

RESUMO

A pesquisa visou examinar os aspectos teóricos relacionados ao processo da intervenção estatal via planejamento, particularmente nas economias capitalistas. São apresentados conceitos, métodos e técnicas do Planejamento Público econômico, em suas reformulações mais recentes, avaliando seus efeitos sobre a realidade econômica em países de níveis diversificados de desenvolvimento. O estudo analisa ainda os impactos do planejamento sobre os agentes econômicos (empresas, indivíduos, governo e resto do mundo) enquanto participantes das interpelações econômicas.

PALAVRAS-CHAVES

Planejamento público; Políticas públicas; Governo; Administração pública; Contabilidade social; Planejamento regional e urbano.

ABSTRACT

The research aims to examine the theoretical aspects related to state intervention through the planning process, mainly in capitalists economies. It is presented Public Planning concepts, methods and technics, in their most recent versions, appraising their effects over economic reality in countries with varied levels of economic development. The study also analyses the planning impacts over economic agents (enterprises, individuals, government and the rest of the world) as participating in economic interrelations.

KEY WORDS

Public planning; Public policies; Government; Public administration; Social accounting; Regional and urban planning.

SUMÁRIO

I.	Apresentação	4
II.	Planejamento	7
	1. Conceitos básicos	7
	2. A discussão sobre o grau de intervenção	11
	3. O planejamento em economias coletivistas	13
	4. O planejamento em economias capitalistas	20
III.	Aspectos teóricos fundamentais	26
	1. Argumentos teóricos do planejamento indicativo	26
	2. A teoria dos bens públicos	29
	3. Externalidades	33
IV.	Componentes do sistema econômico relevantes ao planejamento	39
	1. Os agentes econômicos	39
	2. Categorias de transações econômicas	42
	3. O patrimônio global da sociedade	45
V.	Os fundamentos do planejamento em economias de mercado	47
	1. Objetivos prioritários do planejamento	47
	1.1. Correção de desajustamentos	48
	1.2. Suplementação da iniciativa privada	50
	1.3. Coordenação geral	51
	1.4. Objetivos complementares	51
	2. Planejamento como processo em um sistema	53
	3. As condições necessárias e o tempo no processo	58
	4. Diagnóstico e prognóstico	60
	4.1. Diagnóstico	60
	4.2. Prognóstico	63
	5. Formulação de políticas públicas	65

VI.	As funções públicas econômicas	69
1.	As funções governamentais	69
2.	A função alocativa	71
3.	A função distributiva	72
4.	A função estabilizadora	74
5.	Crescimento e desenvolvimento	76
VII.	Instrumentos de política pública	78
1.	Política fiscal: déficit ou superávit públicos	78
2.	Política monetária	78
3.	Política cambial	80
4.	Intervenção direta	81
VIII.	Implementação dos instrumentos de política	82
1.	Eficácia dos instrumentos e conflitos	82
2.	Relações entre meios e fins	84
3.	Orçamento público	85
3.1.	Propósitos de utilização	85
3.2.	Tipos de orçamento	86
3.3.	Ciclo orçamentário	88
3.4.	A Constituição e o gasto público no Brasil	90
4.	Privatização e parceria	92
IX.	Política regional de intervenção	97
1.	Abordagens à análise regional	97
2.	Elementos básicos para o diagnóstico no planejamento regional	98
3.	Planejamento urbano	100
4.	Estratégias de desenvolvimento regional	101
X.	Microfase do planejamento	102
1.	Projetos: conceitos e tipologia	102
2.	Estruturação do projeto	103
3.	Avaliação econômica e social	105

XI. Interpretação e análise dos grandes agregados econômicos	107
1. Produto e renda	107
2. Formação Bruta de Capital.....	109
3. Sistema de Contas Nacionais	109
4. A utilização de deflatores econômicos	111
5. Balanço de pagamentos	114
XII. Perspectivas para a economia brasileira	118
1. Planejamento econômico no Brasil	118
1.1. A década de 50	118
1.2. A difusão e a cristalização do desenvolvimento industrial	121
1.2.a. Os anos de crise e os planos de estabilização	128
2. Políticas recentes de estabilização	137
3. O ajustamento dos recursos humanos	142
XIII. Bibliografia Indicada	145

SUBSÍDIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO PÚBLICO

Anita Kon

I. APRESENTAÇÃO

A questão da intervenção estatal na sociedade e na economia, como é notória, ainda é objeto de polêmica na atualidade, entre os estudiosos e profissionais partidários do neoliberalismo, que defendem a diminuição da participação do governo nas decisões sócio-econômicas, e os que exaltam a necessidade da forte participação governamental. Na realidade, em quase todas as nações capitalistas do mundo, é consenso que o que se deve discutir é o grau de intervenção governamental, e não a retirada total da coordenação e da atividade pública da vida econômica.

Permanece relevante, mesmo nos países altamente partidários da visão neoliberal, o papel representado pelo governo — no que se refere ao planejamento da melhor alocação de recursos da sociedade — no sentido de corrigir desajustamentos nessa alocação, de suplementar a iniciativa privada em atividades selecionadas e ainda de coordenar a operacionalização do sistema econômico. Por sua vez, esses países dispõem de uma legislação específica que estabelece a obrigatoriedade da apresentação, por parte do governo Executivo, e da avaliação, por parte do Legislativo de um planejamento da intervenção estatal na área econômica, seja enquanto coordenador ou fornecedor de bens e serviços.

As experiências de planejamento verificadas em âmbito mundial têm se mostrado diversificadas e em constante transformação, tendo em vista a necessidade de ajustamentos da área pública às mudanças sócio-econômicas que se verificam no decorrer do tempo e com crescente aumento de velocidade na atualidade. A observação das experiências bem e malsucedidas, associadas às discussões ideológicas sobre o papel da intervenção estatal na realidade econômica, tem gerado a formulação de um conjunto teórico sobre o planejamento público, encontrado mais intensamente na literatura estrangeira, que apresenta também casos empíricos implementados.

No caso da prática de planejamento para o Brasil, a Constituição de 1988 estabeleceu as atribuições do governo quanto à Tributação e ao Orçamento, quanto à Ordem Econômica e Financeira (princípios gerais da atividade econômica, política urbana, política agrícola, fundiária e de reforma agrária e organização do sistema financeiro nacional) e quanto à Ordem Social (Seguridade Social, Educação, Cultura, Desportos, Ciência e Tecnologia, Comunicação Social, Meio Ambiente, Família, Criança, Adolescente e Idoso). Nesse sentido, em atendimento a essas solicitações, consiste em objetivo prioritário de qualquer gestão governamental que se inicia a elaboração e implementação de um planejamento integrado que vise estabelecer a consistência da alocação dos recursos privados e públicos da sociedade para o atendimento dessas áreas.

No que diz respeito especificamente à organização e ao controle das atividades públicas propriamente ditas, a Constituição brasileira exige, para a implementação das atribuições acima descritas, um Plano Plurianual de Investimentos com vigência de cinco anos, uma Lei de Diretrizes Orçamentárias, a ser aprovada no primeiro semestre de cada ano, e um Orçamento fiscal aprovado no segundo semestre.

É nesse contexto que se estabelece o problema que norteia o desenvolvimento deste trabalho, ou seja, fornecer uma literatura acessível a profissionais e estudiosos, versando sobre a teoria atualizada a respeito do planejamento econômico público. A prática do planejamento público no Brasil vem exigindo a formação e o aperfeiçoamento constante, pelas ainda pouco numerosas instituições de ensino dedicadas à Administração Pública, de profissionais especializados em métodos e técnicas atualizadas. Por outro lado, no Brasil, os profissionais que se dedicam às atividades de planejamento público ou da administração pública geral, e que baseiam sua formação nessa literatura especializada anteriormente citada, compreendem uma parcela selecionada e não representativa para as necessidades do País, tendo em vista a pouca disponibilidade de acesso a textos estrangeiros, particularmente em outra língua, e que compreendem as teorias e experiências mais relevantes da atualidade.

É comum, entre os profissionais dedicados à prática e ao ensino do planejamento público no País, e ainda entre indivíduos em formação nessa área, verificar-se a carência de um instrumental básico de apoio, quando se deparam com a dificuldade do acesso a

uma literatura especializada. A literatura nacional esparsa e incompleta, muitas vezes, é de acesso demorado, enquanto que parte da bibliografia estrangeira não é disponível em todas as bibliotecas do País. Nesse sentido, considerou-se relevante a elaboração de um texto que reunisse as principais idéias teóricas, métodos e técnicas sobre planejamento público, baseado na pesquisa de bibliografia atualizada nacional e estrangeira.

O objeto da pesquisa é a teoria do Planejamento Público econômico conforme visualizada tanto em países de economia centralizada quanto descentralizada, definindo as principais linhas de pensamento desenvolvidas nessa área neste século. Buscou analisar, além dos conceitos teóricos, métodos e técnicas mais relevantes sobre o Planejamento Público, um retrospecto da experiência brasileira nessa área.

II. PLANEJAMENTO

1. CONCEITOS BÁSICOS

O planejamento econômico situa-se no campo da economia normativa, ou seja, enfoque que trata das questões da economia, observando como deveria ser o funcionamento econômico da sociedade, e tem um relacionamento direto com juízos de valor sobre essas questões econômicas, que se vinculam a posições filosóficas e culturais, a um envolvimento ético e religioso sobre proposições de política governamental¹ e, dessa forma, não pode ser refutada por meio de informações empíricas.

No entanto, o planejamento como intervenção do Estado na economia se vincula também à idéia de economia positiva, isto é, que se baseia em observações racionais, científicas e empíricas da realidade, a partir das quais são descritos os fatos econômicos observados e deduzidos os princípios, as teorias, as leis que conduzirão à análise da realidade e às proposições de política econômica.

¹ Veja Lipsey e Steiner (1975) e Bronfenbrenner (1966).

Partindo desses princípios, o planejamento econômico, por um lado, se preocupa com a fixação de normas de conduta da intervenção governamental sobre a realidade econômica de uma sociedade, a partir de um juízo de valor, de uma ideologia dos agentes planejadores e de classes diversas de agentes econômicos que, de alguma forma, são afetados pela intervenção. Por outro lado, vale-se das observações empíricas e da descrição do mundo real a partir dessas descrições, para propor possíveis caminhos de implementação da intervenção.

Dessa forma, as conceituações sobre planejamento econômico público trazem, em seu bojo, tanto o juízo de valor de seus formuladores, quanto sua experiência empírica observada ou vivência frente a esta questão. Uma das premissas básicas do planejamento consiste na busca do desenvolvimento econômico de uma sociedade, ou seja, a procura de um processo mais amplo de transformação social, que conduza à melhora do bem-estar individual e coletivo de uma sociedade. Este processo de transformação é longo, lento e laborioso e exige esforço e paciência. Pode requerer, no início, a abstinência de consumo que leve à acumulação necessária para possibilitar investimentos condicentes com um crescimento da produção. Implica ainda a distribuição inteligente e eficiente de recursos escassos e, para isso, uma das condições básicas é a condução da sociedade para a determinação de valores, costumes, modos de pensar e agir que sejam compatíveis com o desenvolvimento, ou que a ele possam se adaptar.

Prosseguindo nessa linha de pensamento, Todaro² observa que, particularmente, os países menos desenvolvidos deveriam conseguir progresso econômico mais rápido, utilizando o planejamento como principal meio para isso, particularmente, formulando e implementando planos voltados para o alcançar social e, economicamente, as sociedades mais desenvolvidas. Para esse autor, a economia de mercado, quando não controlada, pode levar as nações à estagnação econômica, baixos níveis de emprego, flutuações de preços, enfim, não estimula o desenvolvimento global da economia, mas sim possibilita o crescimento de desigualdades. Nesse sentido, o planejamento econômico é por ele definido como o esforço consciente de uma organização central, em uma sociedade, para influenciar, dirigir e controlar mudanças nas variáveis econômicas de um país ou

² Todaro (1971).

região, no curso de um período, de acordo com um conjunto predeterminado de objetivos. As variáveis econômicas em questão, por exemplo, relacionam-se à produção, consumo, investimento, poupança, etc. Portanto, o planejamento econômico se define, particularmente, através de um conjunto de metas quantitativas econômicas a serem alcançadas em um período de tempo³.

Outro autor dedicado a essas questões, Waterston⁴ define o planejamento como a tentativa inteligente organizada de selecionar as melhores alternativas disponíveis para alcançar metas específicas, aplicação racional do conhecimento humano ao processo de tomar decisões que servem de base à ação humana. Consiste em estabelecer relações entre meios e fins, com o objetivo de obter os fins almejados pelo uso mais eficiente dos meios. Portanto, consiste em planejar de tal forma que os recursos escassos à nossa disposição nos conduzam à maior satisfação com o menor custo.

De uma forma global, e mais intensamente em países em desenvolvimento, a questão do planejamento público está vinculada diretamente à escassez de recursos encontrados na sociedade, em relação às necessidades manifestadas pela população; relaciona-se a um dos princípios básicos da Ciência Econômica que define a atividade de planejar como determinação da maneira de utilizar os recursos escassos de forma racional e eficiente. A Ciência Econômica objetiva desenvolver instrumentos de análise que facilitem a identificação dos problemas básicos da comunidade, que facilitem o uso mais racional desses recursos escassos, com vistas a acelerar o desenvolvimento. Nesse sentido, os métodos de planejamento são utilizados para aumentar a eficiência, a racionalidade e a segurança das decisões de funcionários públicos e privados, através da maximização do rendimento social e privado⁵.

Além disso, é preciso deixar evidente a clara distinção entre as bases para a tomada de decisão dos agentes privados e públicos. Os interesses, a disponibilidade de recursos e a esfera de poder dos formuladores privados distinguem-se não apenas em grau, mas também em espécie das necessidades sociais, e, portanto, o planejamento público é um esforço do governo para melhorar a alocação dos recursos, tendo em vista tanto os

³ Para maiores detalhes, consulte Denhart (1992), Graham Jr. (1993), Matus (1993) e Johnson (1992).

