921/30, e 4,6% ao ano, no período 1931/40 elevou-se progressivamente para 5,1% ao ano em 1941/47, 6,4% em 1948/56, até alcançar sua fase de mais intenso crescimento no período 1957/61, quando a taxa média anual de crescimento foi de 8,3% ao ano. A partir de 1962 a economia brasileira entrou em crise e rumou a uma fase de estagnação que perduraria por todo o período 1963/67.

Como resultado da própria crise política e econômica dessa época, parece ter emergido um novo modelo de desenvolvimento econômico do Brasil. As bases e fundamentos desse novo modelo foram lançadas através do amplo programa de reformas institucionais do Governo Castelo Branco (64/66), cujos resultados se tornaram mais evidentes a partir de 1968, quando foi iniciado um período ininterrupto de crescimento econômico a taxas superiores a 9% a.a. (5)

Alguns poderão alegar que o período de rápida expansão pós-1968 representa apenas o início de um novo ciclo econômico, cuja vitalidade e dinamismo poderá exaurir-se a exemplo do que aconteceu com o processo de industrialização acelerada da década de 1950.

Outros poderão também argumentar que o novo modelo constitui nada mais que um simples refinamento ou aperfeiçoamento do modelo tradicional de industrialização substitutiva de importações. (6)

Sem dúvida, dentro de um conceito suficientemente abrangente, todo e qualquer processo de desenvolvimento de um país relativamente atrasado, no mundo moderno, pode ser caracterizado como um processo de substituição de importações.

(5) Conforme assinala Sknonsen "o crescimento explosivo que se vem verificando desde 1968 é, em boa parte, a colheita dos sacrifícios plantados durante o Governo Castelo Branco. Contudo saber colher é também uma arte e os responsáveis pela política econômica desde então têm revelado aguda mestria nesse campo. A austeridade do período 1944/67 era condição necessária mas não suficiente para que o País viesse a crescer aceleradamente a partir de 1968". in *Brasil 2002*, pg. 39.

(6) Esta parece ser a opinião de Werner Baer, ao assinalar que o pessimismo dos críticos do modelo de industrialização substitutiva de importações "parece ter sido desafiado pelo notável crescimento econômico que o Brasil vinha experimentando desde 1968". in "A Recente Experiência Brasileira de Desenvolvimento: Uma Interpretação". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, IPEA, vol. 3, junho 1973, pg. 266.

Todavia, algumas diferenças radicais de estratégia do desenvolvimento e política econômica entre os períodos pré e pós-1964, merecem ser assinaladas. (7)

O Modelo Brasileiro no período 1945/62

O modelo de desenvolvimento que orientou a política governamental no Brasil até os inícios da década de 1960 se caracterizou principalmente por uma política de indiscriminada substituição de importações, elevado protecionismo e financiamento inflacionário dos investimentos.

Uma política fundamentada nesses mecanismos permite alcançar, a curto prazo, uma elevada taxa de crescimento, gerando, porém, ao longo do processo, distorções e contradições internas que levam o sistema econômico a uma situação de estagnação e crise.

O protecionismo indiscriminado associado a uma inflação acelerada, pode induzir um certo crescimento industrial, durante algum tempo, mas termina por limitar esse crescimento na medida em que provoca a formação de uma estrutura industrial ineficiente, em que não são levados na devida consideração os problemas de competitividade, custos e avanço tecnológico. Ademais, paralelamente à progressiva integração do setor industrial, essa ineficiência tende a transmitir-se, em cadeia, por todo o sistema econômico.

O processo inflacionário, por sua vez, em função de suas características cumulativas ou de retroalimentação, tende a ganhar velocidade, degenerando em inflação aguda e criando distorções as mais diversas nos mercados de bens e serviços, de mão-de-obra e de capitais. O seu resultado final é uma destruição quase completa dos mecanismos e do sistema de preços.

(7) De um ponto de vista analítico, podemos afirmar que o desenvolvimento econômico depende fundamentalmente de três fatores principais:

- a) disponibilidade de recursos
- b) política econômica
- c) fatores exógenos (tais como mutações de comércio externo, alterações políticas, etc.)

O primeiro fator caracteriza e limita o potencial de crescimento, enquanto os dois últimos fatores condicionam o grau efetivo de crescimento econômico, em função de aproveitamento dos recursos disponíveis. A dotação de recursos naturais se altera lentamente em função do progresso científico e da pesquisa de recursos naturais.

Os fatores exógenos, por sua vez, são quase sempre de natureza aleatória, e portanto difíceis de incorporar-se a uma análise do processo de desenvolvimento. Dessa forma, para os nossos propósitos analíticos, o principal fator responsável pelo maior ou menor grau de desenvolvimento é a política econômica.

No caso do Brasil, já nos primeiros anos da década de 60, o crescimento descontrolado da inflação (que atingiu a níveis de 80/90% a.a. no biênio 63/64) evidenciava a perda de eficácia da estratégia desenvolvimentista que prevalecia até aquela época.

Ao mesmo tempo em que se acelerava a inflação de 47% em 1961, para 51% em 1962, 81% em 1963 (alcançando 91% em 1964), as taxas de crescimento do produto real caíram de 10,3% em 1961, para 5,3% em 1962 e 1,5% em 1963.

