

SÍNTESE ECONÔMICA

O PROGRAMA DE GOVERNO

São fixados, de início, nesta seção, os pontos do Programa de Governo do primeiro gabinete parlamentarista mais diretamente relacionados com a conjuntura econômica brasileira. Segue-se uma análise crítica. Tecnicamente elaborado nos pormenores, o Programa não revela coerência de conjunto, o que pode comprometer sua própria viabilidade. O fato parece demonstrar que um programa de governo dificilmente poderá ir além de um conjunto de diretrizes básicas.

A OBRIGATORIEDADE da apresentação de um Programa de Governo, criada pelo Ato Adicional, constitui importante passo no sentido da racionalização de nossa política econômica e social. Em verdade, não apenas o nôvo Conselho de Ministros se vê obrigado a analisar, antecipadamente, os grandes problemas do país, como também os principais grupos parlamentares devem estar preparados para expor suas idéias a respeito, no caso da queda do Gabinete.

O Programa de Governo do atual Conselho de Ministros representa a primeira manifestação desse nôvo sistema. Ocupa êle cinquenta páginas do *Diário do Con-*

gresso (Suplemento n.º 168, de 29 de setembro de 1961) e se divide em seis partes:

- I — Objetivos e Instrumentos de uma Política de Desenvolvimento
- II — Política Financeira para o Desenvolvimento com Estabilidade
- III — Desenvolvimento Econômico Setorial e Regional
- IV — Desenvolvimento Social
- V — Forças Armadas
- VI — Política Exterior.

Como se vê, a tônica do Programa se encontra justamente na parte econômica. Para a presente análise, apenas são relevantes as qua-

tro primeiras partes. Começaremos por apresentar o resumo de seus principais aspectos, para passar em seguida a um estudo crítico.

LINHAS FUNDAMENTAIS

Do ponto-de-vista que nos interessa, no momento, o Programa se orienta para quatro grandes objetivos, que, por sua vez, se decompõem em metas específicas. Em alguns casos se descreve os instrumentos e meios a serem utilizados para alcançar os fins desejados. Examinemos, separadamente, cada um dos grandes objetivos:

a) *Objetivo do desenvolvimento acelerado*

Mostra o Programa que, nos últimos treze anos, o produto nacional bruto (P.N.B.) vem crescendo na média de 5,2% ao ano, o que, levando-se em conta o incremento demográfico de 2,7%, permite um acréscimo anual médio do produto *per capita* de apenas 2,5%. Ora, tal cifra parece insuficiente ao Governo, diante dos resultados bem superiores registrados em outras partes do mundo. Assim sendo, propõe elevar a expansão anual do P.N.B. para 7,5%. Para tanto, cumpre elevar de 70% os investimentos brutos realizados no país. Segundo o Programa, essa meta "não parece inatingível com as nossas possibilidades de poupança, somadas às potencialidades de mobilização de recursos externos que venham complementar os nacionais, dentro e fora da estrutura da Aliança para o Progresso".

Não é fácil localizar no Programa as fontes de poupança a que se pretende recorrer para obter tão substancial alargamento na mar-

gem de capitalização do país. A contribuição externa é estimada, mesmo no quadro favorável atual, em 20% do esforço do país. Qualquer que seja a base sobre a qual se calcule essa percentagem, ela, certamente, constituirá a parte menos importante dos 70% de aumento, reclamado pelo Programa, para os investimentos brutos. Aparentemente, se espera o encorajamento da poupança privada interna, através de medidas de regulamentação das sociedades anônimas, bolsas de valores e companhias de investimento. Propõe-se, por outro lado, adotar uma série de medidas que encorajem o reinvestimento ou evitem a descapitalização das empresas. No que se refere a sociedades estrangeiras, procura-se desestimular remessas, penalizando-as com impostos progressivos. No setor público, fala-se em baixar despesas de custeio, aumentar tarifas e taxas, tornar certos impostos *ad valorem*, etc.