⁴ Waterston (1965).

⁵ Holanda (1975).

interesses privados (na maior parte das vezes, conflitantes) das diversas categorias de agentes, quanto os objetivos sociais da comunidade. Para isso, são considerados tantos os benefícios quanto os custos sociais da intervenção via planejamento, salientando-se que o planejamento econômico é uma atividade de intervenção governamental sobre a realidade, porém nem toda intervenção governamental é planejamento. Muitas das atividades econômicas do governo não podem ser consideradas de planejamento. Particularmente, as políticas de estabilização implementadas na realidade são diretamente opostas à planificação.

Dessa forma, é possível sintetizar-se a idéia de planejamento como sendo a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativa com vistas a tomadas de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura. Em outras palavras, planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida⁶.

Um modo diverso de explicar o mesmo conceito é encontrado em Amato, que define o planejamento como a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa ou instituição pública e condiciona os meios de alcançá-los⁷. Dessa forma, de um modo geral, o planejamento envolve a definição de objetivos, a ordenação de recursos humanos e materiais, a determinação dos métodos e formas de organização a serem aplicadas, o estabelecimento de medidas de tempo, quantidade, qualidade, a localização espacial das atividades e outras especificações necessárias para canalizar, racionalmente, a conduta do grupo de agentes do planejamento.

Por sua vez, o planejamento econômico público, especificamente, é conceituado como um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar níveis de renda e bem-estar da comunidade, assim como envolve a ordenação sistemática de um conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, com menores custos e maior rapidez.

⁶ Essas idéias estão expressas em autores como O'Connor (1972), Osborne e Gaebler (1994), Denhart (1992) e Grahlan (1993).

⁷ Muñoz (1971).

Embora possam ser encontradas conceituações de planejamento que se relacionam a ideologias e vivências específicas de seus formuladores, e, além disso, as abordagens à intervenção governamental podem se apresentar em uma ampla variedade de âmbitos, como planejamento parcial, global, privado, público, capitalista, socialista, democrático, autoritário, comercial, etc., essa grande variedade de formas traz, em seu bojo, atributos comuns, quais sejam: olhar para o futuro, fazer escolhas, seguir caminhos determinados para atingir objetivos, estabelecer limites. A essas várias formas gerais de intervenção econômica se associam formas mais específicas conjunturais, como planejamento anticíclico, de guerra, de pós-guerra, de emprego, de reconstrução, entre outras.

Em suma, as características básicas de um planejamento econômico público podem ser sintetizadas nos seguintes objetivos: a) estabelecer o papel do tempo no plano de ação, ou seja, a relação entre presente, passado e futuro; b) definir os cursos alternativos de ação para os anos vindouros; c) analisar os critérios de escolha entre as alternativas disponíveis; d) antecipar as soluções para problemas previsíveis; e) especificar as medidas de política econômica necessárias para remover os obstáculos que limitam o crescimento da renda e a mudança estrutural da economia.

2. A DISCUSSÃO SOBRE O GRAU DE INTERVENÇÃO

O planejamento público econômico consiste na intervenção governamental sobre a realidade de uma sociedade. O grau de intervenção observado nas economias mundiais varia grandemente de acordo com o tipo de estrutura organizacional estabelecida, a escala de preferências que domina o sistema econômico e, principalmente, com a ideologia que embasa o comportamento dos agentes governamentais de planejamento.

De uma forma sintética, distinguem-se dois tipos polares de sistemas de planejamento, que se vinculam a economias ditas coletivistas e a economias de mercado, ou seja, respectivamente, o planejamento do “tipo soviético”, desenvolvido sob o regime de Stalin desde 1928, e do “tipo francês”, ou sistema de planejamento indicativo. O primeiro, aplicado a economias socialistas totalmente centralizadas do ponto de vista administrativo, tem sido intenso e, aceleradamente, abandonado nos países em que, tradicionalmente, era implementado, como avaliaremos posteriormente. O último, encontrado em economias

capitalistas, dirigidas para o mercado, onde grande parte de produtores e proprietários privados desempenham um papel relevante, tem passado por transformações relevantes e os princípios básicos sobre seus objetivos têm sido objeto de polêmica, como analisaremos posteriormente.

Algumas taxinomias de sistemas de planejamento foram identificadas⁸, tendo como referência o grau de centralização e concentração implícito nos sistemas de planejamento e a distinção entre sistemas de planejamento baseados em postulados ou sistemas empíricos. Os últimos são implementados tendo em vista à análise do mundo real, enquanto que os anteriores buscam retratar economias que funcionem de forma eficiente e são usados para formular soluções ótimas e contêm suposições que podem ou não se adequarem à realidade do processo de planejamento real, que se desenvolve em uma economia. Turner e Collis⁹ sintetizam, na classificação seguinte, várias formas de sistemas de planejamento encontradas e analisadas por estudiosos da área:

- Modelo Estalinista Tradicional (União Soviética, 1928 até meados da década de 50). Apresentava rígido grau de centralização e um modelo de diretrizes altamente burocratizadas, desconcentração administrativa parcial e um sistema administrativo “ministerial”. Tratava-se de um sistema do tipo empírico, adotado pelas economias satélites do Leste Europeu nos finais da década de 40. Até o início dos anos 90, ainda funcionava na Albânia.
- Modelo Soviético Reformado (décadas de 60 e 70). Apresentava centralização menos rígida e um modelo tecnocrático, com desconcentração certa administrativa com parâmetros estatais. Referiu-se ao denominado sistema Sovnarkohzy (1957-65), ao sistema ministerial “flexível” (pós-1965) e ao sistema de “associação industrial” desenvolvido na Europa Oriental. Constituiu-se em um sistema empírico, adotado pela Alemanha Oriental, Rumania e Polônia.
- Modelo Guiado pelo Mercado. Implementado com descentralização parcial, constituindo-se num modelo gerencial que apresentava desconcentração paramétrica, sendo designado ao mercado um papel limitado na alocação de recursos. Definiu-se como um sistema empírico, adotado na Hungria (1968) e operacionalizado por um curto período de tempo na Checoslováquia e na Bulgária.

⁸ Veja Carnoy (1988), Miliband (1982), Cremer e Cremer (1994), Poulantzas (1980), Altvater (1990) e Brunet (1987).

⁹ Veja Turner e Collis (1977), p. 18.

- Modelo de Suplementação do Mercado. Constitui-se num modelo descentralizado e num modelo de trabalho coletivo, com desconcentração paramétrica baseada no mercado. Apresentava-se como um sistema empírico adotado na Iugoslávia.
- Modelo de Planejamento Indicativo. Apresenta-se como um modelo descentralizado, altamente desconcentrado e baseado no mercado. Constitui-se em um sistema empírico adotado na França e que influenciou o planejamento em outras economias capitalistas, a partir da década de 60.
- Planejamento Indicativo Puro. Descrito como um modelo descentralizado e altamente desconcentrado, constituindo-se em um sistema baseado em postulados.
- Modelo Administrativo Soviético Cibernético. Modelo centralizado, com concentração idealmente perfeita, constituindo-se em um sistema baseado em postulados.
- Modelos de Programação Soviéticos (década de 60). Modelos parcialmente descentralizados, com desconcentração paramétrica, com determinadas atribuições ao papel do mercado, constituiu-se em um sistema baseado em postulados.
- Modelos “Socialistas Competitivos”. Modelos descentralizados e parcialmente descentralizados, com desconcentração paramétrica, relacionados a modelos baseados no mercado de Lange, de Sik (para a Checoslováquia) e de Brus (para a Polônia)¹⁰. Constituíram-se em modelos baseados em postulados.

De uma forma sintética, esses modelos podem ser definidos como modelos de planejamento em economias coletivistas e planejamento indicativo em economias capitalistas, como analisaremos em maiores detalhes em seqüência.

3. O PLANEJAMENTO EM ECONOMIAS COLETIVISTAS

Implementado na União Soviética, Europa Oriental e em alguns países da Ásia (como China e Coreia do Norte), o planejamento em economias coletivistas, também chamado

¹⁰ Mencionados em Turner e Collis, opus cit.

de normativo (dirigido, preceitual, obrigatório), vincula-se ideologicamente às propostas socialistas desenvolvidas no século XIX, principalmente baseadas na interpretação da filosofia e da teoria econômica marxista-leninista, adotando um sistema econômico com critérios de decisão centralizada e propriedade social dos meios de produção.

Dadas essas condições básicas, foi possível o alcance dos propósitos de dominação estatal dos sistemas em termos das preferências governamentais e do planejamento central imperativo. O conjunto de metas era predeterminado pelos planejadores centrais, e os recursos materiais e financeiros alocados com base em preços de mercado ou oferta e demanda, no entanto, que eram estabelecidos, teoricamente, de acordo com os requisitos humanos, materiais e de capital do plano global. Dessa forma, o governo planeja e implementa seu plano, controlando diretamente as atividades das unidades produtoras.

O quadro institucional é constituído pelo domínio do governo central sobre a posse e o controle da quase totalidade dos meios de produção da sociedade, sendo a propriedade privada uma exceção. A soberania do planejador substitui a soberania do consumidor, em outras palavras, os agentes planejadores burocratas decidem o que, como e para quem produzir. Paralelamente a isso, é observada uma justaposição dos poderes políticos e econômicos, devido à coletivização dos meios de produção e à inexistência da livre iniciativa empresarial. Dessa forma, foram criados organismos centrais estatais destinados à gestão centralizada. O Estado absorve as funções políticas e econômicas, sendo o agente central da economia, reunindo as atribuições de governo e de empresário. Nesse sentido, determinam imperativamente as parcelas da renda nacional destinadas ao consumo e à poupança, bem como o total e a decomposição dos investimentos, a relação de todos os bens e serviços a serem produzidos e as formas de mobilização de recursos correspondentes¹¹.

Para a operacionalização do planejamento, são tomadas medidas compulsórias de gestão, tendo em vista que não se colocam incentivos naturais à eficiência; são fixados parâmetros operacionais para cada empresa (modelos paramétricos) relativos a custos, preços, prazos, níveis de produção e grau de produtividade. São tomadas decisões adicionais sobre as compras das empresas, com relação a local, tipo de matéria-prima e preço,

¹¹ Bablewsky (1980), Poutantz (1980), Ianni (1989) e Altvater (1990).

sobre a quantidade e remuneração de trabalho a ser empregado e sobre o destino da produção.

Os economistas e tomadores de decisões governamentais dos países socializados defendiam a idéia de que, nos primeiros estágios do desenvolvimento, o planejamento fortemente centralizado foi essencial para a transformação da estrutura sócio-econômica atrasada vigente na época e para desenvolver indústrias de bens de capital, alocando os recursos escassos de modo a assegurar as metas nacionais estratégicas e os projetos prioritários que levassem ao desenvolvimento¹².

Nesse sistema, o Estado assume funções operacionais para conduzir a economia e, portanto, necessita de organismos planificadores específicos. Estes assumem a solução direta das questões da gestão econômica, tanto no que se refere à geração do produto social, quanto à sua repartição. A criação de organismos planificadores com essas funções, com ramificações e desdobramentos, modificou-se gradativamente no decorrer das várias etapas de crescimento dessas economias, transformando-se numa ampla rede burocrática de tomada de decisões. Basicamente, esses organismos se referiam a um órgão central e a órgãos periféricos. O primeiro encarregado de realizar a consolidação dos planos elaborados pelas unidades da rede de planificação econômica, de fixar as diretrizes para a política e programação econômica, e, finalmente, de acompanhar a montagem ou implementação e os resultados dos planos. Os órgãos periféricos, por sua vez, tinham a função de assessorar a elaboração de planos de ação e executar os controles operacionais; desdobram-se em níveis setoriais e regionais de operacionalização.

Como visto, as primeiras tentativas de implantação do planejamento centralizado se verificaram na União Soviética e sofreram graduais transformações tanto conceituais quanto empíricas, sendo possível distinguir-se várias fases distintas¹³. A primeira fase, iniciada em 1917, consistiu na implantação do sistema socialista, com a criação do *Vesenkha*, Conselho Supremo da Economia Nacional. Nesse período inicial, o aparelho produtivo da economia foi nacionalizado, centralizado e estatizado, as propriedades rurais foram coletivizadas e a iniciativa privada foi bloqueada com a substituição da

¹² Veja Turner e Collis, opus cit., Bablewski (1980), Aganbekian (1988) e Gorbachev (1987).

¹³ Para maiores detalhes, consulte Turner e Clive (1977), Bablewsky (1980), Aganbekian (1988), Gorbachev (1987) e Rossetti (1993).

coordenação via mercado pela centralização do processo decisório de alocação de recursos.

A partir de 1921, foi introduzida a denominada “Nova Política Econômica”, com descentralização das decisões e retorno ao regime de propriedades não-coletivas. Porém, em 1927, houve um retorno ao comando centralizado e foi elaborado e implementado o 1º Plano Quinquenal de 1928 a 1933; foi seguido de mais quatro planos quinquenais, o último dos quais de 1950 a 1955. O Sistema Ministerial, no período de 1917 a 1956, encabeçado pelo *Vasenkha*, se complementou com a criação de 32 ministérios na década de 30, aos quais se subordinou uma série de indústrias. A produção e sua distribuição tinham o controle totalmente centralizado e a moeda incorporava um papel secundário, desde que os produtos fossem distribuídos através de cartões de racionamento e os preços fixados autoritariamente.