Repetia-se então no País o já conhecido panorama de crises que se segue a uma situação de desregramento financeiro e desequilíbrio monetário — estagnação econômica, tendência a hiperinflação, fuga de capitais, agitação sindical e déficits descontrolados do orçamento público, estagnação das exportações, redução de créditos eternos, instabilidade política e, em síntese, desorganização de todo o sistema de mercado. (8)

Reforma Institucional e Evolução Econômica a partir de 1964

Para resolver essa grave crise política e econômica e estabelecer bases sólidas e duradouras para o desenvolvimento do País a nova política do Governo Brasileiro, desde 1964, compreendeu um amplo programa de reformas institucionais que, na área econômica tinha os seguintes objetivos gerais:

- a) acelerar a taxa de crescimento econômico do País, corrigindo a tendência à estagnação que havia sido observada nos inícios da década de 1960; para tanto, seria necessário reconstruir uma economia de mercado, eliminando as distorções criadas pela inflação, de modo a gradualmente conter o próprio processo inflacionário, expandir as explorações e reequilibrar o balanço de pagamentos.
- b) melhorar a distribuição de renda, através da redução das disponibilidades regionais e setoriais e das tensões criadas por esses desequilíbrios, e da criação de novas oportunidades de emprego para a população que continuamente afluía ao mercado de trabalho.

Para atingir esses objetivos, foi necessário modernizar a instrumentalidade governamental e criar novos instrumentos de ação, atra-

(8) Para uma análise dos efeitos da inflação sobre o sistema de mercado ver Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). Ver também Mário Henrique SIMONSEN — Brasil 2.002 Cap. 2.

vés da reforma dos sistemas fiscal e cambial, do disciplinamento da política salarial, da criação de um mercado de capitais, da implantação do controle orçamentário, da restauração do crédito externo e do crédito público interno, da implantação da reforma administrativa e da montagem de um sistema de planejamento.

Hoje, já se pode considerar como bem sucedido o grande e penoso esforço desenvolvido para implementar essa estratégia.

A taxa anual de crescimento que se havia situado ao nível de 3,4% no biênio 62/63, elevou-se, nos triênios seguintes para 3,6% em 64/66, 7,4% em 67/69 e 10,4% em 70/72 (Quadro I e Gráfico I). Nesses mesmos períodos a taxa de inflação decresceu de 66,3% para 53,0%, 23% e 18,5%; (Quadro I) enquanto as exportações se expandiam de US\$ 1.310 milhões para US\$ 1.589 milhões, US\$ 1.949 milhões e US\$ 3.279 milhões. (Quadro II).

Ao mesmo tempo significativos progressos foram alcançados nas principais áreas setoriais consideradas estratégicas para o esforço de desenvolvimento (Quadro III).

Comparação entre os dois modelos

Resta saber se o atual processo de crescimento tem condições de permanência e auto-sustentação ou se tende também a esgotar-se dentro de um certo prazo, como ocorreu no passado.

Nesse particular, parece-nos que o contraste básico entre os dois modelos (pré e pós-1964) está justamente em suas diferentes características de estabilidade e equilíbrio.

O modelo protecionista inflacionário e autárquico é fundamentalmente instável e de possibilidades limitadas; as distorções do sistema de preços e a segregação em relação ao comércio externo tornam cada vez mais difícil a manipulação das variáveis poupança, exportações e investimento público, com fins de desenvolvimento.

A ausência de padrões de referência limita a eficácia da política econômica, ao mesmo tempo em que os grupos de pressão engendram mecanismos de defesa que dão mais rigidez ao sistema e lhe reforçam as características negativas.

Em sentido contrário, o modelo de economia de mercado, com razoável estabilidade monetária e abertura para o exterior, possui, pela sua própria natureza, mecanismos de autocorreção e de equilíbrio que, associados a uma adequada política econômica, asseguram o crescimento auto-sustentado de longo prazo.

Sem dúvida, o processo pelo qual se obtém esse crescimento não é automático, nem livre de obstáculos ou tropeços. O modelo de eco-

nomia de mercado é uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento econômico. Para que este seja alcançado é essencial criar, de forma imaginosa, e operar, de maneira eficiente, um amplo e complexo instrumental de política econômica adequado e compatível com os desafios que devem ser enfrentados em cada estágio do processo de desenvolvimento.

No caso particular do Brasil, por exemplo, a reconstrução da economia de mercado não teve como corolário uma política de "laissez faire". Muito pelo contrário, ela tem sido acompanhada de ampla e intensa intervenção governamental a ponto de um dos estudiosos do problema ter caracterizado a ação do Governo como o principal agente ou fator de desenvolvimento no processo de rápida expansão do Brasil após 1968. (9)

Dessa forma, a continuidade do processo de crescimento dependerá da qualidade e força da política econômica, em termos de sua capacidade para influenciar as variáveis básicas e eliminar os obstáculos e pontos de estrangulamento que se lhe antepõem em cada estágio.

Os desafios do futuro

No caso do Brasil, as especulações dos estudiosos têm identificado os seguintes elementos críticos em relação ao crescimento futuro do País: elevação da taxa de poupança, expansão das exportações, redução de eventual dependência de capitais externos, formação de recursos humanos, expansão do emprego e melhoria da distribuição da renda. (10)

Ressalte-se que nenhum desses problemas é inerente ao atual modelo de desenvolvimento do Brasil, dado que já estavam presentes, de forma talvez mais agravada, no período anterior a 1964.

