

Betty Mindlin Lafer

# Planejamento no Brasil

TOMBO . : 95698



SBD-FFLCH-USP

COL. ANT. CÂNDIDO  
NÃO CIRCULA



Editora Perspectiva

São Paulo

Apresentação .....	7
* Introdução: <i>O Conceito de Planejamento</i> — BETTY MINDLIN LAFER .....	9
* <i>O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-1961)</i> — <u>CELSO LAFER</u> .....	29
* <i>Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)</i> — ROBERTO B. M. MA- CEDO .....	51

o custo social passa a diferir do custo privado de produção. É o que ocorre se houver economias ou deseconomias externas na produção ou consumo, se houver desemprego, imobilidade de fatores, no caso de bens coletivos (educação, energia, transportes), que não podem ser avaliados no mercado e se houver economias de escala na produção, pois se formam monopólios e a livre concorrência se desfaz. Se o Governo não interferir na distribuição de recursos, esta se orientará pelos preços de mercado, e não pelos custos sociais.

Diante desse quadro, o planejamento governamental se faz necessário, não para substituir o sistema de preços (como ocorre em países onde os meios de produção pertencem ao Estado) mas para corrigir-lhe as distorções, aproximando a alocação de recursos da correspondente a um ótimo paretiano e aumentando a eficiência dinâmica do sistema, ou seja, promovendo o desenvolvimento econômico. Vejamos em que consiste o planejamento em países capitalistas e quais os seus pontos de convergência com um planejamento do tipo soviético.

### *O Planejamento numa Economia Capitalista*

Em países capitalistas, o planejamento pode ser feito em diversos graus de elaboração, abrangendo apenas parte ou a totalidade da economia.

O planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial num país, porém, não pretende ser um diagnóstico das condições econômicas gerais (um modelo de equilíbrio geral). Começa geralmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse programa pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia, onde se percebe claramente que há desequilíbrio entre oferta e demanda. É o caso de investimentos em infra-estrutura, como transportes, energia, educação, saúde, cujo crescimento pode ser planejado mesmo quando os objetivos mais gerais de crescimento de renda, emprê-

go etc., ainda não estão fixados. Um exemplo desse tipo de planejamento é, no Brasil, o governo de Juscelino Kubitschek. A consistência entre as diversas metas escolhidas é relativamente mais fácil de assegurar que numa fase mais avançada de industrialização.

O planejamento pode também referir-se a regiões econômicas sem estar inserido num esquema para a economia como um todo, sendo feito com objetivos específicos, como o de industrializar uma região (é o caso, no Brasil, da SUDENE), de desenvolver uma bacia fluvial, ou a agricultura regional etc.

Para a análise de toda a intervenção possível numa economia capitalista, interessa-nos examinar o planejamento global.

A técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos. Estes podem ser: alcançar determinadas taxas de crescimento do produto nacional bruto e do nível de emprego, manter o saldo do balanço de pagamentos e o crescimento dos preços, dentro de limites fixados, alterar a distribuição de renda etc. Nem sempre são compatíveis entre si. Em certas circunstâncias, por exemplo, uma alta taxa de crescimento do produto só será viável com déficit no balanço de pagamentos ou com pequeno crescimento do emprego. Cabe ao planejamento: a) dar coerência aos objetivos; b) prever o crescimento da demanda caso esses objetivos sejam atingidos; c) assegurar o crescimento da produção em níveis compatíveis com a demanda, usando os recursos disponíveis com a máxima eficiência; d) assegurar o crescimento da oferta de fatores de produção.

O primeiro objetivo do plano é obter determinada taxa de crescimento da renda *per capita*. A possibilidade de crescimento da oferta de bens depende: a) do nível de investimento; b) da tecnologia empregada, ou seja, da função de produção estimada para a economia como um todo. Se for utilizada uma função de produção do tipo Harrod-Domar, em que se considera constante a relação produto-capital, sabe-se de quanto deve crescer o estoque de capital, isto é, qual deve ser o investimento para obter o crescimento desejado no produto. Se fosse usada uma função de produção alternativa,

em que entrassem outros fatores e houvesse entre eles certo grau de substituição, saberíamos os requisitos dos outros fatores e teríamos alguma escolha entre técnicas de produção a empregar. O volume de emprêgo deve depender da tecnologia de produção, da possibilidade de usar técnicas alternativas (da substituição entre fatores) e do crescimento da demanda global.

O passo seguinte é estimar a evolução da demanda global de bens e serviços dentro das hipóteses do plano. Ou seja, o plano procura estimar o crescimento do consumo agregado, do investimento, das importações, exportações, despesas do Governo etc. É usado, portanto, um modelo econométrico para explicar a evolução de cada componente da demanda agregada. Essa parte do plano já permite um exame da compatibilidade entre vários objetivos, como, por exemplo, o crescimento do produto e o nível do emprêgo (dados pela função de produção), o crescimento do produto e o saldo do balanço de pagamentos (o que será mostrado pela função de importações estimada e pelo crescimento previsto das exportações) etc.