As funções específicas do *Vasenkha* consistiam em: a) elaborar o plano geral único da economia e os métodos a serem utilizados para seu cumprimento; b) elaborar a política econômica geral do Estado, ou seja, os programas e projetos de produção dos organismos regionais e setoriais da economia e determinar o ordenamento da execução das atividades programadas; c) implementar as medidas do Estado para fomento da ciência e das pesquisas necessárias para cumprimento do plano, para o emprego e treinamento do pessoal técnico necessário; d) executar medidas para divulgação à população dos dados sobre o plano da economia nacional, os métodos para seu cumprimento e as formas de organização do trabalho.

Essa primeira fase de planejamento apresentou uma série de problemas conceituais e operacionais. Primeiramente, a recompensa ao gerenciamento era baseada na quantidade produzida, e não nos lucros auferidos, e, portanto, as empresas visavam preferencialmente atender às quotas de produção do que operar a custos baixos. Dessa forma, a produção poderia até se situar abaixo do potencial da empresa, desde que se restringia apenas a atender à quota estabelecida. Por outro lado, observavam-se problemas com relação à oferta de matéria-prima e, para garantir a quota de produção, as empresas estocavam a matéria-prima que conseguiam, o que, muitas vezes, resultava em excesso. Nessas condições, a qualidade do produto dava lugar à quantidade e, se os produtos não

fossem vendidos, as fábricas os mantinham em estoque, porém continuavam produzindo as quotas; dessa maneira, resultou um descontrole entre oferta e demanda, com escassez de alguns produtos e excesso de outros, devido ao planejamento equivocando das quantidades necessárias a serem produzidas. Exemplificando, observava-se excesso de bens de consumo, como roupas, e sapatos, e falta de geladeiras, carros e móveis.

Com relação aos preços, nos estágios iniciais do desenvolvimento, a oferta ainda estava se organizando, faltavam bens demandados e os consumidores aceitavam qualquer preço. Com o desenvolvimento, ampliou-se a possibilidade de escolha de bens e aumentou a quantidade ofertada; os consumidores passaram, então, a rejeitar alguns preços. Quando os acontecimentos não ocorriam de acordo com o plano esperado, a burocracia fazia com que a tomada de decisão e a implementação de uma mudança nos preços ou na produção fossem lentas.

O controle central impedia a iniciativa e a criatividade, diminuindo a produtividade e a qualidade. Paradoxalmente, o número de empresas aumentou consideravelmente, criando maior complexidade na economia, e os planejadores acabaram por perder o controle sobre as empresas e administrações locais. Paralelamente, a má alocação de matérias-primas e outros erros gerenciais acabaram por fazer com que algumas indústrias e a agricultura não preenchessem suas metas programadas. Como consequência, na agricultura, a queda na produção levou a sérios problemas de oferta de matéria-prima para a indústria e para o consumo alimentar da população. De um modo global, as metas gerais dos planos quinquenais não foram cumpridas na quase totalidade dos países, como na Iugoslávia, Polônia, Alemanha Oriental, Rússia, Checoslováquia, China e Hungria. A autocrítica incentivada nesse período conduziu a reformas no sentido da descentralização das decisões.

A segunda fase de planejamento se iniciou com as reformas na estrutura burocrática da planificação em 1956, com a descentralização dos comandos. O sistema ministerial foi desarticulado e criou-se um novo órgão central, o *Gosplan*, e órgãos periféricos, os *Sovnarkhoses* ou Conselhos Econômicos Regionais, que somavam 103 em 1957, tendo o seu número reduzido posteriormente. Dessa forma, o sistema de controle foi descentralizado e flexibilizado. Os planos eram elaborados, então, na periferia e

encaminhados ao centro; o *Gosplan* tinha a função de unificar os planos formulados nos órgãos regionais. A esse sistema aderiu a quase totalidade da Europa Oriental, com exceção da Albânia.

O padrão de descentralização teve início, primeiramente, na Iugoslávia em 1957 e mantinha o controle central sobre o montante e direção geral dos investimentos, mas outras decisões gerenciais foram delegadas a autoridades não-políticas. As empresas socializadas passaram a ser gerenciadas por conselhos de trabalhadores eleitos pelos próprios trabalhadores, que passaram a tomar as decisões sobre o que produzir, de quem comprar, a quem vender, preços a pagar e a vender, número de empregados, salários, etc. Não havia mercado garantido para essas empresas, que passaram a competir para a venda de seus produtos e para a aquisição de mão-de-obra especializada, de matéria-prima, de capital e de possibilidades de investimento; a partir dessas condições, as empresas puderam decidir sobre a alocação de seus lucros entre salários ou investimentos.

Na Iugoslávia, as reformas não apenas começaram mais cedo, mas também foram mais intensas. As outras repúblicas da URSS foram mais lentas, enfrentando controvérsias e debates. Alguns economistas defenderam a retenção do controle central através da introdução de métodos matemáticos (análise insumo-produto, por exemplo), cibernética, com uma rede nacional de computadores para controlar e responder as questões econômicas. Outros analistas salientaram a necessidade de a produção ser racionalmente relacionada à demanda. Depois da Iugoslávia, aderiram a mudanças no sistema a Polônia (1958), introduzindo a autogestão dos trabalhadores, a Hungria e a Alemanha Oriental (1963), esta última estabelecendo 80 órgãos regionais de planejamento, a Bulgária (1963) e a Checoslováquia, com várias etapas de transformações (1958, 1961 e 1964).

Na Rússia, foi dada ênfase na planometria, que consistia na aplicação de novos métodos e técnicas matemáticas sofisticadas para o controle e acompanhamento das escolhas estratégicas. No entanto, a partir dos anos 70, a economia começou a perder impulso, culminando em uma situação de estagnação, resultado da desaceleração da geração da renda nacional, do consumo e da acumulação, o que atingiu um ponto máximo no início dos anos 80. Essa situação ocorreu num momento em que era priorizado o fator

quantitativo da produção, enfocando, particularmente, as indústrias energéticas com a utilização de maior volume de matérias-primas e horas de trabalho. Porém, face ao desestímulo à produtividade, tanto a quantidade de bens produzidos pelas indústrias, quanto a qualidade do trabalho mostraram uma acentuada queda. Na ocasião, a Rússia era o maior produtor mundial de aço e grande produtor de matérias-primas, combustíveis e energia; no entanto, apresentou escassez interna desses produtos devido ao uso ineficiente e ao desperdício.

Por ocasião da implementação do 12º Plano Quinquenal, formulado para 1986-1990, a reunião plenária do Comitê Central do PCUS, em 1987, propôs novos critérios de planejamento e uma reforma econômica com alterações em todas as áreas, a *Perestroika*¹⁴: computação de custos nas empresas, transformação do controle centralizado, reforma no sistema de formação de preços e do mecanismo financeiro e de crédito, reestruturação dos laços econômicos com outros países e novas estruturas organizacionais de administração, utilizando princípios de auto-administração. Foi formulada a Lei da Empresa, baseada no autogoverno com relação a lucros, salários, orçamento, etc., no sentido de encorajar a competição econômica, satisfazer as exigências do consumidor e produzir com mais lucros. Em toda a URSS, foi estimulada a substituição de métodos predominantemente administrativos por métodos predominantemente econômicos.

Com essa democratização do planejamento, a elaboração dos planos começou a ser operacionalizada dentro das empresas e das unidades de trabalho. A nova sistemática determinava que o Comitê de Planejamento Estatal abrisse mão da regulamentação detalhada e da monitoração diária do trabalho. Em todas as fases do planejamento, a abertura e a transparência (*glasnot*) foram ampliadas e foi introduzido o Princípio da Variabilidade no sistema de planejamento, estimulando a busca de soluções específicas mais eficazes para cada situação. Os órgãos centrais passaram a controlar as empresas apenas para cumprimento das encomendas estatais, para controle da produtividade da mão-de-obra e dos indicadores gerais de progresso científico e tecnológico que foram estimulados junto às empresas.

Processaram-se mudanças radicais na estrutura gerencial do governo, no sentido de simplificar o sistema burocrático, a partir da ampliação de ministérios setoriais e cortes

¹⁴ Para maiores detalhes, consulte Bablewsky (1980), Aganbekian (1988) e Gorbachev (1987).

nas equipes. A idéia difundida por Gorbachev para essas transformações foi de que “nenhum sistema ministerial ou departamental, por mais qualificado que seja, pode encarregar-se absolutamente sozinho de todas as questões, nem pode substituir o pensamento e a iniciativa das unidades de trabalho”¹⁵.

Com essas reformas, permaneceu a ênfase no princípio da planificação econômica, porém com novas formas de aplicação, com uma filosofia de economia de mercado planificada. Os órgãos de planejamento setoriais e territoriais (regionais) passaram a limitar seu planejamento à determinação de normas econômicas e de preços justificados, às condições financeiras e creditícias possíveis e à fixação de encomendas pelo Estado. Foram estabelecidas relações de mercado entre empresas socialistas e cooperativas, porém de forma diferenciada do capitalismo, pois a terra, subsolo e outros recursos naturais não são comercializáveis, pois são propriedade pública. Para os maiores grupos de produtos, no entanto, foi mantida a regulação do mercado pelo Estado, com a fixação de preços pelos órgãos centrais, no sentido de evitar a inflação.

A partir dessas premissas, o planejamento visava à passagem para uma nova qualidade de crescimento da economia soviética, do desenvolvimento extensivo anterior para o intensivo, ou seja, maior utilização intensiva dos recursos disponíveis, buscando a eficácia. Isso poderia se realizar através da reforma radical na gestão econômica, com o estímulo à autogestão e ao autofinanciamento, à abertura para o comércio exterior e para a formação de sociedades de capital misto com empresas estrangeiras. Essas mudanças foram apoiadas pela revolução científica e técnica planejada no ensino e na formação de quadro, no sentido de maximizar a qualidade na organização empresarial. Novos processos industriais, com auxílio da microeletrônica, receberam prioridade de investimentos e a motivação para o trabalho foi instaurada através da dependência direta entre o salário e o resultado do trabalho.

4. O PLANEJAMENTO EM ECONOMIAS CAPITALISTAS

Uma análise econômica dos sistemas de planejamento em economias capitalistas envolve,

¹⁵ Gorbachev (1987), p. 102.

necessariamente, a discussão do relacionamento entre o mercado e o planejamento. Desde o século XVIII, os economistas clássicos discutem que o governo deveria exercer certas funções mínimas de intervenção na economia, e a coordenação econômica seria guiada pela livre manifestação das forças de mercado. Com a ausência de qualquer forma de planejamento autoritário e a livre iniciativa e concorrência das empresas privadas, asseguraria o bem-estar social através da busca individual da satisfação de interesses. A liberdade de trocas, segundo esse pensamento, produz uma harmonia natural de interesses, e mercados que operam livremente produzem resultados que maximizam tanto os benefícios individuais quanto os sociais.

No entanto, mesmo nesse período, o Estado não se ausentou completamente da intervenção na economia; os liberais delegavam ao Estado um conjunto de funções econômicas e sociais, de justiça, de defesa, assistenciais, de controle do poder de monopólio, de execução e implantação de obras públicas, destinadas a criar e ampliar a oferta de bens e serviços¹⁶.

Mais recentemente, a denominada moderna teoria econômica do bem-estar¹⁷ demonstrou que, em determinadas circunstâncias, uma economia com mercado perfeitamente competitivo, em equilíbrio, é suficiente para se encontrar as condições necessárias para a obtenção do “ótimo de Pareto”. No entanto, o mundo real econômico não se mostrou como estruturado com concorrência perfeita, observando-se a existência de externalidades, bens públicos, monopólios naturais, informação imperfeita sobre o presente e incerteza quanto ao futuro. Por outro lado, para cada distribuição de renda, prevalente nos diversos países, existiria um particular ótimo de Pareto e uma tendência ao aumento das desigualdades se a economia for deixada à mercê dos interesses específicos. Algumas análises neoclássicas, por exemplo, continuaram com as premissas da competição no mercado e apenas eram coerentes na presença de hipóteses sobre o pleno-emprego dos fatores de produção, o que foi refutado por analistas econômicos, a partir do final da década de 20¹⁸.

Essas críticas à abordagem do equilíbrio dos neoclássicos começaram a ser delineadas no final do século XIX e início do século XX, à medida que os sistemas econômicos

¹⁶ Ricardo (1982) e Dalton (1980).

¹⁷ Nath (1973), Cremer e Cremer (1994), Brunet (1987) e Carnoy (1988).

¹⁸ Veja Kon (1994), capítulo 1.

foram se tornando mais complexos e o Estado assume graus crescentes de responsabilidades econômicas e sociais, com o aumento das necessidades da criação de uma infra-estrutura. A crise nos primeiros anos da década de 30 acelerou a necessidade de aumento da intervenção governamental na economia, motivada pelas idéias de Keynes para o combate do desemprego e da deflação. Cabia ao governo planejar e intervir na economia para a obtenção rápida de crescimento econômico, da elevação da oferta de empregos e da estabilidade dos preços. Observou-se nesse período amplo reconhecimento pelos analistas, e que os mecanismos de mercado podem levar a situações altamente instáveis de geração de renda e emprego, com movimentos cíclicos no desenvolvimento das atividades econômicas. A idéia prevalecente de um planejamento econômico indicativo é de que o governo deveria utilizar instrumentos ativos, porém indiretos de intervenção, que visavam meramente criar condições favoráveis para os tomadores de decisões privados, influenciando-os a agirem de maneira a conduzir às metas do crescimento.

De modo crescente, foram desenvolvidas idéias sobre a necessidade da intervenção estatal na economia e, durante os anos 1950-80, predominou o paradigma keynesiano sobre as idéias econômicas, particularmente nos países em desenvolvimento. A maior parte das contribuições teóricas ao tema do planejamento e do grau de intervenção estatal na economia partia da premissa de que o Estado deveria intervir para ajudar, suportar e controlar o mercado nos países em desenvolvimento, mais do que nos industrializados. Esses teóricos, denominados de “estruturalistas”, partilhavam da idéia de que as estruturas da maior parte dos países em desenvolvimento são, significativamente, diferentes das dos países industrializados, de modo que os resultados econômicos em resposta a eventos semelhantes refletirão essas diferenças estruturais e terão impactos diferenciados¹⁹. Esses teóricos não rejeitam completamente a teoria neoclássica, porém aplicavam o instrumental neoclássico para explicar as características típicas dos países em desenvolvimento de maior imperfeição do mercado. No entanto, um alto grau de centralização das decisões de planejamento não era aceito por esses pensadores.