A par do aumento no volume de investimentos, a aceleração do desenvolvimento seria obtida pela maior eficiência das aplicações, o que decorreria do uso do planejamento como instrumento normal de política econômica. Prevê-se nada menos que três tipos de Plano: Plano de perspectiva; Plano quinquenal; Plano de emergência.

b) *Objetivo do desenvolvimento equilibrado*

Os desequilíbrios com que se preocupa o Programa são o monetário, o financeiro e o do balanço de pagamentos.

a) O equilíbrio monetário deve ser obtido por controles quantitativos e controles seletivos. Afirma-se que o controle quantitativo

se efetivará no "último trimestre do presente ano" mediante um Orçamento Monetário. O objetivo último das medidas consideradas será "reduzir os acréscimos do meio circulante, tanto quanto possível, ao ritmo de crescimento do produto nacional". Na parte de equilíbrio monetário, há também referência a aspectos institucionais: promete-se aí, entre outras coisas, a criação do Banco Central, do Banco Rural e o financiamento das exportações pela CACEX, evoluindo-se posteriormente para um Banco de Exportação. Pede-se também a subordinação das Caixas Econômicas e Cooperativas de Crédito às Autoridades Monetárias.

b) No que se refere ao equilíbrio financeiro, afirma-se que, em agosto, o *deficit* de caixa já era da ordem de 50 bilhões de cruzeiros. Para evitar seu agravamento, será dada continuidade ao Plano de Economia de julho de 1961, o qual deve ainda ser complementado. Para 1962, a proposta orçamentária continha um *deficit* de 126,3 bilhões de cruzeiros. Outros elementos levam a considerar que o *deficit* da proposta se situava, de fato, em 140 bilhões de cruzeiros. O objetivo é reduzir o *deficit* "a proporções financiáveis não inflacionariamente". Para tanto, três ordens de medidas são lembradas: revisão tributária no corrente exercício; compressão de despesas; redução dos *deficits* das empresas do Governo.

Quanto ao primeiro ponto, fala-se em estender o movimento iniciado de tornar *ad valorem* a tributação indireta, em aumento dos impostos sobre artigos de luxo e aumento da parcela do imposto de

renda recolhida na fonte. O Conselho de Ministros parece, contudo, ver possibilidades maiores de redução do *deficit* nas empresas governamentais. Em verdade, só no setor transportes se prevê para 1962 um *deficit* de operação da ordem de 62 bilhões de cruzeiros.

c) No que se refere ao desequilíbrio de comércio exterior, as previsões do Programa são particularmente pessimistas. Levando em conta o aumento do P.N.B. e o ritmo de substituição de importações, prevê uma necessidade de importações, para 1965, entre 2,5 e 3,2 bilhões de dólares. Para cobrir essas necessidades, nossas exportações deveriam aumentar, no período acima, de cerca de 1 bilhão de dólares. A amplitude do esforço requerido pode ser compreendido se considerarmos que nossa receita anual varia entre 1,2 e 1,5 bilhão de dólares.

As medidas propostas no sentido de obter tais resultados nada têm de revolucionárias. Repetem simplesmente o que de há muito se vem aconselhando sobre financiamento da exportação, término de entraves burocráticos, uniões aduaneiras continentais, sustentação de preços internacionais dos nossos produtos, etc.

c) *Objetivo da eliminação dos pontos de estrangulamentos setoriais e desenvolvimento regional*

No que se refere aos diferentes setores, limitar-nos-emos a apontar as metas principais propostas.

1. Energia Elétrica — A capacidade geradora passou entre 1950 e 1960 de 1.880.000 KW para 4.555.000 KW. Para se atender

ao atraso de programas anteriores e ao aumento proposto na taxa de expansão do P.N.B., a capacidade geradora deve atingir em 1965 8 milhões de KW. Isto significa elevar a taxa de expansão, que no último decênio foi de 9% a mais, para 12%.

2. Petróleo — A elevação ideal de produção de petróleo seria dos 95.000 barris diários atuais para 150.000. Para que tal se revele possível, é indispensável que sejam bem sucedidas as pesquisas em andamento, o que resulta altamente aleatório. Quanto ao refinamento, considera-se necessário instalar, nos próximos cinco anos, uma capacidade adicional de 120.000 barris diários.

3. Rodovias — Encampa o Plano Quinquenal Rodoviário e o Plano de Rodovias Substitutivas de Trechos Ferroviários Antieconômicos. Um dos aspectos mais interessantes do Programa é, aliás, sua análise do problema dos transportes em geral, em que se mostra a urgência de uma reorganização e coordenação de todo o setor.

4. Agricultura — As principais metas estabelecidas foram:

arroz: aumentar de 20% o rendimento médio por unidade de área; milho: aumentar de 30% a média de rendimento; feijão: aumentar de 25% o rendimento; trigo: aumentar de 30% o índice de produtividade; batata: aumentar de 80% a produção por hectare de batatinha; soja: aumentar de 20% a média de produtividade e ampliar as áreas de cultivo; algodão: aumentar de 100% o rendimento das culturas do algodão herbáceo e de 50 e 30%, respectivamente, a do algodão arbóreo do Nordeste e Sul do país; bovinos de corte: au-

mentar de 30% o desfrute; rebanho leiteiro: aumentar de 30% a produção anual de leite; suínos: aumentar o desfrute para 50%.

