

OBSERVAÇÕES SÔBRE O PLANO TRIENAL

WERNER BAER,
da Universidade de Yale

Antes de passar às questões de importância, parece-me necessário explicar minha posição básica e deixar claro como gostaria que fôsem recebidas as observações que se seguem. Em primeiro lugar, concordo com a idéia básica de preparar um plano. Creio ser a planificação de importância vital para uma economia mista em processo de desenvolvimento, ou seja, uma economia na qual a empresa privada e o governo têm papéis importantes na condução dos recursos para os investimentos produtivos. A função de um plano num país não-socialista é determinar certas metas a serem atingidas pela economia dentro de determinado período de tempo; é examinar os recursos disponíveis, as tendências, as relações sócio-econômicas, ver como distribuir os recursos e modificar as relações socio-econômicas para atingir os objetivos propostos. Os instrumentos políticos para a realização dêste último propósito incluem não apenas os recursos habituais monetários, fiscais e de comércio exterior, mas também certas reformas estruturais dos instrumentos políticos tradicionais, reformas de certos tipos de relações sócio-econômicas (modificações na distribuição da terra, por exemplo) e, possivelmente, um novo exame das esferas a serem ocupadas pela indústria privada e pelo governo (se determinados tipos de infraestruturas devem caber às empresas privadas ou ao governo, por exemplo). Em suma, o planejamento numa economia não-socialista procura influir no desenvolvimento econômico principalmente de forma indireta, ocorrendo a interferência direta principalmente nos pontos de estrangulamento.

Isto pôsto, posso afirmar minha total simpatia pelo Plano Trienal do Brasil. Sei também que os responsáveis pela sua elaboração tiveram apenas cerca de três meses para prepará-lo, o que é um prazo demasiado curto para produzir um plano perfeitamente adequado. Embora as observações que se seguem sejam principalmente críticas, espero que sejam recebidas dentro de um espírito construtivo, pois suponho que o Plano

será revisto muitas vezes, para que se transforme no instrumento adequado de política.

Inicialmente, esse documento não constitui na realidade um Plano completo. Não preenche as condições mencionadas acima. Em primeiro lugar, não temos qualquer explicação das finalidades visadas, ou seja, qual o tipo de estrutura econômica. Excetuando-se o objetivo de conseguir uma taxa de crescimento de 7% — o que na verdade é apenas um objetivo desejado, tendo por base a tendência satisfatória dos últimos anos — o Plano faz apenas uma série de afirmações sobre a redução da inflação, o aumento da participação do governo na educação, as medidas sanitárias, a melhor utilização dos recursos, etc. Seria de esperar que fôsse além e examinasse qual o tipo de estrutura capaz de sustentar uma taxa de crescimento de 7%. Isso não é feito na parte macroanalítica e o que nela encontramos é uma série de projeções baseadas nas tendências observadas durante os anos em que a taxa de crescimento foi de 7%.

Essa taxa está naturalmente ligada a um investimento fixo. Foi obtida nos últimos anos com uma proporção de investimento de 15% do produto nacional bruto. O Plano prevê uma proporção média de 18% nos próximos três anos. Parece-me que esse cálculo se fez muito mecanicamente. É certo que o Brasil teve nos últimos anos uma alta relação produto/capital, mas até agora ninguém pôde realmente dar uma boa explicação desse fenômeno, nem o Plano procura fazê-lo. É, portanto, discutível a hipótese de que essa relação mágica continuará. O Plano decompõe os investimentos pelos setores, por dois anos, 1949 e 1958 (que não foram escolhidos ao acaso pelos autores, como o documento sugere, já que foram esses os dois únicos anos em relação aos quais havia um volume de informação bastante para permitir essa decomposição). É um processo extremamente duvidoso tomar a tendência entre esses dois anos e fazer projeções até meados da década de 1960, especialmente se considerarmos o fato de que num país que se industrializa rapidamente, como o Brasil, as relações de investimento tendem a sofrer modificações estruturais muito rápidas.

Antes de continuar, gostaria de assinalar alguns exemplos de raciocínio e análise menos coerentes na parte de macroprojeção. Afirma-se que a produção agrícola se tem atrasado em relação à produção industrial e que a relação de trocas internas rendeu em favor da agricultura. Mas seria um pouco apressado deduzir, disso, que determinado volume de capital tenha passado assim ao setor agrícola, em detrimento da indústria. Seria necessário um pouco mais de pesquisa, antes de se poder afirmar isso. Sabe-se, por exemplo, que o sistema de distribuição agrícola

no Brasil é bastante arcaico, que a maior parte do dinheiro vai antes para o intermediário do que para o produtor agrícola. Por isso, é perfeitamente possível que parte do dinheiro ganho pelo intermediário volte à indústria, ao invés de ser colocado na agricultura. Sabemos bem que alguns dos grandes industriais brasileiros de hoje começaram com um pequeno comércio desse tipo.