Arthur Lewis²⁰ representou o pensamento dos teóricos da época quando escreveu: “o caso com relação ao planejamento centralizado é que não é democrático, é burocrático,

¹⁹ Colclough (1993), p. 2.

²⁰ Lewis (1955), p. 384.

inflexível e sujeito a grande erro e confusão. É também desnecessário. Existe um caso muito melhor para um planejamento gradual; isto significa concentrar-se em poucos assuntos, que são particularmente desejáveis de influenciar, tais como o nível das exportações, ou a formação de capital, ou a produção industrial, ou a produção alimentar (...) Algum planejamento é necessário, desde que os resultados da oferta e da demanda não sejam socialmente aceitáveis em sua totalidade; mas planejar pode ser confinado às esferas em que se considera mais importante de modificar os resultados que as forças de mercado, agindo livremente, levariam”.

Portanto, a tradição “estruturalista” tende a ser intervencionista, apesar das fortes diferenças na ênfase dada pelos diversos teóricos às falhas do mercado. Particularmente na década de 70, essas diferenças se centralizaram na questão da distribuição de renda; parte dos teóricos visualizavam o caminho da intervenção governamental em países de má distribuição, de modo semelhante aos industrializados, em que se observou uma piora nas condições de distribuição nos primeiros momentos do desenvolvimento e uma melhora posterior²¹. Outros autores, baseados em evidências de estudos de caso em países política e economicamente diferentes como Cuba, Tanzânia, Sri Lanka, Coreia do Sul e Taiwan, defendiam a idéia da possibilidade de crescimento com redistribuição²².

Analistas não-estruturalistas têm criticado duas importantes premissas do pensamento estruturalista. A primeira é a pouca importância dada aos preços relativos como meio de afetar os resultados produtivos e distributivos; a idéia de que as variáveis não relacionadas a preços tem maior importância para as respostas econômicas dos países em desenvolvimento. Assim, prevalecem na literatura econômica dessa corrente as idéias de que são mais relevantes do que mudanças nos preços relativos, as pressões da disponibilidade de capital, do câmbio, da força de trabalho, da integração interindustrial, dos investimentos em grandes montantes (*big pushes*), do planejamento baseado em coeficientes fixos, dos declínios seculares nos termos de comércio exterior como consequência das características estruturais e dos relacionamentos entre países do hemisfério norte e sul, dos círculos viciosos de pobreza e de desigualdade (“causação circular acumulativa”)²³. O planejamento visualizado por esses analistas estabelecia maior

²¹ Kuznets (1971) e Nath (1973).

²² Chenery (1974).

²³ Os principais expoentes dessas idéias foram Nurske, Chenery, Rosenstein-Rodan, Tinbergen, Prebisch, Singer e Myrdal.

prioridade a instrumentos macroeconômicos de intervenção do que à política de formação de preços.

Uma outra característica do estruturalismo que é objeto de crítica é o papel previsto para o Estado, pela crença de que a intervenção governamental melhora a geração e a distribuição de renda e o bem-estar dos menos favorecidos. As oposições a essas idéias enfatizam que os interesses dos proprietários de capital tornam irrealísticas as possibilidades de condução à distribuição de renda pelo Estado que se deve submeter a grupos de interesses para conservar o poder. No entanto, são também encontrados, na literatura econômica, trabalhos que mostram os caminhos que alguns países seguiram, em que as ações governamentais, para aumentar a fatia dos menos favorecidos na renda, foram consistentes com os interesses dos grupos mais ricos e poderosos²⁴.

Portanto, a abordagem “estruturalista” à intervenção governamental enfatiza, prioritariamente, a importância das condições iniciais, dos recursos nacionais, do tamanho e das relações internacionais das economias dos países em que o planejamento é aplicado, como sendo as variáveis que exercem influência sobre a composição e o equilíbrio adequado das políticas que visam maior crescimento e melhores distribuições dos ganhos do desenvolvimento. Essas idéias predominaram na década de 70 entre os círculos acadêmicos e em organismos internacionais influentes como o Banco Mundial. Esse organismo e outros governos ocidentais, como da Inglaterra, orientaram suas políticas de ajuda a países menos desenvolvidos a partir da idéia de que o desenvolvimento significa mais do que a simples obtenção de crescimento econômico, ou seja, significa caminhar para a diminuição da pobreza.

No entanto, desde o início dos anos 70, surgiram críticas às idéias estruturalistas por economistas que visualizavam os caminhos para o desenvolvimento através dos princípios básicos do liberalismo econômico²⁵. Esses neoliberais passaram a negar as principais idéias do estruturalismo, destacando a prioridade do crescimento econômico entre os objetivos de política econômica, acreditando que os problemas sociais se resolveriam mais efetivamente através dessa linha de ação. Nesse sentido, tanto o

²⁴ Jolly (1975).

²⁵ As origens dessas idéias encontram-se em Chicago, onde o analista expoente foi Harry Johnson. Entre os primeiros defensores dessa visão destacaram-se Bela Balassa, P. T. Bauer, Lal, Little e Krueger, Schlitz, Becker, Mirlees, Scitovsky e Bhagwati Srinivasan.

diagnóstico das principais causas dos problemas de desenvolvimento quanto as soluções propostas estão ligadas ao excessivo grau de intervenção governamental sobre a economia, salientando que os custos da intervenção têm sido muito maiores do que os benefícios, tanto em termos de produção quanto de distribuição. Defendem a idéia de que os impactos diretos e indiretos sobre os preços, de uma ampla variedade de atividades governamentais de intervenção, resultaram em diferenciais consideráveis entre os preços de mercado e os preços “sombra”, e, dessa forma, o mercado não era capaz de levar à alocação eficiente de recursos. Segundo essa visão, as falhas de mercado são resultantes da intervenção governamental, ao invés de serem motivo.

As soluções sugeridas por esse grupo de economistas se aproximam dos princípios liberais dos primeiros economistas clássicos de Smith a Marshall, com forte orientação para o mercado. Sua tese central defende a idéia de que o crescimento e desenvolvimento econômicos de longo prazo serão possíveis se for obtida maior eficiência alocativa a curto prazo e, para isso, o mercado proporciona a melhor forma de aproximação dessa alocação eficiente.

Essas idéias extrapolaram as discussões acadêmicas nos anos 80 e passaram a ser aplicadas em economias européias ocidentais e nos Estados Unidos. As políticas econômicas então passaram a dar maior ênfase às reduções nos gastos governamentais e na tentativa de equilibrar os preços relativos através de mecanismos de mercado. A solução difundida para os desequilíbrios dos países em desenvolvimento, particularmente por economistas neoliberais que se situavam em postos executivos de países desenvolvidos e em agências internacionais de fomento²⁶, se resumia em um conjunto de reformas nas políticas econômicas, nessa direção, que eram atreladas à dotação de empréstimos para o desenvolvimento dos países menos avançados.

A suposição dos analistas neoliberais não é de que os mercados são perfeitos, mas sim que alocarão os recursos disponíveis de forma mais eficiente do que outros mecanismos alternativos. Diferentes pesquisas levadas a efeito desde os anos 60 por grupos de economistas de várias escolas²⁷ definem as linhas globais desse pensamento, a partir da ênfase na política de comércio exterior como sendo o fulcro do crescimento de uma

²⁶ Particularmente no Banco Mundial e FMI.

²⁷ Colclough (1993).

nação. Demonstram através de estatísticas a associação entre a expansão das exportações e o rápido crescimento econômico, cuja velocidade de crescimento está ligada a características específicas de cada país (recursos, reações a mercados internacionais, políticas adotadas e outros eventos exógenos).

Entre os neoliberais, no entanto, permanecem discussões sobre suas premissas. Em primeiro lugar, existem uma discordância sobre o significado do livre mercado, pois, para alguns autores, o livre mercado é consistente com um certo grau de intervencionismo para indicar o caminho do setor privado e eliminar distorções. Outros teóricos devem fortemente a idéia de que qualquer intervenção é prejudicial à alocação eficiente dos recursos. Por outro lado, com relação à ênfase na orientação para o comércio exterior, é questionada a forma que tal política deve assumir e os instrumentos a serem utilizados, se através de proteção nominal, proteção efetiva, subsídios efetivos, restrições quantitativas, política cambial (desvalorização), incentivos à exportação e outras. Em suma, esses analistas discutem também sobre o grau de intervenção adequado para cada economia; para alguns economistas, a ênfase no comércio exterior e na liberalização dos mercados e dos preços implica que o governo tenha o papel de tornar realmente efetiva a alocação de recursos na direção do desenvolvimento, seja através da pesquisa, da infra-estrutura de apoio e da legislação indicativa.

III. ASPECTOS TEÓRICOS FUNDAMENTAIS

1. ARGUMENTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO INDICATIVO

Como vimos, independente do maior ou menor grau de intervenção governamental sobre a economia dos países capitalistas, o planejamento indicativo se encontra presente com o propósito de promover um crescimento/desenvolvimento mais rápido e estável. Os planos compreendidos nessa forma de planejamento contêm previsões e metas de crescimento para a economia como um todo, para um período especificado, consistente com um conjunto de previsões e metas microeconômicas. As bases para tais objetivos

envolvem elevar o nível de demanda esperada e remover a incerteza quanto às expectativas sobre o futuro. Dessa forma, o planejamento indicativo se fundamenta em duas teorias principais: a “Teoria pura do planejamento indicativo” e a “Teoria das expectativas da demanda”.²⁸

A Teoria pura do planejamento indicativo foi desenvolvida inicialmente por Massé²⁹, na França, onde a prática desse tipo de planejamento precedeu à teoria, nos finais da década de 50. Era postulado um relacionamento de complementariedade entre o mercado econômico e o plano, pois as falhas de mercado e do sistema de preços deveriam ser corrigidas pela intervenção governamental, tendo em vista que a eficiência da alocação ficava prejudicada pelo fato de que os tomadores de decisão privados mantinham diferentes visões e expectativas quanto ao futuro. Com o crescente progresso tecnológico, tornou-se ainda mais imperativo planejar os investimentos a longo prazo e estabelecer previsões acuradas para tornar as expectativas consistentes, o que requeria uma coordenação nacional para evitar pontos de estrangulamentos e baixa utilização da capacidade em alguns setores. O problema poderia ser resolvido por um sistema de mercados futuros, onde os contratos seriam feitos em um momento, visando demandas e ofertas futuras. Face à dificuldade de lidar com tais mercados, a existência de um plano nacional reduziria a incerteza e tornaria mais eficiente o uso de recursos, removendo as inconsistências, entre os planos sobre o futuro, de diferentes setores de atividades econômicas.

Caberia então ao governo formular o plano baseado nessas visões individuais privadas. Segundo essa teoria, a redução da incerteza seria conseguida pela natureza de auto-implementação do plano, derivada do poder persuasivo da consistência interna do plano, que induz os empresários a tomar, de forma apropriada, suas decisões de investimento. Isso se daria desde que todos que tomam parte nesse “jogo” assumissem decisões consistentes com as previsões que foram formuladas a partir de trocas de informações sobre seus planos individuais. A crítica a essa visão enfatizava a dificuldade ou mesmo impossibilidade de agregar as diferentes visões individuais sobre o futuro, sujeitas a probabilidades subjetivas, para se resumir em uma visão única. Por outro lado, as diferentes elasticidades-renda da demanda dos diferentes setores da economia

²⁸ Veja Turner e Collis, (1977).

²⁹ Massé (1961).

impossibilitavam as previsões agregadas sobre o comportamento futuro da economia. Além do mais, sob condições de concorrência perfeita (subjacentes nessa teoria), as firmas não poderiam informar sobre seus planos para os concorrentes.

Partindo das dificuldades da formulação do plano, de acordo com as premissas de Massé, Meade³⁰ acrescenta algumas contribuições à teoria pura do planejamento indicativo. Esse autor argumenta que todos os agentes da economia são colocados diante da incerteza, porém existe uma distinção entre a incerteza de mercado e a incerteza “ambiental”. As incertezas de mercado podem ser manipuladas pelos tomadores de decisão e diferem em grau entre eles, como, por exemplo, a falta de conhecimento dos produtores sobre os planos de demandas dos consumidores. Essas incertezas, o plano indicativo visa remover. Por outro lado, as incertezas “ambientais” referem-se aos assuntos sobre os quais todos os tomadores de decisão são completamente inseguros, como, por exemplo, acontecimentos exógenos relacionados ao clima que afetam a demanda e a oferta ou fatores econômicos internacionais inesperados que afetam a demanda pelas exportações de um país, ou ainda, incertezas quanto aos parâmetros nas funções consumo e produção.

A teoria pura do planejamento indicativo é estabelecida com base de um número de suposições rígidas: a) competição perfeita em todos os setores da economia; b) ausência de fatores como externalidades e monopólios; c) todos sabem precisamente o período coberto pelo plano e d) uma rígida hipótese demográfica de que o período coberto pelo plano é relevante para todos que estivessem vivos no momento do plano e para ninguém mais. A partir dessas premissas, seria possível se aproximar dos resultados do ótimo de Pareto, para um conjunto de mercados futuros. No entanto, à medida que as rígidas hipóteses teóricas são relaxadas na prática, as dificuldades práticas da implementação também se revelam.