5. Siderurgia — Em 1960, a produção é de 2,2 milhões de toneladas em lingotes. As ampliações em curso e mais as novas usinas garantem 4 milhões de toneladas em 1965. O Programa julga tal resultado satisfatório e pretende apoiar os esforços em curso.

6. Alumínio — Anuncia-se para 1965 um consumo de 60.000 toneladas e, a partir de 1963, uma produção interna de 36.500 toneladas. Limita-se o Programa a registrar esses fatos, assinalando que há projetos para expansão da produção interna.

7. Cimento — A produção atual é de 4,5 milhões de toneladas. O Governo dará apoio à indústria para que ela atinja 7 milhões de toneladas em 1965.

8. Automóveis — Em 1960, produziram-se 130 mil veículos. Prevê-se uma duplicação nos próximos cinco anos. O Governo procurará facilitar o financiamento das vendas.

9. Construção naval — A capacidade anual de produção, em 1965, deve ser de 150.000 toneladas DW. O principal apoio governamental consistirá em manter a continuidade das encomendas.

10. Indústria de bens de capital — Limita-se o Programa a afirmar que se procurará dar impulso igual ao da automobilística no quinquênio passado.

11. Borracha — A produção de borracha natural no Brasil é, atualmente, de 20.000 toneladas. Pode-se esperar para 1965 um aumento de 5.800 toneladas. No presente quinquênio se pretende implantar a

produção de borracha sintética com a meta, para 1965, de 53.500 toneladas.

12. Papel celulose — O grande *deficit* se acha em papel para jornal e impressão. A produção interna de 60.000 toneladas cobre apenas cerca de um terço do consumo. Pretende-se em 1965 cobrir dois terços do consumo, mediante a elevação da capacidade interna para 200.000 toneladas.

A par das metas setoriais, o Programa de Governo se preocupa com o desenvolvimento regional. Neste capítulo mostra-se extremamente sucinto. Limita-se a exprimir seu apoio a órgãos de desenvolvimento regional, como a SUDENE, SPVEA, Comissão do Vale do São Francisco, Comissão da Valorização da Fronteira Sudoeste, CODECO e CODESUL.

d) *Objetivo da melhoria das condições de bem-estar*

Pôsto que o desenvolvimento econômico tire sua razão de ser da melhoria dos níveis gerais de bem-estar, do ponto-de-vista de nossa análise interessam apenas os aspectos econômicos das medidas sugeridas. Dentro dessa perspectiva, o problema habitacional é de longe o mais importante. Calcula o Programa que o *deficit* habitacional do país se situa, no mínimo, em dois milhões de residências, tendendo esta cifra a aumentar de 260 mil unidades por ano. O reflexo mais dramático de tal estado de coisas vamos encontrar na proliferação de favelas que abrigam hoje, no Recife, 50% da população, e 38% no Rio de Janeiro.

O Programa toma posição a respeito, afirmando que o problema

deve ser resolvido com recurso, não apenas à tributação, mas também à poupança privada.

ANÁLISE CRÍTICA

A leitura do Programa de Governo do atual Conselho de Ministros nos permite, desde logo, reconhecer que foi preparado por especialistas competentes, apresentando, conseqüentemente, um bom nível técnico. Na elaboração do Programa foi, porém, cometido um erro fundamental, erro este que explica as críticas abaixo alinhadas. Referimo-nos ao fato de o Programa de Governo ficar a meio caminho de duas opções com que se defrontam seus autores: preparar um verdadeiro *plano* de desenvolvimento econômico e social, ou apresentar simples *diretrizes* de governo que dessem a conhecer a opinião do novo Conselho de Ministros sobre os grandes problemas do país.

Assim sendo, chegou-se a um Programa de Governo que assume as linhas gerais de um Plano, sem ter a consistência lógica e o detalhamento do verdadeiro planejamento.

Não estamos negando a impossibilidade de fazer mais no prazo disponível; julgamos, todavia, que se *deveria* ter feito menos, limitando-se o Programa ao simples enunciado de *diretrizes*. O erro cometido, além dos defeitos típicos de qualquer trabalho incompleto, contribuíram para que o Programa criasse uma séria confusão na opinião pública e aparentemente no espírito de alguns membros do Gabinete. Em verdade, passaram estes a julgar que o país já dispunha de

um plano, relegando, pois, ao abandono tentativas mais sérias que só poderiam ser empreendidas com recursos amplos, como os que se acham à disposição do Conselho de Desenvolvimento ou da COPLAN.