Essa análise inicial é feita a um grau de agregação muito grande, considerando-se o produto para o país como um todo, apenas para que se possa ter alguma informação sobre a viabilidade dos objetivos do esforço de investimento a ser feito etc. Calculados os dados globais, porém, o plano só tem utilidade se for detalhado por setores.

As projeções de crescimento setorial (agricultura, indústria em seus diversos ramos, setor terciário) dependem em parte das estimativas de demanda e em parte da estratégia adotada pelo Governo para o desenvolvimento, ou seja, do padrão de desenvolvimento industrial escolhido. As projeções de demanda podem ser feitas em função da elasticidade-renda da demanda de cada produto e crescimento da população, ou tomando por base comparações internacionais entre consumo e renda *per capita*, tamanho de mercado etc. A estratégia do desenvolvimento depende das vantagens comparativas do país, estáticas e dinâmicas, em ampliar a produção de certos bens em detrimento de outros. Alguns fatores importantes são o poder acelerador de alguns setores, as economias externas ou os ganhos de dimensão decorrentes de um conjunto de

investimento, a possibilidade de ampliar o mercado, incrementar as exportações, economizar divisas etc. Em suma, o problema é o de escolher entre um crescimento equilibrado ou desequilibrado, de fazer com que o crescimento da oferta tenha a mesma estrutura que a demanda ou obedeça a critérios de investimento mais complexos, ficando a cargo do comércio exterior o equilíbrio entre demanda e oferta.

Uma técnica auxiliar que não resolve o problema da alocação dos investimentos, mas permite balancear a escolha feita e dar-lhe consistência interna, é a da matriz de *input-output*. A matriz mostra quais os coeficientes técnicos de produção de cada setor, isto é, quais as inter-relações entre todos os setores da economia. Assim, uma linha da matriz mostra quais os usos feitos da produção total de um setor, enquanto a coluna mostra todos os custos da produção necessários para obtê-la.

Uma vez estimada a demanda final nos diversos setores, pode-se calcular a produção total em cada setor necessária para atingi-la. A matriz permite testar a consistência de estimativas feita por outros métodos, pois indica os requisitos técnicos de produção. Como exige, porém, grande volume de informações, dificilmente é construída em países subdesenvolvidos<sup>6</sup>. Mesmo onde há dados disponíveis, o uso da matriz tem suas limitações, pois baseia-se em certas hipóteses restritivas. Assim, supõe-se que os coeficientes de produção sejam fixos, isto é, que a técnica não dependa dos preços relativos dos fatores, permanecendo a mesma ao longo do tempo, e que não haja economias de escala. Na medida em que essas hipóteses não se verificarem, é preciso fazer constantes reajustes nos coeficientes da matriz. Como êsses dependem da forma de agregação, também mudanças na composição industrial devem alterá-los. De qualquer maneira, se o grau de detalhamento da matriz for bastante grande, é um instrumento de grande utilidade para o planejamento.

Quando se dispõe de uma matriz de *input-output*, e são conhecidas as disponibilidades de recursos, o uso da programação linear torna teoricamente possível encontrar os preços e quantidades a produzir de cada

(6) Uma exposição de alguns problemas envolvidos no uso da programação linear pode ser encontrada em Chenery (5a, 5b).

bem correspondentes à alocação ótima de recursos. Assim, dada a estrutura da demanda final (que por sua vez corresponde a determinada distribuição de renda) e obedecidas as restrições quanto ao uso de fatores, uma vez que são disponíveis em quantidades limitadas, a técnica da programação linear permite saber qual deve ser a estrutura de produção e que preços devem ser atribuídos aos fatores de forma a se maximizar o produto com mínimo desperdício de recursos. Os preços atribuídos aos fatores são seus custos de oportunidade; indicam como devem ser avaliados do ponto de vista social e não necessariamente seu preço de mercado. (Se houver, por exemplo, superabundância de mão-de-obra, seu custo de oportunidade será zero, embora o preço de mercado seja o salário. Um sistema de subsídios ou transferências pode incrementar o uso de mão-de-obra, orientando a escolha da tecnologia por seu custo social, e não privado.) Os preços e quantidades encontrados pela programação linear são os de um equilíbrio competitivo, ou seja, de um ótimo paretiano<sup>7</sup>. Teoricamente, portanto, o planejamento permite corrigir as distorções do sistema de preços e torna a alocação de recursos próxima da de livre concorrência.