A taxa de poupança do País, possivelmente subestimada nas estimativas oficiais de contas nacionais, (11) vem sendo progressivamente elevada, de forma relativamente simples e suave, através da reorientação de parte da renda adicional gerada no processo de crescimento: no setor privado, um amplo sistema de incentivos fiscais, associado ao desenvolvimento do mercado de capitais, constitui poderoso estímulo à elevação do nível de poupanças; no setor público, numerosos mecanismos embutidos (built in) sob a forma de receitas

(9) Werner BAER, *op. cit.* pág. 288.

(10) Ver BAER, *op. cit.* e SIMONSEN, *op. cit.*

(11) A taxa de investimento bruto fixo estimada pelas contas nacionais para 1970, era apenas 17%. Segundo Simonsen, estudos mais recentes indicam que essa taxa, deve situar-se em torno de 22%, na realidade. *Op. cit.* pág. 45.

vinculadas a fundos de desenvolvimento, a par de políticas realistas de tarifas de serviços públicos, contenção de despesas de custeio e reinvestimento dos lucros de empresas estatais, têm assegurado uma contribuição crescente do Governo para o aumento da taxa de formação de capital.

A expansão das exportações tem sido nos últimos anos não apenas uma meta prioritária como uma realidade surpreendente. Nos últimos 10 anos, essas exportações cresceram de US\$ 1.215 milhões (1962) para US\$ 3.987 milhões (1972), ou seja, aumentaram 3,2 vezes. (12)

Todo um conjunto de medidas administrativas e de incentivos fiscais e financeiros com fins de promoção de exportações vem sendo progressivamente ampliado e aperfeiçoado.

A eventual dependência do exterior possivelmente vem sendo diminuída em todos os níveis.

No plano externo, a expansão das exportações tem sido acompanhada de crescente diversificação tanto da pauta exportável quanto de mercados exportadores. O café, que representava 73,7% do total das exportações do Brasil em 1952, reduziu essa participação para 23% em 1971. Ao mesmo tempo os produtos industrializados evoluíram de uma participação inexpressiva há alguns anos para compor cerca de 28,3% da pauta exportável em 1971.

Por outro lado, os Estados Unidos que representavam 48,1% do mercado de exportações do Brasil, no período 1947/51, tiveram essa participação reduzida para 28,8% em 1967/71, ao mesmo tempo em que aumentava a importância relativa dos mercados da Europa Ocidental, Japão, América Latina e outros países.

Paralelamente, a rápida expansão da dívida externa dos últimos anos tem sido acompanhada de expansão mais que proporcional das reservas e de melhoria substancial da escala de vencimentos dos débitos. (13)

No plano interno, um governo forte, uma burocracia razoavelmente competente e um controle governamental de importantes setores econômicos parecem ter eliminado qualquer temor de uma

(12) As taxas de crescimento das exportações nos últimos anos (em relação ao ano anterior) têm sido de:

1968	— 14%
1969	— 22%
1970	— 19%
1971	— 6%
1972	— 37%

No primeiro semestre de 1973 as exportações cresceram 43% em relação a igual período do ano anterior.

(13) Atualmente, os ingressos de financiamento externos em moeda estão sujeitos à condição de um prazo mínimo de 10 anos.

eventual dependência de interesses externos. Embora não haja qualquer restrição à entrada de capitais estrangeiros, estes somente são aceitos onde e quando as suas motivações coincidem com os interesses nacionais.

Como parte dessa "orientação racional e pragmática de nacionalismo positivo" (14) procura-se obter das empresas estrangeiras uma contribuição significativa em termos de transferência de tecnologia (notadamente nas áreas de tecnologia mais sofisticada) e pesquisa tecnológica e uma participação no esforço de conquista de novos mercados externos. Ao mesmo tempo, medidas são tomadas para elevar a escala e melhorar a eficiência das empresas nacionais para o fim de colocá-las em pé de igualdade com suas congêneres estrangeiras. (15)

Finalmente, os três problemas restantes — formação de recursos humanos, emprego e distribuição de renda estão estreitamente relacionados entre si.

No campo da distribuição de renda, a posição do Governo brasileiro foi definida de forma bem clara nos seguintes termos: "O Governo não se solidariza com a distribuição de renda herdada de estágios de crescimento anteriores, nem deseja realizar primeiro o crescimento para depois melhorar a distribuição de renda. O que se está empreendendo é o crescimento acelerado com melhoria de distribuição de renda. O crescimento rápido viabiliza em boa medida a política de melhoria de distribuição de renda e de aceleração do aumento de emprego. De outra forma, o crescimento lento limitaria substancialmente o que se pode fazer nesses campos". (16)

Por outras palavras, o crescimento rápido não é um fim em si, mas um instrumento — aliás, o melhor instrumento — para fomentar o aumento de emprego, a melhoria da distribuição de renda e a elevação do padrão de vida da população.

A ampliação das oportunidades de emprego, para absorção dos novos trabalhadores que afluem ao mercado e eliminação progressiva de eventual subemprego existente, (17) constitui uma das metas prioritárias do Governo.

(14) Ver João Paulo dos REIS VELLOSO, *Desenvolvimento e Grandeza do Brasil. A Experiência Econômica e Social da Revolução*, pág. 12, Conferência do Ministro do Planejamento, na Escola Superior de Guerra, em 4 de julho de 1973.

(15) Diversos programas desenvolvidos e operados pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda têm por objetivo a realização de fusões e incorporações de empresas, a reorganização e modernização industrial, o desenvolvimento tecnológico e científico, a utilização racional de sistemas de computação eletrônica, o treinamento de executivos, etc.