A par disso, o atual Programa de Governo abriu um perigoso precedente. Em verdade, dentro do espírito do Ato Adicional, o Programa destina-se a ser amplamente discutido no Parlamento. Ora, um programa-plano ou quase-plano, como o apresentado, reclamaria, na melhor das hipóteses, de um a dois meses para ser lido e debatido. Tal prazo (sobretudo supondo-se a hipótese de que mais de um Conselho de Ministros e, portanto, mais de um programa, devessem ser examinados) nos parece incompatível com a necessária continuidade administrativa do país. Se está correto nosso raciocínio, a tradição de Programas de Governo do tipo do atual implicará na aprovação dos mesmos sem discussão de maior profundidade. Com isso se frustrará um dos mais importantes aspectos do novo regime que se implantou no país.

Passando à crítica de pontos específicos, seremos forçados, para não nos alongarmos indevidamente, a escolher os aspectos mais relevantes. Iniciemos por aquele que parece constituir a espinha dorsal do Programa, isto é, a questão do desenvolvimento com estabilidade monetária.

A esse respeito, como vimos, o Conselho de Ministros se propõe objetivos extremamente corajosos. Quanto ao desenvolvimento, pretende elevar a taxa anual de incremento do P.N.B. de 5,2% a 7,5% anuais e para tanto elevará de 70% os investimentos brutos. No que se

refere à inflação, a meta proposta nada fica a dever em otimismo à anterior: pretende-se, no último trimestre do presente ano, reduzir o ritmo de crescimento do fluxo monetário ao nível ditado pelo aumento do fluxo real. Sem dúvida, o Programa modera essa promessa com a restrição "tanto quanto possível". Se examinarmos, contudo, a parte referente ao equilíbrio orçamentário, veremos que se pretende reduzir o *deficit* de 1962 a dimensões financiáveis não inflacionariamente. Ora, como a principal causa (ou pelo menos causa próxima) do surto inflacionário brasileiro se encontra no jato contínuo de emissões, gerado pelo *deficit* orçamentário, conclui-se que a inflação deve ser debelada no decurso do ano próximo. Teríamos, pois, uma redução do Programa de Estabilização Monetária (outubro de 1958 — dezembro de 1959), duramente atacado pelo seu excessivo rigor. Em suma, deseja-se aumentar investimentos de 70% e estabilizar-se a moeda no prazo máximo de 15 meses. Estamos diante dos trabalhos de Hércules.

Em verdade, o desinflacionamento exige a eliminação do *deficit* orçamentário. O modo mais simples e expedito de se obter esse resultado (proposto inclusive no Brasil por alguns economistas ortodoxos) consiste em reduzir investimentos públicos, visto que é pequena a possibilidade de se restringir despesas de custeio. Tal caminho se acha, contudo, excluído, porque se choca com o objetivo de acelerar o desenvolvimento, encampado pelo Programa. Haveria, então, o recurso a empréstimos públicos, aumento de impostos, taxas e tarifas. Esta alternativa não deixa, en-

tretanto, de apresentar problemas. De fato, haveria que aumentar a receita pública total de cerca de 140 bilhões de cruzeiros (*deficit* da proposta orçamentária) e isto através de meios que não implicassem a redução dos investimentos privados. A dificuldade dessa operação pode ser apreciada voltando-se ao Programa de Estabilização Monetária, proposto no quinquênio anterior. O então Presidente da República impusera, como condição para aprová-lo, que o Programa de Estabilização não afetasse as Metas. Os autores do Programa de Estabilização conseguiram chegar a uma fórmula que cumpria quase integralmente essa condição, isto é, propuseram medidas para eliminar o *deficit* evitando cortes substanciais nos investimentos públicos. Um exame cuidadoso mostra, porém, que, se o setor público era poupado, da mesma regalia não gozavam os investidores particulares. De fato, suas poupanças eram absorvidas por aumento do imposto de renda, pelo lançamento de empréstimos públicos, sem falarmos na diminuição da participação do setor privado no total do crédito distribuído pelas autoridades monetárias. *Conseqüentemente, o Programa de Estabilização Monetária, pôsto que preservando as Metas, se realmente aplicado, teria reduzido a percentagem total de investimentos.* Para se chegar, portanto, a uma estabilização nos termos desejados pelo Conselho de Ministros, haveria que fazer um esforço substancialmente maior que o reclamado pelo Programa de Estabilização. E essa ainda é a primeira parte da história: em verdade, o Programa de Governo não se dispunha, ape-

nas, desinflacionar, mantendo o nível de investimentos, mas sim desinflacionar, elevando esse nível de nada mais de 70%.