Além do mais, o papel do governo não é, simplesmente, organizar a coleta e disseminação de informações e remover inconsistências entre previsões individuais futuras, a fim de reduzir as incertezas e encorajar investimentos mais eficientes, mas também exerce um papel fundamental na provisão de serviços sociais, na distribuição de renda em programas de estabilização de curto prazo, entre outras funções que analisaremos com maiores

³⁰ Meade (1971).

detalhes posteriormente. Dessa forma, existe a necessidade de conjugar os objetivos do planejamento indicativo para o setor privado, com outras funções econômicas e sociais do governo.

A teoria pura das expectativas de demanda, desenvolvida por Beckerman³¹ como a teoria pura do planejamento indicativo, implica um planejamento não-intervencionista e apresenta uma relevância para o planejamento indicativo. O autor argumenta que as diferentes taxas de crescimento entre economias de mercado avançadas resultam apenas parcialmente das diferentes taxas de emprego dos fatores de produção e que um fator importante é a diferença nas taxas de crescimento da produtividade. Defende a idéia de que as expectativas afetam o crescimento porque estimulam um maior esforço em direção à expansão da capacidade produtiva, tanto através do aumento da taxa de investimentos, quanto da melhoria nos fatores relacionados à produtividade. A taxa de aumento da formação bruta de capital, por incorporar o progresso técnico, tem um efeito favorável ao permitir a realização de elevadas expectativas de demanda, pela possibilidade de atender rapidamente à expansão dessa demanda, tendo em vista as economias de escala. Segundo essa teoria, a flutuabilidade das exportações, que dependem dos preços e da competitividade tecnológica, é um fator significativo para a determinação das expectativas. Uma vantagem competitiva inicial gera rápida expansão das exportações, o que estimulará mais investimentos e progresso tecnológico, resultando em um “círculo-virtuoso” no processo de crescimento. O papel do planejamento governamental, portanto, se define na indicação para os tomadores de decisão privados, das metas para o crescimento futuro dos investimentos e do progresso tecnológico, que formarão as expectativas sobre as demandas.

2. A TEORIA DOS BENS PÚBLICOS

A discussão sobre o papel da intervenção governamental na economia, para fins de alocação equitativa dos recursos da sociedade, tem, como embasamento, a Teoria dos Bens Públicos para a justificativa da alocação dos recursos nacionais entre o setor público e privado, para fornecimento de parte de bens requeridos pela população. Essa teoria visa analisar a eficiência na utilização dos recursos pelo setor público³².

³¹ Beckerman (1965).

³² Consulte Buchanan (1973), Dalton (1980), Longo (1984), Ireland (1990), Buchholz (1995) e outros.

A primeira preocupação quando se examina as premissas desse pensamento teórico é a verificação da possibilidade de falhas no sistema de mercado, que decorrem da natureza específica do fornecimento e consumo de determinados bens. A definição do “princípio da exclusão” é a primeira etapa para a compreensão dessas falhas; segundo esse princípio, o sistema de mercado só funciona de forma adequada quando o consumo de um determinado bem por um indivíduo implica que ele tenha pago o preço do bem e este é excluído do consumo de um outro indivíduo que não pagou por ele³³. Para que a exclusão funcione, é necessário que ocorra o direito da propriedade sobre o bem e da aplicação do princípio, a partir do qual o mercado pode funcionar como se fosse em um leilão. O consumidor revela suas preferências ao produtor, dando seus lances pela compra do produto.

Esse procedimento é observado no caso de bens privados comercializáveis, pois os benefícios do consumo são internalizados para aquele consumidor, uma vez que é um consumo “rival”, no sentido de que a aquisição do bem por um consumidor impede a aquisição da mesma unidade por outro consumidor. Nesse caso, a própria natureza dos bens permite esse tipo de funcionamento. No entanto, observa-se a existência de bens que apresentam uma natureza diferente, no sentido de que são considerados “não-rivais”, isto é, quando não é possível aplicar-se ao mesmo o princípio da exclusão. Os bens públicos, portanto, são aqueles que apresentam a característica de apresentarem a possibilidade de consumo “não-rival”, pois ao serem consumidos por um determinado indivíduo, isto não implica a diminuição dos benefícios à disposição para o consumo de outro indivíduo ou para a coletividade. Não ocorre a interferência mútua entre indivíduos quando eles usufruem desses benefícios, e o princípio da exclusão não se aplica.

Surge um problema para a alocação eficiente desses recursos, desde que, no caso de bens públicos, os consumidores não revelarão suas preferências e não farão lances, pois podem usufruir os mesmos benefícios independente do pagamento ou dos lances que determinem. Como, nesse caso, o sistema de mercado não funciona, a alocação de recursos para o fornecimento desses bens é da alçada de uma decisão política. No caso de uma estrada pouco utilizada, por exemplo, o consumo é não-rival e o princípio da

³³ Musgrave e Musgrave (1980), capítulo 3, Ireland (1990), Buchholz (1995).

exclusão não se aplica. No entanto, alguns bens públicos podem apresentar a não-aplicabilidade do princípio de exclusão, mas um consumo “rival”. Por exemplo, uma rua muito movimentada durante um horário de *rush* apresenta um espaço muito congestionado e, portanto, o consumo do espaço disponível é “rival” e o princípio da exclusão pode até ser aplicado, desde que se aplique a cobrança de um pedágio. Nesse caso, os espaços disponíveis seriam melhor utilizados por aqueles que os valorizam e estão dispostos a pagar um preço por sua utilização. Como salienta Musgrave, esse exemplo revela uma situação onde a exclusão deve, mas não pode ser aplicada na prática, pois a exclusão seria inviável e muito dispendiosa. As falhas do mercado, nesse caso, decorrem da dificuldade de aplicar o princípio da exclusão, e o setor público intervém para fornecer a infra-estrutura necessária. Portanto, as características do consumo não-rival e não-excludente aparecem juntas na maior partes das vezes, porém isso não é uma regra geral.

Para fins de planejamento, a verificação da natureza não-rival do consumo de bens e serviços públicos conduz a dois objetivos relevantes: a) alocar eficientemente os recursos, de modo a fornecer esses bens com o menor custo e b) decidir a forma pela qual será implementada essa alocação de recursos. Os bens e serviços públicos distinguem-se dos demais, principalmente, pela indivisibilidade do consumo e seu suprimento é de interesse prioritário da sociedade como um todo. Ainda que um indivíduo se recuse ao pagamento de sua utilização, não é possível excluí-lo dos benefícios que eles proporcionam. Exemplos relevantes desses bens e serviços são fornecidos pela construção de infra-estrutura urbana, de saneamento básico, serviços de segurança nacional, que apenas podem ser supridos de forma coletiva, ou seja, em bases sociais e pública. Nesses exemplos, observam-se divergências entre os custos e os benefícios sociais e privados e a intervenção governamental objetiva a ampliação dos benefícios sociais, assumindo os custos da produção e do fornecimento coletivo.

Na prática, observam-se situações em que a natureza do bem se revela com características mistas. Referem-se a bens e serviços, que, apesar da possibilidade de seu fornecimento rentável pelo setor privado, os benefícios sociais a eles atribuídos são relevantes, a ponto de levarem à produção total ou parcial pelo setor público. É o caso de serviços de educação e de saúde, onde os benefícios usufruídos por um indivíduo são difundidos

para o resto da sociedade. Um exemplo clássico relatado por Musgrave, que denominou esses bens de “meritórios”, consiste no caso da aplicação da vacina contra a poliomielite em um indivíduo, onde o benefício se estende para outros elementos da comunidade, uma vez que o perigo de contágio diminui.

A necessidade do fornecimento de bens e serviços públicos e semipúblicos, seja pelo próprio setor público ou pelo setor privado (prática adotada crescentemente através de parcerias entre esses dois setores), se mostra crescente mesmo nas economias de mercado, como explicado por Wagner nos princípios teóricos denominados Lei de Wagner³⁴: “À medida que cresce o nível de renda dos países que se industrializam, o setor público expande-se a taxas mais que proporcionais ao crescimento da própria economia.” Isto se verifica tendo em vista, primeiramente, que, com o processo de industrialização característico das primeiras fases de desenvolvimento econômico dos países menos avançados, surgem crescentes necessidades de elevação das funções administrativas e de segurança por parte do governo, advindas do crescimento da complexidade urbana. Uma outra razão se refere ao crescimento das necessidades relacionadas ao bem-estar social, como de Educação e Saúde, que crescem mais que proporcionalmente ao crescimento populacional, com o crescimento econômico do País. Uma terceira razão é apontada, não diretamente ligada aos bens públicos, porém relacionada ao crescimento econômico, que diz respeito à diminuição dos efeitos dos monopólio, que, como vimos, levam à má distribuição dos recursos nacionais e a desajustes nos mercados face à concentração de poder econômico. Rezende chama a atenção para o fato de que as pesquisas empíricas recentes revelam que a demanda global de bens produzidos pelo governo, apresenta-se normalmente com elasticidade-renda superior à unidade, à medida que alguns indicadores como renda *per capita*, população, densidade demográfica, grau de urbanização e outros evoluem.

A intervenção pública no fornecimento de bens se torna necessária para assegurar a oferta de bens sociais (que tem a característica de semipúblicos) a preços razoáveis, quando se tratam de monopólios naturais ou técnicos. A característica básica da produção dessas atividades está na condição de que o custo médio de produção diminui à medida que aumenta a escala de operações, e uma empresa, apenas produzindo, tem custos

³⁴ As idéias de Wagner, economista alemão (1835-1917), crítico conservador do liberalismo econômico que defendia a intervenção do Estado, a fim de assegurar justiça social para a classe trabalhadora, são resumidas em Rezende (1994), capítulo 1.

mais baixos do que várias empresas. Por outro lado, em geral, o consumidor se encontra ligado fisicamente ao produtor, para a aquisição do produto. É o caso dos serviços de eletricidade, gás natural, água e telefonia. Embora o setor privado possa assumir a produção e o fornecimento desses serviços, como o vem fazendo de modo crescente em economias mais avançadas, em países menos avançados, o Estado assume a operação direta dessas empresas ou regulamenta o preço, a qualidade e a quantidade dos serviços.

O fornecimento de bens públicos está ainda associado à condição da existência de externalidades que provocam desajustes na alocação de recursos via mercado, como analisaremos em seqüência.

3. EXTERNALIDADES

Na atualidade, a necessidade de intervenção governamental muitas vezes é explicada a partir da existência do fenômeno das externalidades observado, particularmente, de forma localizada em espaços econômicos concentrados. O papel das denominadas externalidades sobre o desenvolvimento econômico, antes de ser objeto de preocupação governamental para fins de planejamento, era entendido e utilizado para fins de ampliação da capacidade das empresas privadas de extraírem retornos individuais crescentes através de benefícios coletivos gerados.

Na literatura econômica, Marshall³⁵ chamou a atenção, pela primeira vez, para o fenômeno por ele denominado de economias externas: “São tais as vantagens que as pessoas que seguem uma mesma profissão especializada obtêm de uma vizinhança próxima, que desde que uma indústria escolha uma localidade para se fixar, aí permanece por longo espaço de tempo”. A partir dessas vantagens, segundo o autor, desenvolve-se uma dinâmica econômica com o intuito de elevar a possibilidade de utilização conjunta dessas economias. Dessa forma, técnicas são discutidas e aperfeiçoadas conjuntamente pelos agentes que irão usufruir de seus benefícios; idéias novas são adotadas, surgem atividades subsidiárias para o fornecimento de matérias-primas e uma organização da produção apropriada para estimular essas vantagens.

³⁵ Marshall (1982), vol. I, p. 234.

Por exemplo, a produção é organizada para a utilização econômica conjunta de máquinas de alto preço numa região em que existe grande produção da mesma espécie; forma-se mercado de mão-de-obra especializada e criam-se serviços para atendimento ao consumidor. Qualquer barateamento no processo produtivo, advindo dessas economias externas, altera as forças que tendem a localizar as indústrias, e um processo de concentração de atividades econômicas se intensifica. Marshall salienta a diferença entre as economias internas das empresas, que dependem dos recursos próprios das empresas, que se dedicam individualmente para a obtenção das vantagens em custos, das economias externas, dependentes do desenvolvimento geral da indústria, ou do volume global de produção em toda uma região ou da vizinhança. Um conceito similar é desenvolvido por Joan Robinson, quando define dois tipos de economias externas: as móveis, que servem todas as indústrias, e as imóveis, que servem plantas ou firmas localizadas muito próximas (maquinaria, técnica, pesquisa).

Marshall também foi o primeiro a desenvolver a teoria da transformação local, baseada nessas economias externas, explicando a renovação urbana; mostra que o centro urbano mais antigo atrai atividades de comércio e concentra velhas indústrias, e as novas fábricas se dirigem para a periferia ou outras cidades onde a terra é mais barata.

O conceito de economias externas foi posteriormente desenvolvido por outros autores, como Scitovsky³⁶, que as descreve como serviços ou desserviços (já introduzindo o conceito de desvantagem), livremente prestados sem compensação por um produtor a outro. Esclarece que existe uma interdependência direta entre as empresas, uma vez que a produção de uma empresa depende não apenas delas, mas da atividade de outra. Assim, essas economias podem ser tecnológicas, quando relacionadas a alguma dependência técnica ou pecuniária, relacionadas a preços ou mecanismos de mercado. Portanto, sempre que os lucros de um produtor são afetados pela ação de outro produtor, observa-se a ocorrência de economias externas.

Essas economias podem definir alguns tipos diferenciados de incrementos: a) no produto líquido direto das empresas; b) na oferta líquida de fatores; c) no *quantum* tributário; d) nos serviços governamentais e e) na renda líquida psíquica dos indivíduos, ou seja,

³⁶ Scitovsky (1969), p. 301. Veja também Buchanan (1973), Buchholz (1995), Sternberg (1996) e outros.

vantagens ou desvantagens no poder aquisitivo ou na renda monetária. Particularmente, algumas atividades do setor terciário são tipicamente geradoras de economias externas, como de transportes, comunicações, comércio, atividades financeiras³⁷. Estas últimas, através dos canais de crédito, possibilitam mudanças na estrutura produtiva e no progresso técnico, uma vez que agem de forma localizada em centros concentrados e distribuem os recursos para todo o sistema.