(16) João Paulo dos Reis Velloso, *op. cit.* pág. 8

(17) A taxa de desemprego aberto no Brasil é relativamente baixa, cerca de 3% da força de trabalho. Suspeita-se, porém, que em certas áreas existe considerável margem de subemprego.

Já como resultado da eliminação das distorções geradas pela inflação (subsídio ao uso do fator capital, aumento de pressões salariais e encargos trabalhistas, etc), e do amplo esforço do programa habitacional, melhorou substancialmente na década de 1960/70 o desempenho do setor mais dinâmico (Secundário) da economia brasileira, em termos de absorção de mão-de-obra.

A taxa de crescimento da população economicamente ativa desse setor elevou-se de 2,3% a.a. no período 1950/60 para 5,9% a.a. na década 60/70. Para a economia como um todo essa taxa ainda tem sido relativamente baixa — cerca de 2,7% a.a. nos últimos 20 anos, sendo que a meta para 1974 é alcançar uma taxa de 3,2%. (18)

Embora diversas medidas venham sendo adotadas para estimular a mais intensa absorção de mão-de-obra, a experiência tem indicado que o melhor instrumento para alcançar esse objetivo é justamente uma alta taxa de crescimento associada à adequada qualificação de mão-de-obra.

No que se refere à distribuição de renda tem sido bastante intensa no Brasil a recente controvérsia sobre a elevação dos índices de concentração de renda que teria sido evidenciada pela comparação entre os Censos de 1960 e 1970.

Deixando de lado os numerosos problemas estatísticos relacionados com essa análise, (19) tal observação, conforme assinala Simonsen, "parece legítima como constatação, mas não como contestação à atual política econômica (do Governo Brasileiro)". (20)

Com efeito, esse eventual aumento nas disparidades de distribuição de renda entre dois pontos isolados no tempo nada nos diz sobre a tendência de longo prazo da distribuição de renda no Brasil, e particularmente parece estar associado aos efeitos da situação relativamente anormal vivida pelo país, nos últimos anos, compreendendo: a) a fase de estagnação anterior a 1964, b) os sacrifícios impostos à comunidade pela política de estabilização no período 1964/66 e mais, recentemente c) o período de grande expansão do PIB de 1968/73.

(18) Apenas para dar uma idéia do notável dinamismo do emprego no setor indústria nos últimos anos, convém registrar que a taxa de expansão do emprego na indústria manufatureira foi de 4,8% em 1971, 5,4% em 1972 e 3,4% no 1.º semestre de 1973 (em relação a igual período do ano anterior).

(19) Entre as várias limitações das medidas de renda que têm sido utilizadas para essa análise, Langoni destaca as seguintes: exclusão das rendas implícitas (auto-consumo do setor agrícola, transferências diretas entre indivíduos, serviços prestados por certos bens duráveis), a dificuldade de contabilização de rendas não contratuais, o uso de renda corrente ao invés de renda-permanente, as diferenças regionais de custo de vida, a variação das horas trabalhadas, serviços prestados pelo Governo, etc. Ver Carlos Gersido Langoni, *Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil*, Editora Expressão e Cultura, pág. 205.

(20) Mário Henrique Simonsen, op. cit. pág. 59.

Tanto o processo inflacionário, na primeira etapa, como o esforço de estabilização, no período 1964/68, devem ter provocado alguns declínio nos salários reais, tendência essa que pode ter sido corrigida a partir daquele ano.

Mais recentemente, a fase de intenso crescimento econômico deve ter provocado uma certa disparidade entre os mercados de mão-de-obra qualificada e não qualificada e uma acelerada elevação dos lucros das empresas.

D qualquer modo, um conjunto de medidas já vêm sendo adotadas para melhorar, a curto e médio prazos, a distribuição de renda do País.

A curto prazo, devem ser consideradas recentes medidas no campo da previdência social (estendendo-se, por exemplo, a assistência do sistema previdenciário à classe camponesa e de empregadas domésticas, até então totalmente fora do sistema) do treinamento de mão-de-obra (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra), da melhoria dos padrões de alimentação e nutrição (Programa Nacional de Alimentação e Nutrição), da redução de custos de medicamentos básicos (Programa da Central de Medicamentos) e da expansão dos investimentos em saúde, saneamento, educação e habitação popular.

Mais importante, porém, são as medidas que têm por objetivo atacar as causas primárias da concentração de renda e assegurar a melhoria de sua distribuição no longo prazo. (21)

Nesse particular, dois conjuntos de medidas do Governo Brasileiro assumem particular importância para a melhoria futura da distribuição de renda:

- a) a expansão e democratização das oportunidades de educação.
- b) a criação de fontes adicionais de renda individual, associadas a um mecanismo de poupança forçada, que assegure uma acumulação patrimonial, como é o caso dos programas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do Programa de Integração Social. (22)

(21) Estudos recentes têm identificado o fator educação como a causa mais importante das desigualdades de renda.

(22) Deve ser assinalado também que a análise dos dados dos Censos de 1960 e 1970 evidencia que, a despeito de uma elevação no coeficiente de concentração de renda, todos os grupos e classes de renda apresentaram aumentos significativos no nível absoluto de renda real. Em segundo lugar, deve ser observado que a política governamental pode ter como objetivo fundamental a eliminação da pobreza (ou seja, a elevação das rendas daquelas pessoas que se situam ainda no nível considerado de subsistência), e não necessariamente a redução, a curto prazo, dos índices de concentração de renda de toda a comunidade.