As dimensões ciclópicas da tarefa proposta contrastam, estranhamente, com os instrumentos sugeridos para realizá-la. Sem entrarmos em pormenores, diríamos que a exigência básica dos objetivos apontados seria um substancial acréscimo das poupanças pública, individual e empresarial. Dentro desse ponto-de-vista, o Programa de Governo, a par de singularmente omisso, segundo mostramos anteriormente, apresenta algumas contradições curiosas: no capítulo da reforma tributária, propõe medidas destinadas a aumentar a poupança privada, consistentes, freqüentemente, na redução de impostos, e, portanto, em eventual queda da poupança pública. Entre as omissões, assinalemos que não se encontra uma só palavra sobre a política de reajustamento de salários que deve constituir peça mestra em qualquer tentativa de austeridade. Resumindo, em parte alguma o Programa indica meios proporcionados ao amplíssimo objetivo que pretende atingir.

Concluindo esta primeira parte de nossas observações, desejamos deixar claro um ponto: não é lícito inferir, das observações acima, que seja inepto o Programa de Governo. De forma alguma: todo êle revela o trabalho do economista profissional e competente. O que, com justiça, se pode sustentar é que carecem de entrosamento e são mesmo conflitantes as metas governamentais de desenvolvimento e de estabilização monetária. Se semelhante entrosamento houvesse sido observado, provavelmente ter-se-ia

chegado à proposta de *uma política de estabilização com a manutenção (e não aumento) do ritmo de desenvolvimento do último quinquênio*. Tal objetivo, a par de realista, não impede o reconhecimento de que cumpre aumentar, numa segunda fase, a taxa de incremento do P.N.B.

Quanto aos objetivos setoriais, menos dependentes de um trabalho de equipe, os resultados foram sensivelmente melhores. Convém elogiar a grande preocupação com os aspectos institucionais dos diversos ramos de atividades, aspectos êstes que têm sido indevidamente subestimados no Brasil. A êsse respeito, a análise do problema dos transportes, quando insiste na necessidade de coordenação e de um planejamento integrado, constitui um dos pontos altos do Programa. O setor agrícola e pecuário parece-nos dos menos interessantes: ao se procurar ser muito completo, caiu-se no lugar comum. Incorreu-se, outrossim, no defeito que chamaríamos de *falso concretismo*, ao se apontarem metas para diversos produtos. Chega-se aí a certas quantificações sem qualquer fundamento mais profundo. Cumpre, porém, elogiar a importância concedida aos produtos destinados ao mercado interno.

Nas metas industriais, o ponto fraco se acha no importantíssimo setor de bens de capital, sôbre o qual pouco ou nada se diz. A grande falha do Programa, única, talvez, que devesse merecer severa crítica do Parlamento, se refere, porém, à análise do desenvolvimento regional. Em verdade, após a inflação, o mais grave problema do país consiste no agravamento das disparidades regionais. E tal agra-

vamento resultou, em grande parte, da displicência dos responsáveis pela política econômica do país. Caso a fraqueza do Programa, a respeito, refletisse um menosprezo pela gravidade do problema, haveria razões para séria inquietação. Aparentemente, contudo, tal deficiência decorreu da escassez de informações à disposição dos redatores.

Na parte de desenvolvimento social, cabe apenas lamentar que o Conselho de Ministros não tenha descrito o modo pelo qual pretende atrair a poupança privada. Cremos que tal é o caminho correto. Por isso mesmo apreciaríamos conhecer o que pensa a respeito o Gabinete de Ministros.

CONCLUSÃO

Não é favorável a impressão geral causada pelo Programa de Governo. Suas características denunciavam trabalho de técnicos competentes. Êstes, entretanto, se propuseram a tarefa impossível de esboçar, em tempo curtíssimo, um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Disso resultou um documento, quase sempre bom nos capítulos isolados, mas carente de entrosamento, e algumas vezes contraditório. A conseqüência é que ficamos em dúvida sôbre o que, de fato, pensa o Governo sôbre pontos tão importantes quanto o do desenvolvimento e estabilidade monetária. Não desejamos, contudo, lançar a primeira pedra: talvez o êrro cometido tenha sido necessário para comprovar, de uma vez por tôdas, que o Programa de Governo, pedido pelo Ato Adicional, não pode ir além de um conjunto de diretrizes que abranjam apenas os grandes problemas nacionais.