Duas formas específicas de externalidades que se relacionam à localização das atividades são conceituadas como economias (ou deseconomias) de urbanização e de aglomeração. As economias de urbanização são geradas em função da concentração urbana e se referem tanto às vantagens e desvantagens advindas, tanto às famílias quanto às empresas, quando esses agentes econômicos se justapõem espacialmente em vez de se separarem geograficamente, a fim de aproveitar essas economias externas nas cidades. No caso das empresas, um exemplo típico³⁸ refere-se às economias na geração de calor em um complexo de indústrias de aço, ou em um complexo de refinarias, petroquímicas e empresas de fibras sintéticas, que usam energia comum, e as plantas apresentam um tamanho ótimo que se ajusta à energia; se funcionassem geograficamente separadas, cada empresa teria sua própria usina de energia.

Outros exemplos em economias de urbanização são dados pelas economias administrativas e outros em gastos de produção de empresas, articulação fina de produção entre vários estágios do processo por diferentes firmas, ganhos sociais de bem-estar pelos trabalhadores devido ao oferecimento de serviços no centro urbano, disponibilidade de lazer, bem como aumento da produtividade devido ao acesso a informações e atitudes favoráveis devido a maiores rendas.

As economias de aglomeração, por sua vez, referem-se mais especificamente à tendência à aglomeração de atividades em um centro em vez de se dispensarem em vários centros, tendo em vista a acessibilidade a mercados, informações, poupança nos custos de transportes, disponibilidade de serviços especializados às empresas e outras.

Como salientado anteriormente, as externalidades podem se apresentar como positivas ou negativas. As positivas, representam as economias nos custos produtivos e os

³⁷ Veja Kon (1992), capítulo 2.

³⁸ Isard (1963), p. 404.

benefícios para os agentes que as usufruem, enquanto que as negativas ou deseconomias, se associam a prejuízos, aumentos nos custos, desvantagens. Como exemplos tradicionais de externalidades negativas pecuniárias são citados o aumento dos valores da terra, dos custos salariais e do custo do congestionamento, devido à aglomeração. As externalidades negativas tecnológicas são representadas pela poluição ambiental, congestionamento nos serviços ou no tráfego, congestão urbana. Esta se verifica quando vários agentes consomem simultaneamente um bem público ou privado. A presença de outros consumidores afeta a qualidade dos serviços, acarretando em deterioração da qualidade, que pode se manifestar através da elevação do tempo ou do grau de obstrução para a aquisição do bem ou serviço, perda de segurança, tensão psicológica, diminuição do tamanho disponível de utilização de uma área comum (parques, praias). A poluição ambiental se apresenta como sonora, visual, do ar, do olfato, da pureza das águas de rios e mares, na disponibilidade de peixes, de lixo tóxico, de resíduos sólidos dispersos em espaços sociais.

A intervenção governamental no sistema econômico, freqüentemente, tem como objetivo a criação, manutenção e aprimoramento de externalidades positivas, por um lado, e a eliminação, correção e controle de externalidades negativas. O fornecimento de bens e serviços públicos cria externalidades positivas para uma parcela da sociedade, representadas por economias de urbanização ou de aglomeração. No entanto, estas estão sujeitas a se transformarem em deseconomias quanto ultrapassarem um tamanho considerado “ótimo” de concentração urbana, levando à deterioração dos bens e serviços públicos. Mas a deterioração pode demorar mais ou menos tempo para se fazer sentir, pois cada tipo de bem ou serviço público apresenta uma capacidade ou limite (*threshold*), além do qual a interferência mútua entre os consumidores se torna notável e aumenta desproporcionalmente à oferta pelo governo. Mesmo no caso de “bens livres”, ou seja, os fornecidos pela natureza, a ação humana pode aumentar a capacidade de sua utilização ou ultrapassar o limite de possível fruição.

A congestão e a poluição, como vimos, são dois exemplos de externalidades negativas que se distinguem uma da outra a partir do relacionamento entre os geradores do problema e as vítimas da interferência negativa. Na poluição, é possível separar os que utilizam o meio ambiente e abusam de sua utilização, isto é, os poluidores, dos que são vítimas

passivas, ou seja, o público; é clara a distinção entre os usos não-destrutivos do ambiente e os destrutivos. No caso da congestão, todos os agentes usam, da mesma forma, o bem ou o serviço e todos causam prejuízos mútuos, pelo excesso de utilização ou de consumidores. As formas pelas quais a intervenção pública lida com as externalidades negativas podem se apresentar como multas, proibições legais, ou através da política tributária, taxas, subsídios, ou seja, da regulação.

A microeconomia tradicional oferece três formas de explicação para os efeitos de externalidades negativas. Primeiramente, as transações de mercado podem ter falhado porque os custos da transação destinados a recompensar a vítima da externalidade negativa podem ser muito altos. Nesse caso, a intervenção governamental pode resolver a questão através da taxação, do subsídio, da regulação ou da melhora do processo de votação. Em segundo lugar, o governo pode ter falhado em atribuir apropriadamente direitos de propriedade, como, por exemplo, sobre os peixes de um rio, sobre uma descoberta científica, deixando para os agentes privados a utilização de mecanismos de mercado para resolver a alocação de investimentos em pesquisa ou a exploração dos estoques de peixes. A solução proposta pela economia é o estabelecimento de patentes sobre invenções e a propriedade privada de certa localidade em que a pesca prevalece³⁹. Uma outra explicação para as externalidades se relaciona a determinadas características “intrínsecas” de alguns bens, definidas como indivisibilidade. A dificuldade de dividir o uso desses bens ou serviços pode redundar em uso exacerbado e congestionamento. Na atualidade, essa indivisibilidade seria tratada como integralidade.

Na atualidade, a questão da intervenção governamental, no sentido de ajustar as falhas de mercado que levam a externalidades negativas e de recuperar a sociedade dos efeitos da poluição e do congestionamento dos serviços públicos, envolve preocupações mais abrangentes do que, simplesmente, os efeitos locais dessas deseconomias ou efeitos entre dois agentes econômicos que participam de determinada transação. Em discussões recentes, é colocada em pauta a necessidade do planejamento para a preservação da biodiversidade e da competitividade tecnológica, por um lado, e, por outro, a teoria microeconômica convencional sobre as externalidades é criticada pelo fato de que deixa de lado as características de integralidade de mundo econômico.

³⁹ Sternberg (1996), p.22.

Os argumentos utilizados são sumariados por Sternberg⁴⁰ que sugere que, em geral, o diagnóstico sobre as falhas de mercado apresentam fundamentos conceituais que podem induzir a erro as tomadas de decisões de políticas públicas e de outras ações coletivas, uma vez que assumem que a alocação dos recursos coletivos pode ser suficientemente observada através da análise das transações entre atores individuais. Esse autor sugere que essas externalidades negativas têm efeitos mais amplos e globais do que simplesmente entre os atores locais. Por exemplo, a poluição tem efeitos indesejáveis não apenas devido às externalidades mas também porque as regiões naturais compreendem inter-relações múltiplas entre hidrologia, qualidade do ar, vida animal, geomorfologia, povoações humanas e saúde pública. Assim, as ações de poluidores têm efeitos laterais muito mais amplos em outros atores econômicos não envolvidos diretamente e podem ter sérias conseqüências sobre a degradação ambiental sistêmica.

A microeconomia ortodoxa concebe o ambiente como uma extensão de bens discretos; no entanto, as regiões biogeográficas não são bens discretos, mas uma realidade integral composta de múltiplos relacionamentos humanos, culturais e biológicos e, nesse sentido, os efeitos de qualquer inter-relação dos agentes sobre o sistema econômico têm impactos na totalidade da realidade⁴¹.

Assim, as externalidades negativas devem ser modernamente entendidas enquanto envolvendo uma integralidade, e não apenas objetos e agentes discretos (isolados, únicos). As discussões atuais sobre esse tema salientam que as regiões biogeográficas não são meramente um conjunto de terra, flora, fauna, mas sim os cenários para a atividade econômica. Por outro lado, paradigmas tecnológicos não são meramente artefatos técnicos, mas conjuntos de conhecimento e habilidades socialmente constituídos através dos quais a tecnologia transforma a economia de uma sociedade. Tanto os cenários, quanto a tecnologia constituem recursos coletivos, constituídos de forma variada, porém sustentados, utilizados, negligenciados e postos em disponibilidade através de ações humanas.

Essas discussões tratam o desgaste e a obsolescência tecnológica, como uma externalidade negativa para uma sociedade, que deve ser recuperada através da intervenção

⁴⁰ Sternberg (1996).

⁴¹ Veja Kon (1995), capítulo 1.

governamental. Dessa forma, por exemplo, a moderna tecnologia, responsável por dispositivos como *lasers*, fibras óticas, computadores, discos compactos, ou seja, como uma combinação da ótica com a microeletrônica (optoeletrônica), constitui um paradigma tecnológico, que substituiu outros paradigmas anteriores e que são considerados recursos públicos destinados à competitividade global do País, no cenário mundial. Como tal, esses paradigmas tecnológicos consistem em conjuntos de conhecimentos e habilidades, padrões e protocolos e complexos de instalações, dispositivos, hardwares e softwares, que fazem parte do estoque de conhecimento da sociedade e condicionam as possibilidades de desenvolvimento da sociedade. Dessa forma, é sugerido que a intervenção estatal sobre a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico deve levar em conta não apenas a recuperação do desgaste tecnológico, mas também os efeitos da criação dos novos paradigmas tecnológicos, sobre a geração de economias externas positivas sobre todo o sistema econômico.

IV. COMPONENTES DO SISTEMA ECONÔMICO RELEVANTES AO PLANEJAMENTO

1. OS AGENTES ECONÔMICOS

Durante o processo de planejamento econômico público, o âmbito visado como objeto da intervenção, na realidade econômica de uma sociedade, envolve todos os participantes do sistema econômico, tanto os que tomam parte ativa na produção, quanto no consumo de utilidades econômicas e sociais. Estes se referem aos agentes que participam direta ou indiretamente nas inter-relações que se desenvolvem no sistema econômico, englobados nos quatro grupos assim designados, de acordo com a natureza de suas ações econômicas: empresas, famílias, governo e o resto do mundo⁴².

As empresas constituem unidades de produção da economia, dedicadas às atividades primárias, secundárias e terciárias, que produzem bens e serviços que atendam às necessidades de consumo e acumulação da sociedade. Enquanto agentes econômicos,

⁴² ONU (1968).

no âmbito dos objetivos do planejamento, essas unidades são visualizadas, por um lado, como os produtores e fornecedores das utilidades, para todos os demais agentes econômicos, mas também como consumidores dessas utilidades, uma vez que uma característica essencial das empresas é que elas não subsistem isoladamente, e cada unidade depende do fornecimento de bens e serviços de outras empresas, do governo e do resto do mundo. Por outro lado, exercem um papel relevante enquanto ofertantes de postos de trabalho. Além do mais, para efeito de programação econômica como uma etapa do plano, as empresas são observadas pela característica de se constituírem um centro de convergência e de aplicação de recursos, de cuja atividade irá resultar parte da oferta agregada da economia. Os recursos de produção produzidos pelas unidades familiares (mão-de-obra, poupança e insumos) são reunidos, organizados e remunerados pelas empresas. As unidades de produção estatais, cujos produtos passam pelo mercado, são consideradas como incluídas nessa mesma categoria de agentes, para efeito de intervenção, salientando-se, porém, que muitas empresas governamentais são norteadas por objetivos sociais, além dos econômicos, e, nesse caso, nem sempre são afetadas da mesma forma (pelas políticas econômicas indicativas) que as empresas privadas, que visam apenas objetivos econômicos.

As famílias⁴³ são compostas por indivíduos agrupados em unidades familiares, que participam do sistema econômico como trabalhadores, produtores ou consumidores. Enquanto trabalhadores, são visualizados no contexto do planejamento, como objeto de intervenção, tanto operando em empresas (de forma oficial protegida por legislação ou, de maneira informal, sem proteção legalizada), quanto por conta própria. Enquanto consumidores, relacionam-se também com todos os demais agentes da economia, internos e externos àquela sociedade. No entanto, essas unidades muitas vezes apresentam-se como produtoras, com características distintas das empresas, no sentido de que não são constituídas por assalariados, mas por membros da comunidade familiar, cuja remuneração se reveste de um caráter distinto do salário; no contexto econômico, essa produção familiar tem relevância uma vez que se pode destinar simplesmente à sobrevivência, mas pode também se destinar ao fornecimento de insumos para empresas organizadas e para o governo. De qualquer maneira, dentro das unidades familiares, os recursos da economia também são acumulados e também podem ser reunidos e organizados para fins de produção.

⁴³ Assim denominadas pela ONU quando conceitua os agentes econômicos para efeito de agregação utilizadas na Contabilidade Social, conforme ONU (1968).

O governo, enquanto agente econômico, objeto de planejamento, é composto por unidades públicas de produção que englobam órgãos federais, estaduais e municipais da administração direta e outras instituições que fornecem bens e serviços de uso coletivo, como administração, segurança, defesa, saneamento, lazer, saúde e educação. As empresas estatais são excluídas dessa categoria e consideradas no conjunto das empresas, como vimos. Enquanto fornecedor de bens e serviços, o governo se inter-relaciona com todos os demais agentes econômicos. Do ponto de vista econômico, além disso, tem também um papel relevante na oferta de postos de trabalho para as unidades familiares e na aquisição de bens e serviços de parte da produção global da economia.