Em outro lugar, tenta-se uma estimativa das modificações do padrão de vida do trabalhador rural. Ora, é fato notório que o setor mais fraco das estatísticas brasileiras é o agrícola. Os dados agrícolas são coligidos à base de produtos e é impossível obter informações sobre a distribuição da renda nesse setor. Não obstante, o Plano afirma que o aumento médio dos salários rurais foi de 1,6% a 2,5%, sendo a primeira percentagem supostamente relativa aos aumentos na produtividade dos trabalhadores, e a segunda, relativa aos aumentos no consumo privado. É um processo muito duvidoso. Na página seguinte vemos súbitamente a percentagem mais baixa usada como o incremento de salário dos trabalhadores rurais, enquanto a percentagem de 3,6% é atribuída ao trabalhador urbano. Esta última se baseia em aumentos no salário mínimo para os trabalhadores da Guanabara. Ninguém sabe quem é atingido por esse mínimo. Não obstante, o número é usado sem hesitação. Toda essa informação é utilizada para nos dizer que o aumento médio do salário real do trabalhador brasileiro foi de 2,7% na última década. Isso leva os autores do Plano à conclusão de que uma taxa de aumento de 2,5% no consumo, "... constituindo-se em indicação aceitável de que o consumo popular vem crescendo paralelamente ao consumo total da população." Não me parece indiscutível que as evidências apresentadas assegurem tal conclusão.

Quero assinalar outro exemplo de raciocínio que é muito perigoso. Diz o Plano que embora não existam dados diretos sobre a remuneração do trabalho altamente especializado e dos profissionais, as evidências indiretas indicam que essa remuneração elevou-se muito mais rapidamente que a dos outros trabalhadores. Os indícios são de que o número de automóveis em circulação e a produção de bens de consumo duráveis aumentou mais rapidamente do que a renda *per capita*. Esse indício é inaceitável, pois todos sabemos que a maioria dessas indústrias foi iniciada recentemente e que sempre se obtém um alto índice de crescimento ao se partir de uma base que é, praticamente, zero. Mas baseada em tal indício, temos a afirmação emocional de que as massas ainda se encontram no nível em que todo o seu salário é empregado no consumo de bens essenciais, enquanto os grupos profissionais usam seus aumentos para compra de bens de consumo duráveis que são índices de posição so-

cial. A última frase dêsse parágrafo diz: "Desta forma, para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade do que dos bens essenciais, cabendo a uma política fiscal bem orientada evitar que se extremem essas disparidades." Isso me leva a formular algumas perguntas: Haverá algo de errado em se promoverem essas indústrias, quando resultam na criação de emprêgo e proporcionam rendas superiores às dos setores tradicionais de exportação? Será negado às classes educadas, aos profissionais, todos membros produtivos da sociedade, um padrão de vida um pouco mais elevado? Deve ser estabelecida uma distinção entre um engenheiro, que é um membro muito produtivo da sociedade e pode ter um carro e o latifundiário atrasado. Além disso, a crítica direta ao padrão de consumo da sociedade implica no uso de controles muito mais diretos do que aqueles que o plano pretende advogar.

Ao término da macro-seção há também algumas projeções para exportações e importações. Em relação às primeiras, não há explicação quanto às suposições feitas para as projeções de preços, modificações no produto e orientação do mercado, etc. Encontramos apenas algumas considerações jornalísticas sobre os efeitos do Mercado Comum Europeu, do comércio com o bloco socialista, mas nenhum esforço quantitativo rigoroso para ligar tais considerações às projeções. O mesmo ocorre com as importações, onde pelo menos teria sido possível realizar uma análise do conteúdo de importação de várias indústrias. Finalmente, gostaria de assinalar que um bilhão e meio de dólares em créditos externos, que o Plano prevê, não é apenas uma ajuda passiva, um adiamento do pagamento de juros e débitos. Tais créditos possibilitarão ao Brasil manter um certo nível de importações sem as quais a alta taxa de desenvolvimento não se manteria.

Vamos ocupar-nos agora da parte setorial, ou microparte do Plano. Nela encontramos novamente uma compilação interessante de dados dos censos e afirmações gerais sobre as necessidades de educação, melhor saúde, melhor transporte etc. No setor educacional, não se encontra uma análise cuidadosa da oferta e procura dos vários tipos de mão-de-obra e das facilidades existentes para preparar a mão-de-obra necessária. Não há análise da disponibilidade ou das facilidades de treinamento de novos professores e da distribuição destes, em todos os seus tipos, bem como de salas de aula, pelas várias regiões do país. Não há nenhuma análise do conteúdo dos vários programas de ensino, embora em geral se saiba que a estrutura das instituições educacionais, da escola primária até a universidade, é antiquada em relação às necessidades de uma sociedade que se moderniza. As mesmas deficiências são encontradas no setor de saúde, sem que se tenha uma noção da disponibilidade de médicos nas

várias partes do país, ou de escolas de medicina, tipos de hospitais, dispensários etc.