Na prática seria difícil corrigir os preços de mercado de forma a que se aproximassem de seus custos de oportunidade. Embora certo grau de intervenção seja possível isso exigiria um controle muito grande da economia por parte do Estado. Mesmo do ponto de vista teórico, porém, a programação linear contém certas hipóteses restritivas. Supõe, por exemplo, que não haja economias de escala na produção (em cuja ocorrência é preciso considerar o custo total de todas as soluções alternativas) e não haja economias ou deseconomias externas (pois então a decisão de produzir e investir em determinados setores não pode ser individual mas deve ser feita para o conjunto de setores). Mesmo tendo em conta esses problemas, a programação linear é um guia útil para o planejamento, indicando a orientação a ser seguida na alocação de recursos.

Diante do exposto acima, podemos dizer que o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia. O problema que se coloca é saber se o Go-

(7) Veja-se Dorfman (7), cap. 4.

vêrno dispõe de instrumentos suficientes para alocar os recursos de acordo com a orientação do plano. No sistema capitalista, a influência pode exercer-se diretamente na alocação de recursos (investimentos públicos) ou indiretamente através do sistema de preços. A manipulação do sistema de preços, alterando os preços relativos, orienta os investimentos privados na direção desejada. Isto pode ser feito pela política tributária, que altera os preços relativos através de impostos indiretos ou incentivos fiscais (inclusive impostos sobre importações e exportações). Outra forma de orientar os investimentos privados é o uso de uma política seletiva de crédito. O plano em si, quando difundido, já deve orientar os recursos pois indica o crescimento da demanda. O plano francês, em que as empresas participam de sua elaboração nas fases iniciais de projeção, é um exemplo.

Sobre os investimentos públicos o Governo tem controle, sendo necessário porém haver coordenação entre os orçamentos públicos, os órgãos executivos e o organismo encarregado do planejamento. A organização administrativa, portanto, é fundamental para a execução das metas do plano. Uma parte dos investimentos públicos — feita pelas empresas do Governo e de economia mista — está sujeita, além da alocação direta por parte do Governo, aos mesmos incentivos que o setor privado.

Além do controle da alocação, o Governo, no sistema capitalista, tem a função de controlar a demanda global e as demandas setoriais, para que se ajustem ao crescimento da oferta e não haja excessiva pressão sobre o balanço de pagamentos ou sobre o nível de preços. Os instrumentos de que dispõe para isso são, basicamente, a política tributária, certa manipulação da política salarial e política monetária. A política de importações, ao aumentar a oferta de bens, pode ser de grande importância. Outros meios de evitar a inflação podem ser simultaneamente usados: controle direto de preços, aumento da eficiência do setor público etc.

Para dois outros objetivos — balanço de pagamentos e crescimento do emprego — o Governo também dispõe de instrumentos, mas provavelmente sujeitos a maiores restrições que os demais. Assim, é possível influenciar as importações, através do efeito-

-preço (política cambial), seleção direta de importações, substituição de importações etc. Há um limite, porém, à redução das importações sem queda no nível de renda. As exportações também podem ser alteradas por meio de política cambial e tributária, mas estão sujeitas às condições econômicas e política tarifária no resto do mundo. Quanto ao crescimento do nível de emprêgo, liga-se ao da renda global (ao nível de investimento), à estratégia de desenvolvimento escolhida, e depende da tecnologia, que mais dificilmente pode ser alterada pelo Govêrno.

A conciliação das diversas políticas para melhor atingir todos os objetivos depende da elaboração de modelos mais complexos, nem sempre incluídos nos planos. Uma das dificuldades é que cada política deve resolver problemas de curto prazo, permitindo simultaneamente que os objetivos de longo prazo sejam alcançados. O importante, porém, é que os instrumentos de intervenção do Estado existem, e o sucesso do plano, mesmo ao nível teórico, depende da habilidade do Govêrno em combiná-los.

Resta-nos comparar as formas de contrôle de uma economia capitalista com as de uma economia totalmente planificada, verificando como se dá a alocação de recursos quando se abandona o sistema de preços.

### *O Planejamento Soviético*

No planejamento soviético<sup>8</sup>, a alocação é feita em termos quantitativos, sem fazer uso do sistema de preços.

Assim, o órgão central de planejamento estabelece metas em termos físicos para um grande número de produtos (entre 800 e 1600) considerados mercadorias críticas. Como não é usada uma matriz de *input-output*, o problema é assegurar a coerência interna das metas e não pròpriamente escolher a combinação de bens finais a produzir. Os objetivos determinados pelo Govêrno baseiam-se em informações sôbre a economia (dados sôbre o período anterior, existência de pontos de

(8) Uma exposição sucinta do planejamento soviético pode ser encontrada em Montias (14) ou Holzman (10), parte V.