O “Resto do Mundo” corresponde aos agentes econômicos de outros países que transacionam com o País. Seus inter-relacionamentos se verificam no âmbito de todos os demais agentes econômicos da sociedade, tanto como fornecedor de utilidades (bens, serviços e recursos financeiros), como consumidor, quanto como oferecedor de postos de trabalho e de mão-de-obra. A interferência do resto do mundo nas sociedades contemporâneas e o papel que desempenham no contexto geral do planejamento são de importância considerável, tendo em vista a rapidez do avanço dos impactos da globalização mundial sobre as economias. Assim, os fluxos de importações e exportações de mercadorias e dos serviços internacionais, as transferências unilaterais e multilaterais entre os países e os financiamentos externos interferem na disponibilidade interna de recursos a serem organizados através do plano.

Todas as trocas sócio-econômicas observadas, na realidade, que são objeto de intervenção econômica por meio do planejamento, são efetuadas pelos agentes econômicos agrupados conforme acima. Salienta-se, em suma, que cada agente executa, concomitantemente, várias funções econômicas (produção, consumo, trabalho, acumulação) e, como tal, cada faceta de sua natureza é alvo de políticas econômicas específicas, que podem ser muitas vezes complementares, mas também conflitantes.

2. CATEGORIAS DE TRANSAÇÕES ECONÔMICAS

Como vimos, cada agente econômico executa várias funções econômicas concomitantes e inter-relacionadas, de natureza e objetivos diversos, mas que compõem o conjunto das transações econômicas da sociedade. Essas transações, que envolvem as atividades de todos os agentes do sistema em todas as suas inter-relações no sistema econômico, podem ser sumariadas em três grupos que são objeto específico das políticas econômicas do processo de planejamento: a produção, o consumo e a acumulação.

A produção é a atividade fundamental a partir da qual decorrem as demais categorias de transações. É conceituada como correspondendo a toda e qualquer atividade necessária para atender, nas ocasiões e lugares adequados, às necessidades humanas coletivas, de bens e serviços materiais ou imateriais, tangíveis ou não. É considerada fundamental para o sistema econômico, desde que as demais categorias dependam dessas ações produtivas, pois os agentes econômicos, para exercerem o consumo e a acumulação, devem ser remunerados a partir do processo produtivo. A produção gera renda como um processo paralelo, que corresponde à remuneração dos fatores empregados na produção, como o trabalho, o capital (fixo ou financeiro), a tecnologia e a capacidade empresarial. Observe-se que essa renda gerada independe do modo de produção, que tanto pode se apresentar como formas primitivas de organização social, quanto como formas mais complexas e sofisticadas, características dos sistemas capitalistas. Na atualidade, na maior parte das economias, com maior intensidade nas menos desenvolvidas, é, freqüentemente, observada a convivência de formas mais tradicionais e mais avançadas de produção em uma mesma sociedade.

O conceito de produção pode ser resumido como “toda a atividade necessária para atender, nas ocasiões e lugares adequados, às necessidades humanas, coletivas ou privadas, de bens e serviços materiais ou imateriais, tangíveis ou não”⁴⁴. Dessa forma, sendo resultado da reunião, organização e transformação dos fatores produtivos, trabalho, capital, insumos e conhecimento tecnológico, fica claro que essa categoria pode ser observada, no âmbito do processo de planejamento — desde a etapa do diagnóstico e prognóstico, até a formulação e implementação das políticas e programas públicos econômicos — a partir de diversos enfoques do envolvimento dos diversos

⁴⁴ Rossetti (1992), capítulo 2.

agentes econômicos. Também nesse sentido, as políticas de ação podem apresentar resultados conflitantes.

O consumo corresponde ao ato de aquisição de um bem ou serviço, ou o usufruto de determinados tipos de bens de uso coletivo ou de caráter público, como a defesa nacional, obras contra enchente, etc. Quando o consumo se refere a bens ou serviços que serão utilizados como insumos na produção de outros bens ou serviços, denomina-se consumo intermediário. Quando referente à aquisição do produto final, denomina-se consumo final. A idéia do consumo para fins de mensuração monetária, destinada à avaliação da Contabilidade Nacional, se relaciona apenas à aquisição do produto final pelo consumidor; porém, para fins de diagnóstico do planejamento, o conceito pode ser ampliado para a idéia de destruição física de um produto, utilizando-o para a satisfação de determinada necessidade ou para a idéia do “usufruto de determinados tipos de bens coletivos”⁴⁵ e que atendem a necessidades de caráter público. Parte da renda gerada na produção, em um período, é utilizada para o consumo.

Por sua vez, a acumulação diz respeito à parte da renda gerada na produção e que não é utilizada no consumo, sendo também conceituada como acréscimo líquido na riqueza nacional; nesse caso, tem o sentido contrário à destruição. Pode ser representada pela formação de capital, ou seja, por ativos físicos, sob a forma de bens de capital, ou por poupança financeira incorporada na forma de papéis financeiros. O capital físico é aqui entendido como as riquezas de uma sociedade, estocadas historicamente, a partir do esforço de produção e que apresenta um período de vida útil variável de acordo com a natureza do capital e se destina a atividades específicas da produção, ou seja, à continuação do processo produtivo por sucessivos períodos. O capital financeiro, por outro lado, correspondente à parcela da acumulação não utilizada diretamente para o investimento em capital fixo, é dirigido novamente à atividade produtiva e ao consumo, através da intermediação dos agentes especificamente organizados para esse fim.

Enfatiza-se, nesse momento, a inter-relação entre os agentes econômicos e as categorias econômicas, ou seja, o fato de que cada agente econômico estabelece conexões com essas categorias, uma vez que produzem, consomem e acumulam. Por sua vez, o fluxo contínuo de geração de produto e a renda dos sistemas econômicos resultam das

⁴⁵ Rossetti (1992), capítulo 2.

conexões entre essas categorias. Qualquer alteração em um dos elementos dessa cadeia, como por exemplo, no montante de renda gerada pela produção, que é dirigido ao consumo e à poupança, ou no montante de poupança dirigido à formação de capital fixo ou à acumulação financeira, revela impactos consideráveis sobre todas as inter-relações conectadas. É nessa dinâmica que as políticas públicas visam interferir, no sentido de conduzir a economia a um estado superior de bem-estar.

A intervenção governamental sobre os agentes ou sobre a dinâmica das categorias econômicas é efetuada nos diversos pontos de inter-relações entre esses elementos. Os agentes econômicos inter-relacionam-se entre si através de fluxos que correspondem a trocas físicas, os quais, como contrapartida, correspondem fluxos em moeda.

Assim, o fluxo real corresponde à troca de bens e serviços e mão-de-obra entre todos os agentes. Como vimos, as empresas, o governo e o resto do mundo fornecem bens e serviços, oferecem empregos e consomem em suas inter-relações com as demais empresas, famílias, governo e resto do mundo. As famílias fornecem mão-de-obra, bens e serviços e são consumidoras. A intervenção governamental nesse fluxo visa agir sobre as trocas de insumos entre empresas, no equilíbrio da oferta e demanda de trabalho, e no mercado de bens e serviços. A contrapartida ao fluxo real, o fluxo monetário, ou seja, ao pagamento pelos bens e serviços, pelo trabalho (salários e encargos sociais) e pelo uso do capital (lucros, juros e aluguéis), possibilita o consumo e a acumulação financeira.

Esses fluxos podem ser intermediados ou não pelo mercado. Na maior parte das vezes, os bens e serviços providos pelo setor governamental à sociedade não são diretamente intermediados através do mercado, ou seja, sua provisão não recebe uma contrapartida direta de pagamento, sendo financiada, indiretamente, por meio das receitas governamentais resultantes da tributação sobre as trocas econômicas entre os demais agentes no mercado.

3. O PATRIMÔNIO GLOBAL DA SOCIEDADE

Um dos papéis mais relevantes do governo, enquanto gerenciador dos recursos públicos, indicador dos caminhos para o setor privado enquanto coordenador das políticas do sistema econômico, consiste em tornar efetivo o uso do patrimônio da nação, para fins de obtenção dos objetivos nacionais de melhora do bem-estar da comunidade. Essa atribuição difere do papel simplesmente gerencial dos recursos governamentais para fins de orçamento, ou para fins de organização de seus próprios recursos, embora ambos os papéis sejam relacionados e seus objetivos mutuamente influentes. A justificativa para a ação ou para uma despesa governamental pode estar ligada ao objetivo do patrimônio global da sociedade, ou aos próprios objetivos do patrimônio governamental. Nesse sentido, é fundamental a conscientização dos conceitos que envolvem o patrimônio global da sociedade. É possível identificar-se quatro tipos principais de ativos que identificam esse patrimônio⁴⁶.

O primeiro grupo de ativos compreende os recursos naturais da economia, cujo conhecimento da disponibilidade inclui não apenas a possibilidade de exploração corrente, mas também a provisão para a continuação da exploração e identificação de novas fontes de recursos a serem utilizados. Associados ao gerenciamento desse patrimônio, estão a determinação dos princípios legais para o estímulo à exploração privada, que sejam consistentes com os interesses nacionais, a regulação pública do uso dos recursos naturais, o desenvolvimento público desses recursos onde a iniciativa privada não é possível, medidas de conservação sob o ponto de vista dos requisitos de longo prazo e o uso apropriado do domínio desses recursos pela esfera pública.

Ligado aos recursos naturais da sociedade, porém observado sob um prisma próprio, outro patrimônio relevante é a população, da qual é derivada a força de trabalho, não apenas em termos quantitativos, mas de forma ainda mais influente, em termos de saúde, disposição, desenvolvimento intelectual, habilidades, treinamento, desenvolvimento cultural e distribuição geográfica. Nesse sentido, não se atribui a esse ativo simplesmente objetivos de aumento do número, quando se avalia as condições de melhoria da riqueza nacional. Na atualidade, é atribuída maior relevância ao aumento da qualidade e das capacidades da população existente, do que ao aumento populacional, para ganhos

⁴⁶ Chamberlain (1965), capítulo 4.

econômicos e de bem-estar; discute-se também se a distribuição geográfica mais difusa das pessoas traz maiores ganhos do que a aglomeração em centros urbanos.

Uma outra categoria de ativos da sociedade refere-se às instalações produtivas de propriedade privada. Relacionam-se às fábricas, lojas, *shopping centers* e outras instalações que representam a riqueza privada, que devem ser consideradas no contexto de um planejamento indicativo em países capitalistas, embora nos planejamentos de economias socialistas não se justifique sua importância. Desse conjunto de ativos, nas economias capitalistas, são derivados mais ou menos recursos para a sociedade como um todo, dependendo das políticas e dos programas governamentais que os afetam e, portanto, recebem um tratamento adequado no processo de planejamento.

A última categoria de ativos do patrimônio nacional refere-se às instalações produtivas de propriedade social. A distinção entre propriedade pública e social é importante, não tanto por quaisquer diferenças qualitativas entre as duas qualificações, mas principalmente, pelo envolvimento de diferentes agentes no financiamento e gerenciamento desse patrimônio. Relacionam-se, nesses grupos, as escolas, serviços sanitários, redes de comunicações, de transportes e outras que podem ser de propriedade e operadas tanto pelo setor público, quanto pelo privado. São incluídos também alguns serviços como a proteção policial, de bombeiros e dos sistemas de transportes (serviços rodoviários, ferroviários, portuários e aeroportuários), sistemas de inspeção federal sobre a produção, o consumo, fronteiras, e assim por diante, que correspondem ao patrimônio social e, da mesma forma, são objeto de tratamento governamental.

É necessário salientar-se que nem sempre a separação ou a classificação de um ativo na categoria pública ou privada é nítida, observando-se, em muitos casos, a necessidade de esclarecer-se a linha divisória entre esses dois âmbitos. O exemplo das moradias mostra essa dificuldade, pois embora a maior parte desses ativos sejam de propriedade privada, quando considerados de forma coletiva, permite a conotação de ativos de uma cidade e são objetos de estudo no processo de planejamento, as necessidades do acesso financeiro e físico da população, a estes ativos, ou seja, tanto a disponibilidade de crédito, quanto a criação e manutenção da infra-estrutura de ruas, estradas, água, esgoto, energia elétrica, proteção policial entre outros.

Com relação a todo o patrimônio nacional, público ou privado, a função do governo é preservar e intensificar o valor dos ativos existentes e possibilitar a formação e criação de um novo patrimônio, condizente com os objetivos nacionais de melhoria do bem-estar da sociedade. Isto requer o acompanhamento contínuo dos efeitos das mudanças sobre o patrimônio, no decorrer do tempo e a partir dos impactos das políticas econômicas. As mudanças na tecnologia e nos hábitos e gostos da população afetam o uso dos recursos naturais e dos demais ativos. Por exemplo, a água e o ar, que em um momento inicial de desenvolvimento de uma economia, podem ser considerados como bens livres da natureza e gratuitos, em etapas posteriores, onde a urbanização, concentração populacional e aglomeração de atividades produtivas resultam no desgaste e poluição desses ativos, devem receber um tratamento diferenciado.

Com relação à qualificação da população, para citar outro exemplo, o conjunto de conhecimentos que constitui um patrimônio intelectual é, constantemente, erodido com o tempo, com o advento de novas descobertas, novas técnicas de produção e com a possibilidade mais ampla de acesso a informações. Parte da população que se mantém estagnada diante das mudanças no conhecimento e nos padrões de vida, com a passagem do tempo, quando consideradas diante do patrimônio global da sociedade, reflete uma menor utilidade sócio-econômica. Por outro lado, a deterioração física constante das cidades, o aparecimento de favelas, o congestionamento dos transportes públicos, o empobrecimento de regiões antes em desenvolvimento são exemplos de situações em que a intervenção governamental na economia falhou diante da necessidade de preservação antecipada do valor do patrimônio nacional.