No setor de transportes, voltamos a encontrar a mesma deficiência de trabalho analítico sério. Não se faz nem mesmo uma tentativa de uma análise de "cost-benefit" ao se compararem os investimentos no transporte rodoviário com o transporte ferroviário. Assim, os números relativos à distribuição de despesas da Tabela XXXVI, entre os vários sistemas de transporte, não têm qualquer sentido. Na projeção das necessidades de comunicação e energia, encontramos uma completa ausência de análise sistemática da procura e oferta, seja em base geral ou regional.

No setor agrícola, encontramos novamente uma utilização arbitrária do material estatístico. Será adequado, por exemplo, projetar números relativos ao consumo de alimentos baseados nas tendências passadas? Numa sociedade em que uma parte substancial da população ainda é auto-suficiente em alimentos, em que a sua dieta está sujeita a se modificar com o progresso na educação sanitária, em que há modificações na elasticidade da renda da procura de vários tipos de alimentos etc. é extremamente perigoso fazer projeções simples. Encontramos também toda uma série de quadros-sumários da distribuição de terra agrícola, baseados no Censo de 1950, sem que no entanto se façam análises dos tipos de propriedades de terra que seriam mais eficientes nas diversas regiões do país. Velhas e justificadas queixas sobre as injustiças das propriedades agrárias são repetidas, mas pouca análise se faz das possibilidades de modificar racionalmente a estrutura dessa propriedade.

A decepção mais grave ocorre no final do plano, quando o leitor espera encontrar um grande climax, ou seja, as recomendações sobre a política a ser adotada. As reformas bancária, administrativa e agrícola são objetos de recomendações simbólicas e jornalísticas, nuns poucos parágrafos superficiais. Dizer, por exemplo, que "nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra economicamente utilizada" é muito bonito, bem como as demais afirmações que se seguem. Mas o que o economista profissional também gostaria de saber é que tipo de estrutura econômica o planejador prevê no Nordeste, na Bahia, no oeste de Minas, no Sul? Cada área, com seu tipo particular de condições agrícolas, demanda tratamento diferente. Quanto deverá o governo investir no serviço de extensão agrícola? Como deverá ser organizado tal serviço? Quanto deverá o governo investir num sistema de crédito realmente agrícola, destinado a ajudar o pequeno

agricultor? Como organizar tal instituição? A reforma agrária exige fundos governamentais substanciais para seu êxito. Não obstante, não encontramos no plano nenhuma estimativa para êsses programas vitais.

Falta totalmente ao Plano uma análise da disponibilidade de fatores. O conhecimento das proporções de fatores é evidentemente de primordial importância em qualquer plano. O Brasil dispõe de recursos escassos, especialmente de capital, e de outros que são abundantes, como terra e trabalho não-especializado. É dever dos economistas distribuir os recursos escassos de forma a obter os maiores frutos possíveis. Assim, há necessidade de identificar os recursos das várias partes do país, para promover, quando possível, o desenvolvimento dentro de um fator ótimo de combinação. Nenhuma tentativa nesse sentido é feita no plano.

Antes de concluir, seja-me permitida uma última observação. Exceto no setor agrícola, não há qualquer esforço para identificar as fontes. Na maioria dos países, e mesmo na maioria dos documentos brasileiros, procura-se identificar as fontes dos quadros apresentados. Não há justificativa para que isso não fôsse feito nesse Plano. Tal omissão não só constitui um desserviço ao estudioso desapassionado, como uma desconsideração para com as pessoas e organizações que forneceram material aos planificadores.

Como professor, eu daria a êsse plano uma nota muito baixa. Ele não constitui, porém, um esforço totalmente desperdiçado. Se os planificadores levarem em conta as críticas construtivas, e se seguirem a posição que adotam — eles declaram que “o planejamento é um processo contínuo, que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado, o mais importante é iniciá-lo” — então êsse documento pode ser considerado, pelo menos, como uma tentativa inicial numa direção acertada. Sugiro dois caminhos futuros que podem ser seguidos pelas autoridades responsáveis. Primeiro, um plano não pode ser formulado num curto período de tempo. Se fôr um plano quinquenal ou quadrienal, sua preparação exigirá pelo menos um ano. Não vejo porque, nas atuais circunstâncias, não se preparou um plano especial para 1963 com medidas a curto prazo, dedicando-se êsse ano à formulação de um plano de desenvolvimento básico e muito mais amplo. Em segundo lugar, creio que nenhum plano deve ser produto de muitos grupos profissionais. Êstes devem ser consultados, e não solicitados a fornecer segmentos de informação. Talvez os planificadores pudessem mesmo ter organizado conferências para reunir maior informação. Creio ter essa tentativa mostrado que a planificação em escala plena deve ser um esforço cooperativo de muitos grupos técnicos diferentes, e não um esforço apressado de um reduzido grupo de pessoas.