VI — COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS BRASILEIRO E JAPONÊS

Recentemente, o Centro de Desenvolvimento Internacional do Japão (IDCJ), com a cooperação do Instituto de Planejamento (IPEA/IPLAN) do Ministério do Planejamento do Brasil elaborou um "Estudo Comparativo de Desenvolvimento do Brasil e Japão". (23)

A pesquisa tinha por objetivo identificar as similaridades e discrepâncias das experiências de desenvolvimento dos dois países. Partindo da hipótese de que existiam razoáveis similaridades em termos de população total, produto global e estrutura industrial entre o Japão de cerca de 20 anos atrás e o Brasil atual, o estudo procurava identificar os fatores críticos ou relevantes do processo de desenvolvimento de ambos os países, tendo em vista definir critérios que permitissem prever o desenvolvimento futuro do Brasil em função da experiência passada do Japão.

A conclusão básica foi a de que, em termos de índices macroeconômicos e de produção industrial, a economia brasileira se aproxima bastante da economia japonesa do período 1953/57, que corresponde à época em que aquele País ganhou independência econômica. Uma análise mais aprofundada da estrutura dos setores e empresas evidenciou, no entanto, que a economia brasileira da atualidade deveria ser comparada com a do Japão do período de 1951 a 1955.

Dessa forma existiria um hiato entre as duas economias de cerca de 12 a 15 anos em termos de comparações globais ou macroeconômicas e de 15 a 20 anos em termos de análises microeconômicas.

Algumas diferenças significativas foram apontadas em relação à disponibilidade de recursos naturais, extensão geográfica e taxa de crescimento da população (embora a população do Brasil em 1970 — 94,5 milhões — fosse inferior à do Japão no mesmo ano — 103,5 milhões — a taxa de crescimento demográfico do Brasil era de 2,9% a.a., mais de duas vezes superior à do Japão de 1,1% a.a.).

Ademais, dadas as diferenças de extensão geográfica de um e outro País, a densidade demográfica do Japão era de 278 habitantes por km², enquanto a do Brasil era de apenas 11 habitantes por km².

Do ponto de vista demográfico, uma outra diferença importante refere-se à taxa de dependência da população. Essa taxa é bem mais elevada no Brasil em função da maior concentração da popu-

(23) International Development Center of Japan, Comparative Study of Economic Development of Brazil & Japan, report prepared for the Overseas Technical Cooperation of Japan, March, 1973.

lação nas idades jovens. Com efeito, a proporção da população nas idades produtivas (entre 15 a 70 anos) em 1970, era de 72%, no Japão e de apenas 56% no Brasil.

Mais importante ainda, o Japão parece ter iniciado um processo de crescimento auto-sustentado nos inícios do século, enquanto a decolagem da economia brasileira somente veio a ocorrer na década dos anos 50.

Com efeito, já no período 1885/1904, o Japão vinha crescendo a taxas médias anuais de 3,9% ao ano, enquanto o Brasil, nos períodos de 1929/1937 e 1947/57, somente alcançou as modestas taxas (médias anuais) de crescimento de 2,3% e 2,9%, respectivamente.

Do ponto de vista potencial de crescimento dos dois países, duas importantes diferenças foram evidenciadas em termos de nível educacional e esforço de poupança.

No caso particular do Japão, um dos principais fatores responsáveis pelo acelerado crescimento econômico parece ter sido o precoce desenvolvimento educacional do País e a alta qualidade de sua mão-de-obra. Já em meados do século passado o Japão possuía um nível educacional consideravelmente elevado e, a partir da Restauração MEIJI, intensos programas de educação foram desenvolvidos. Em 1886 a educação compulsória de 4 anos foi implementada, elevando-se a taxa de escolaridade de 28,1% em 1873, para 45% em 1887 e 91,6% em 1902 (95,8% para meninos e 87,3% para meninas). Já em 1908 a educação compulsória era estendida para 6 anos e a taxa de escolaridade superava 98%.

A experiência do Japão evidencia o relativo atraso em que se encontra ainda o Brasil no campo educacional embora deva ser ressaltado o considerável esforço que vem sendo desenvolvido pelo Governo Brasileiro para revolucionar completamente o panorama educacional do País, até o final da década de 1970.

Em termos de taxa de analfabetismo, por exemplo, a proporção de analfabetos do Brasil na faixa etária de mais de 15 anos era, em 1940, de 56%, percentagem essa que foi reduzida para 50,7% em 1950, 39,5% em 1960 e 33,1% em 1970 (comparada com a percentagem de 2,2% para o Japão nesse mesmo ano).

Por isso, o Brasil vem desenvolvendo um dos mais amplos programas de alfabetização do mundo, que tem por objetivo erradicar completamente o analfabetismo na faixa etária de 15 a 35 anos, até o final da década.

Da mesma forma, vem sendo consideravelmente expandida a rede escolar do ensino do 1.º grau, tendo em vista alcançar o obje-

tivo de universalização do ensino primário até o final da década. As metas do IPND prevêem a elevação da taxa de escolarização real, no ensino fundamental de 8 anos, de 71,5% em 1971 para 80% em 1974.

Deve ser mencionado, no entanto, que no Japão há grande contribuição do setor privado para o financiamento do setor educação, enquanto no Brasil esse financiamento depende quase totalmente do apoio governamental.

Outra diferença significativa se refere à taxa de poupança.

Estima-se que a taxa de poupança no Brasil tenha sido de 16,6% em 1969 (24). No Japão essa taxa foi de 25,6% em 1955, elevando-se para 34% em 1960 e 39% em 1970.

A despeito dessas diferenças foram observadas, entre as duas economias, consideráveis similaridades em termos de um sistema econômico misto, estabilidade política, continuidade da política econômica, e importância da liderança governamental.

No caso particular do Japão foram identificados como fatores principais responsáveis por sua elevada taxa de crescimento: o esforço de poupança e investimento, a existência de uma força de trabalho abundante e de boa qualidade, a estrutura dual de sua economia, com uma adequada integração de empresas de grande e de pequeno porte, a expansão das exportações e o impacto de políticas monetárias e fiscais adequadas.

Em dois pontos importantes a experiência japonesa se diferencia bastante do modelo brasileiro: a) na atitude relacionada com a liberalização do comércio externo e com o investimento estrangeiro; b) na política de incorporação e adaptação de tecnologia.

Com efeito o Japão manteve, até o início da década de 1960, uma estrutura de comércio externo bastante controlada. Somente em 1963 é que o Japão atingiu um nível de liberalização do comércio externo comparável ao de outras nações avançadas.

Por outro lado o esforço de desenvolvimento do Japão tem sido muito menos dependente do investimento externo do que o do Brasil o que explica possivelmente a sua mais alta taxa de poupança. Até 1967 o Japão manteve uma política bastante restritiva de investimento externo, enquanto que o Brasil tem adotado uma política bastante liberal nesse campo.

(24) Conforme já assinalado anteriormente existem consideráveis dúvidas sobre a correção das estimativas de formação de capital no Brasil, presumindo-se que as contas nacionais subestimem o esforço de poupança do País.

Ademais, o Brasil parece ser agora muito mais dependente da importação de tecnologia do que o foi o Japão há alguns anos atrás. Os dispêndios com importação de tecnologia do Japão correspondiam a apenas 0,08 do seu produto bruto e 0,8% das suas importações totais em 1955.

No Brasil, em 1969, essas importações corresponderam a 0,28% do seu produto bruto e 4,5% das suas importações totais.

Isso se explica não apenas pelo fato de que o Japão atingiu um nível de desenvolvimento tecnológico mais avançado, como também em decorrência das limitações impostas ao influxo de capital e tecnologia estrangeira até 1968.

Uma outra característica importante se refere ao fato de que no Japão geralmente tem sido separada a compra de tecnologia da importação do capital, enquanto que no Brasil essas duas operações geralmente estão associadas entre si.

Com relação à participação do Governo no sistema econômico, o estudo do Centro de Desenvolvimento do Japão identificou uma proporção equivalente de intervenção governamental nos casos do Brasil e do Japão.

Para o Brasil, foi estimada uma participação do Governo no GNP de 26% em 1969, que se compara com uma participação do Governo Japonês de 25%, em 1965, e 26% atualmente. É provável que em ambos os casos essas proporções estejam subestimadas, por não incluir a participação das empresas estatais e diferentes esquemas de associação entre Governo e empresa privada.

Felo menos no caso do Brasil, é sabido que a participação do Governo, inclusive empresas governamentais deve ascender acerca de 35% do PNB (25).

Finalmente o estudo chama a atenção para o papel estratégico desempenhado pelo "vigoroso espírito empresarial que funcionou como a força diretora do crescimento econômico do Japão desde a era MEIJI. (26).

No início da fase de modernização, o próprio Governo Japonês desempenhou a função de empresário, implantando e operando indústrias pioneiras, que subseqüentemente constituíram o modelo para a implantação de numerosas fábricas similares. Posteriormente, considerável ênfase foi dada à assistência governamental para promoção da empresa privada.

(25) Ver Fernando REZENDE, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*, IPEA, 1973.

(26) ICDJ, *op. cit.* pág. 147.

Estreita associação entre o Governo e líderes empresariais permitiu não apenas o desenvolvimento das indústrias modernas como a estruturação de um complexo de grandes companhias holding (zaibatsu) que dominaram os diferentes setores do comércio, finanças e indústrias leves e pesadas.

Depois da II Guerra Mundial, com a dissolução dos zaibatsu e a estruturação de um sistema econômico mais competitivo, grande esforço foi realizado nos campos da atualização tecnológica e da reforma administrativa, sendo de destacar nesse particular a atuação do Centro de Produtividade do Japão e da Associação de Administração Japonesa.

A análise da experiência japonesa parece indicar que a política governamental do Brasil (27), nos últimos anos, vem seguindo uma trilha correta e adequada.

Com efeito, um grande número de medidas vem sendo adotado com os seguintes objetivos principais:

- estimular a iniciativa empresarial, fortalecer (aumento de escala, ampliação das oportunidades de financiamento, etc) e modernizar (treinamento de executivos, etc) a empresa privada;
- acelerar o desenvolvimento científico e tecnológico e a modernização dos setores tradicionais;
- expandir o sistema educacional e adequá-lo às necessidades de uma economia industrial moderna;
- elevar o coeficiente de poupança da comunidade;
- racionalizar a administração do setor público de modo a que este possa exercer o papel orientador ou supletivo à empresa privada, no processo de desenvolvimento econômico.

(27) Ressalte-se que essa política foi formulada levando em conta fundamentalmente os problemas brasileiros e de forma completamente independente da análise de qualquer experiência estrangeira.

GRÁFICO I

BRASIL: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL
 Período 1960-1972

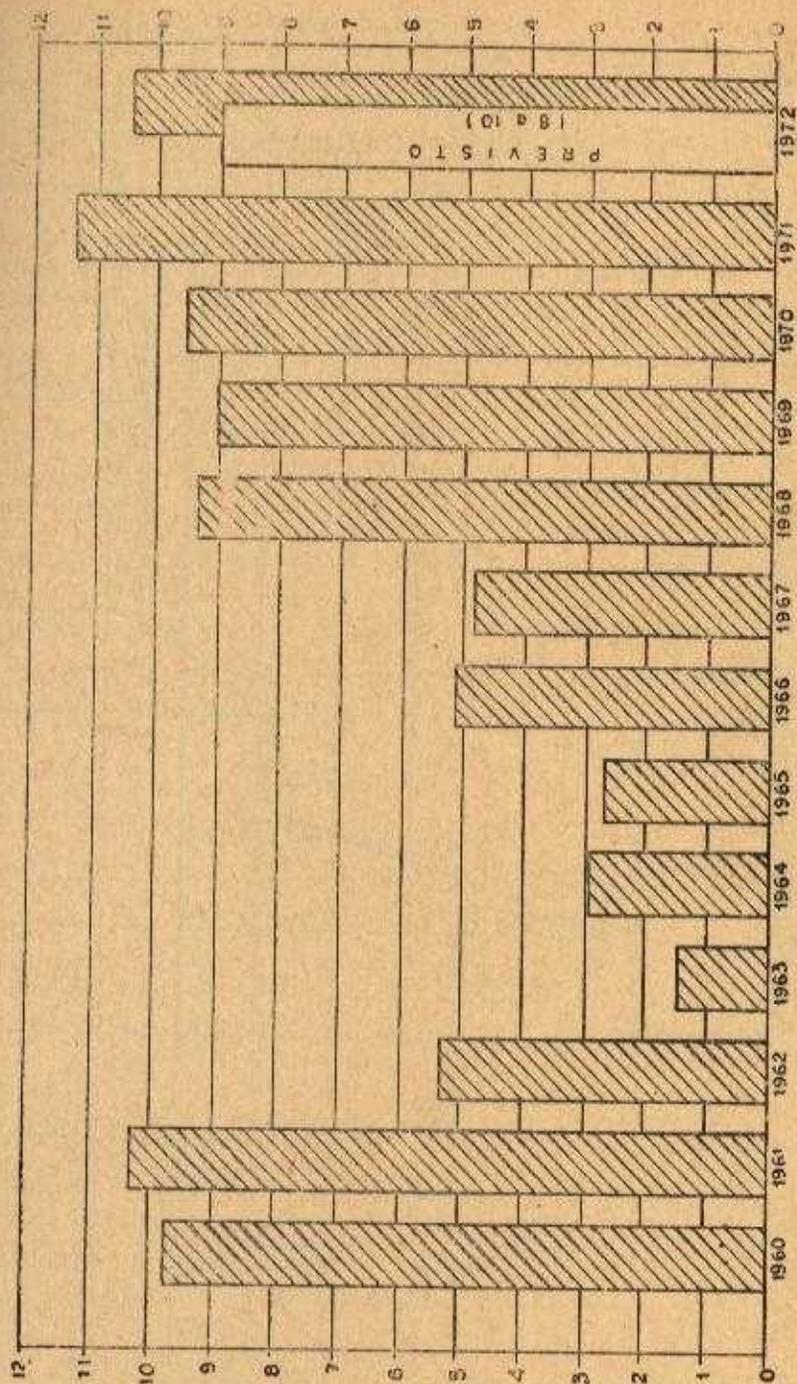
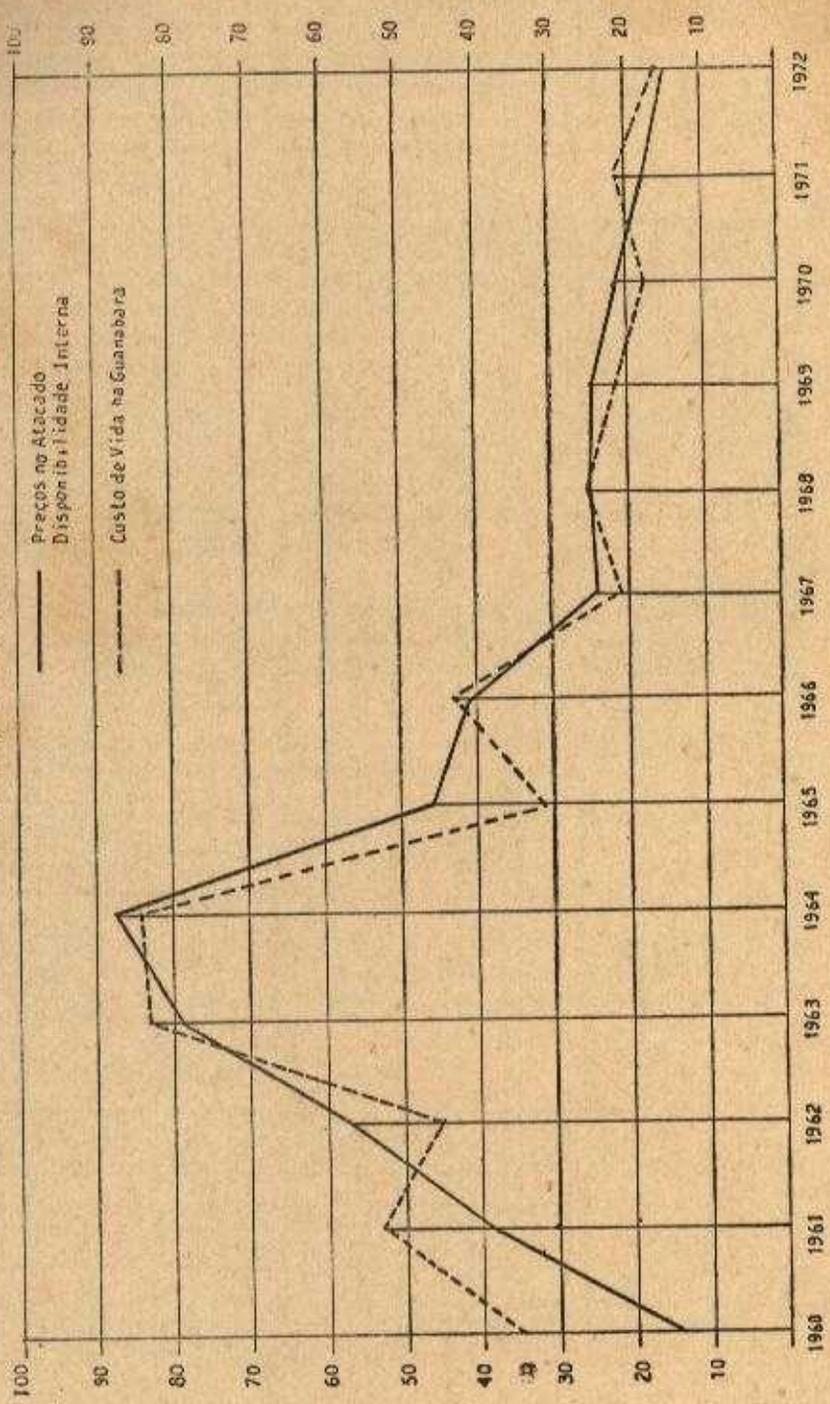


GRÁFICO II
BRASIL: ÍNDICES DE PREÇOS — VARIACÕES ANUAIS
 Período 1960-1972



QUADRO I
BRASIL : CRESCIMENTO E INFLAÇÃO

PERÍODOS	TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)		TAXA DE INFLAÇÃO (*) (%)
	DO PIB	DO PRODUTO INDUSTRIAL	
1962/63	3,4	1,7	66,3
1964/66	3,6	6,1	53,0
1967/69	7,4	8,8	23,1
1970/71	10,4	11,5	19,4
1972	10,9	15,0	15,7

(*) Índice Geral de Preços — FGV.

QUADRO II
BRASIL : SETOR EXTERNO

PERÍODOS	MÉDIAS ANUAIS (em US\$ milhões, FOB)		
	SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS	EXPORTAÇÕES	
		Totais	Manufaturados
1962/63	295	1.310	47
1964/66	163	1.569	132
1967/69	112	1.949	229
1970/71	559	2.819	743
1972	2.400	3.987	1.200

QUADRO III

REALIZAÇÕES 1963/1972

DISCRIMINAÇÃO	1963	1972	Aumento (%)
1 — Indústrias Manufatureiras			
Taxa anual de crescimento do Produto (%)	4,0 média 1963/1963	14,2 média 1971/1972	252,5
Empregos — Total (em mil trabalhadores)	1.788	2.387	41,1
2 — Produção Industrial — Setores			
Indústria Automotiva (unidades)	174.000	393.000	240,8
Construção de Navios (tonelagens construídas, navios de mais de 1.000 TDW)	40.500	363.662	803,4
Lingotes de Aço (1.000 t)	2.830	6.500	132,1
Cimento (1.000 t)	5.200	11.400	119,2
3 — Energia Elétrica			
Capacidade Instalada (1.000 Kw)	6.350	13.689	115,6
Consumo (1.000.000 Kwh)	22.620	47.300	110,0
4 — Produção de Petróleo			
(1.000 barris)	37.500	61.183,6	63,1
5 — Rodovias Pavimentadas (Total)	11.400	28.830	152,9
6 — Comunicações			
Terminais de Telex (total)	500	4.054	710,8
Telefones (terminais)	1.220.000	1.994.000 (1971)	63
Sistema de Microondas Internacional Via Satélite (número de setas)	—	110	—
Sistema de Microondas Nacional (n.º de canais)	720	18.304 (1971)	2.442
7 — Educação			
Despêndios Federais (preços de 1972) em milhões de cruzeiros	176	2.911,7	1.554,4
Matrículas 1.º e 2.º Graus (1.000 estudantes)	11.010	19.797	79,8
Matrículas Ensino Superior (1.000 estudantes)	124	604,1	459,7
8 — Habitação			
Unidades Construídas	4.600 média 1937/1963	100.900 média 1972	2.093,7
9 — Deficit do Tesouro como Percentagem do PIB	5,3%	0,2%	
10 — Exportações (FOB)			
Exportações totais — US\$ milhões	1.410	3.987	182,8
Exportações de Bens Manufaturados — US\$ milhões	37	1.200	3.143,2
11 — Incentivos Fiscais (Milhões de Cr\$ — Preços de 1972)			
Norte/Nordeste	16	1.200	7.400,0
Total de Incentivos	16	1.949,6	12.065,0
12 — Fundo de Participação de Estados e Municípios (inclusive o Fundo Especial)			
Milhões de Cruzeiros (preços de 1972)	27	5.291,8	18.599,2