V. OS FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO EM ECONOMIAS DE MERCADO

1. OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DO PLANEJAMENTO

Na atualidade, na maior parte das economias capitalistas, nas quais imperam as forças de mercado nas inter-relações econômicas, o Estado intervém parcialmente, porém os

impactos dessa intervenção se difundem pelo sistema econômico como um todo. Essa intervenção visa reequilibrar os desajustes sociais e econômicos ocasionados pelo livre funcionamento do mercado por um lado e, por outro, exercer as funções típicas (que serão analisadas em maior detalhe posteriormente) atribuídas ao governo em relação à coordenação do sistema econômico⁴⁷.

O mercado, como local onde compradores e vendedores encontram-se para comprar e vender seus recursos, bens e serviços, pode corresponder ou não a uma localização geográfica e apresenta cinco funções principais: a) estabelecer valores; b) organizar a produção; c) distribuir o produto ou recurso; d) racionar no sentido de limitar o consumo à disponibilidade do recurso ou produção e e) prover para o futuro. As imperfeições do mercado se revelam pela incapacidade de atender a essas funções, de modo a levar a economia ao desenvolvimento com equidade. Sob a ótica do planejamento, é possível observar-se o mercado de bens e serviços, o mercado de trabalho e o mercado financeiro, também como foco de análise e de intervenção específica para fins de políticas de ação pública e privada.

Como mostra Rossetti⁴⁸, os principais intuitos da intervenção governamental podem ser resumidos em três motivações principais: a correção dos desajustamentos ocasionados pelos mecanismos de livre mercado, a suplementação da iniciativa privada e a coordenação geral da economia, que examinaremos em seqüência.

1.1. Correção de desajustamentos

O livre mercado, na observação empírica dos países capitalistas, tem mostrado que a melhor alocação dos recursos existentes pode ser encontrada para unidades individuais e setoriais de produção porém, para o sistema econômico como um todo, acarreta em desajustamentos consideráveis micro e macroeconômicos. O planejamento tem como objetivo relevante a correção desses desajustes que assumem as seguintes formas:

a) desequilíbrios e flutuações nos grandes agregados macroeconômicos, que se traduzem,

⁴⁷ O'Connor (1977), Ianni (1989) e Altvater (1990).

⁴⁸ Rossetti (1993), capítulo 3, Sternberg (1993), Le Pors (1989).

por exemplo, nos níveis de emprego global e setorial, cuja oferta pode não corresponder às necessidades por parte da força de trabalho, e das transações externas; nos níveis de preços, seja nos preços relativos entre setores e ramos de atividades, seja no nível global de inflação ou deflação⁴⁹; nas transações externas especificamente relacionadas ao comércio exterior, que se refletem não apenas na Balança Comercial, mas também na Balança de Pagamentos como um todo.

- b) concentração econômica, que pode assumir formas diferenciadas como a dominação de determinados agentes sobre a estrutura empresarial, caracterizada por monopólio e oligopólios, intermediação financeira; desníveis de força e poder que interferem negativamente na alocação de recursos, como manifestado por alguns sindicatos patronais e de trabalhadores; concentração no mercado de produtos finais ou de matéria-prima que leva a concentrações socialmente nocivas da propriedade e do poder decisório, como, por exemplo, pode conduzir ao poder de barganha diferenciado entre produtores e consumidores, a cartéis e trustes⁵⁰.
- c) desajustamentos na repartição de renda entre regiões e pessoas; esses desajustes estão condicionados à disponibilidade relativa de fatores de produção e aos níveis de produtividade pessoal (relacionados à qualificação da mão-de-obra) e regionais (relacionados ao estoque de capital físico e financeiro e às taxas de crescimento da formação bruta de capital). Os critérios econômicos para a utilização dos fatores produtivos, que levam à eficiência produtiva, podem não ser socialmente aceitáveis, conduzindo a distorções desse tipo.
- d) ações que impliquem externalidades negativas, seja face ao aproveitamento imprevidente de recursos naturais, a ameaças de degradação do ambiente ou ainda tendo em vista deseconomias de aglomeração que resultem em congestionamentos e poluição ambiental.

⁴⁹ Essas divergências se refletem entre os custos sociais e privados, tendo em vista, por um lado, que os custos de oportunidade dos fatores de produção podem diferir dos seus custos de mercado e, por outro lado, pela existência de economias externas.

⁵⁰ Veja Kon (1994), capítulo 3.

1.2. Suplementação da iniciativa privada

A iniciativa privada baseia suas atividades no retorno ao capital empregado no empreendimento. Nas economias de livre mercado, de um modo geral, as atividades, selecionadas como objeto de investimentos por esses empreendedores, não correspondem a toda a gama de produtos e serviços demandados e considerados socialmente necessários para o atendimento da população e para a consecução das metas globais de desenvolvimento. Por outro lado, a suplementação dessas atividades pelo governo se dá ainda em situações em que a população não tem renda suficiente para o consumo de determinados bens e serviços a preços de mercado, mas também no caso de bens meritórios e de bens semipúblicos, que serão analisados com maior detalhe posteriormente. Se um planejamento que indique os caminhos de investimentos para o setor privado não for suficiente para o atendimento dessas necessidades, cabe ao governo, via planejamento, intervir na economia como produtor ou como executor de atividades não-interessantes ao setor privado. Dessa maneira, a suplementação da iniciativa privada se verificará principalmente com relação às seguintes áreas:

- a) para a realização de pré-investimentos de interesse social como localização de reservas naturais, formação de recursos humanos, modificação de padrões tecnológicos. Nesse último caso, a crescente complexidade dos processos tecnológicos e o aumento da velocidade das transformações nos processos e na criação de novos produtos envolvem um investimento considerável em pesquisa, tanto para aplicação na esfera pública, quanto privada;
- b) para a implantação de infra-estrutura em áreas não-atrativas ou impraticáveis para a iniciativa privada, como barragens, usinas hidroelétricas, estradas, açudes, sistemas de irrigação, telecomunicações, aeroportos, etc. A partir dos anos 80, a iniciativa privada vem assumindo, de forma crescente, o fornecimento dessa infra-estrutura, quando esses investimentos se mostram rentáveis;
- c) para a produção direta de bens e serviços justificada por questões de segurança nacional;

d) para a produção direta de bens e serviços de consumo coletivo ou social, como, por exemplo, saúde, ensino, museus, saneamento básico, entre outros.

1.3. Coordenação geral

A obtenção dos objetivos do planejamento e dos fins da política econômica esbarram na necessidade de coordenar as ações individuais e coletivas, sintetizar as demandas específicas das várias classes sociais e definir os caminhos globais de desenvolvimento. Nesse sentido, a coordenação geral das decisões econômicas de produtores e consumidores visam controlar:

- a) os estímulos ou desestímulos para ações que sejam convergentes com os fins da política pública em curso, orientada pelas diretrizes do planejamento e pelas necessidades conjunturais de estabilização;
- b) o balizamento do crescimento econômico.

1.4. Objetivos complementares

Além dessas motivações prioritárias, certas imperfeições na organização e na operacionalização dos mercados podem ser, ao menos parcialmente, minimizadas através da intervenção governamental que contribua para melhorar as condições de operacionalização das trocas de mercado. Uma dessas condições se refere ao sistema de informação da sociedade. Assim, o alto nível de informações sobre as variáveis sócio-econômicas à disposição de uma sociedade, tanto do ponto de vista quantitativo, em termos de abrangência e de diversificação, quanto qualitativo, é imprescindível para a análise da situação das várias áreas componentes do macrossistema social e para as tomadas de decisão em qualquer sistema econômico de mercado.

Observa-se que a informação perfeita é impossível de ser encontrada em qualquer sistema econômico e, por outro lado, grande parte das informações necessárias para o desenvolvimento econômico é fornecida pelo setor privado, o que dificulta a aquisição destas por grande parte de consumidores, trabalhadores ou outros participantes do

sistema econômico, que não têm condições de acesso a certos tipos de informações de alto custo ou consideradas confidenciais. Os governos de países mais avançados estão conscientes do papel fundamental da intervenção governamental no sentido de não apenas criar um sistema estatístico confiável e amplo, mas também de se encarregar da divulgação da informação para a sociedade e controlar a divulgação confiável para acesso amplo da população. A falta de informação adequada pode reduzir o bem-estar de grande parte da população menos privilegiada, por exemplo, com relação a certas áreas de consumo como da saúde, onde a compra de medicamentos sem receituário é altamente praticada, de alimentos ou de produtos tóxicos utilizados como insumos em determinados processos produtivos.

Com relação às atribuições gerenciais do governo expressas no planejamento, ficam claras duas linhas distintas, porém inter-relacionadas e freqüentemente conflitantes de objetivos: por um lado, a coordenação do aparato econômico e administrativo da maquinaria governamental, representado por órgãos administrativos, legislativos, judiciários e pelas empresas estatais; por outro, a coordenação do funcionamento do sistema sócio-econômico da sociedade como um todo. O que distingue a coordenação de seu próprio aparato econômico da coordenação global para a economia, e separa as tomadas de decisões governamentais do simples atrelamento às medidas indicativas para o setor privado, é o compromisso governamental com as metas sociais para a produção e provisão de bens e serviços, sejam estes públicos, semipúblicos ou mesmo com fins lucrativos.

Em suma, a necessidade de conciliação dos objetivos pode ocorrer de acordo com a natureza da integração entre os objetivos. Alguns objetivos podem ser independentes entre si, isto é, não existem barreiras ou conflitos entre eles simultaneamente, mas podem ser também conflitantes ou complementares; por outro lado, durante a implementação e retrocesso dos caminhos de execução para a correção de desvios, podem ocorrer fases de complementaridade, independência e conflito entre os objetivos. A conciliação dos objetivos e a diminuição dos conflitos é um problema decisório da escolha da melhor solução para o conflito, que grande parte das vezes atende a grupos de influência social, como sindicatos patronais e de trabalhadores, federações, e, função do poder de negociação de cada grupo. A dissolução de conflitos, muitas vezes, está sujeita à escolha entre a melhor alternativa política ou econômica e, portanto, ultrapassa as questões puramente técnicas.

2. PLANEJAMENTO COMO PROCESSO EM UM SISTEMA

Como vimos, como intervenção governamental na realidade econômica, o planejamento, além das motivações anteriormente descritas, busca o desenvolvimento econômico, particularmente, em economias de mercado de países menos desenvolvidos, em que a economia está sujeita a períodos de estagnação, baixos níveis de emprego e amplas flutuações de preços exacerbam as desigualdades. Dessa forma, o planejamento econômico é observado como o esforço consciente de uma administração, no sentido de influenciar, dirigir e controlar mudanças nas variáveis econômicas de um país ou região, no curso de um período e de acordo com um conjunto predeterminado de objetivos. Portanto, consiste em uma tentativa inteligente organizada de selecionar as melhores alternativas disponíveis para alcançar metas específicas. Aplicando racionalmente o conhecimento humano ao processo de tomada de decisões, busca-se estabelecer relações entre meios e fins, no sentido de consecução desses fins pelo uso mais eficiente dos meios. Em outras palavras, de modo que os recursos escassos à disposição conduzam à maior satisfação com menores custos.

A aplicação do planejamento sócio-econômico em uma sociedade, tendo em vista essas considerações, envolve a consciência de duas noções fundamentais. A primeira se refere ao fato de que a sociedade, âmbito da intervenção, se compõe de um sistema, formado por uma série de subsistemas. Sendo um sistema um conjunto de elementos entre os quais se pode definir alguma relação, e onde as partes são coordenadas entre si e funcionam como uma estrutura organizada, a intervenção governamental, em qualquer parte do sistema, tem impactos sobre os demais elementos componentes e sobre o todo, através dessas inter-relações⁵¹.

O sistema mais amplo ou o macrossistema social, conforme salienta Jaguaribe⁵², é expresso pelo processo societal que apresenta subsistemas distintos de funções, que constituem os planos estruturais da sociedade, quais sejam, o subsistema cultural, o participacional, o político além do econômico. O subsistema cultural, de interação simbólica, é um sistema de crenças, sejam factuais, de valores ou normativas, sobre o mundo e o homem no mundo. Envolve a constituição de ideologias, de hábitos, usos, costumes, tradições, de conhecimentos e conceitos tecnológicos e outros.

⁵¹ Costa (1992), Matus (1993) e Caillaud (1996).

⁵² Jaguaribe (1975), p. 14.

O subsistema de participação constitui a criação e alocação de atores, papéis e *status* na sociedade mais ampla. Compreende a determinação das situações e a participação dos agentes no contexto sócio-econômico, salientando, em cada contexto, a responsabilidade de cada indivíduo representante de determinada classe, sexo, raça, região, etc.

O subsistema político, por sua vez, refere-se à produção e alocação de comandos e decisões, supondo um regime de poder determinado. Nesse sentido, tanto o plano político global da sociedade, quanto a estrutura política interna das instituições sócio-econômicas adquirem relevância como influentes na forma assumida pela esfera de poder. O plano político global é representado pelos poderes e agências do Estado, pelos partidos e instituições políticas e pelos grupos organizados em geral, como, por exemplo, sindicatos patronais e de trabalhadores. A política interna das instituições é refletida em uma hierarquia de comandos e decisões específicas a cada instituição pública ou privada. Ainda inclui-se nesse subsistema a capacidade de pressão política de diferentes grupos sociais, envolvidos ou não em formas institucionais politicamente organizadas, como complemento do regime de poder que definirá a tomada de decisões da sociedade.

Finalmente, o subsistema econômico é o plano da produção e alocação de utilidades, por meio da combinação de recursos naturais e de capital disponíveis em cada contexto. Os recursos naturais, por um lado, referem-se à população e, por outro, às reservas naturais. Com relação à população, aqui se salienta que sua atuação no sistema econômico se manifesta enquanto sua condição de população economicamente ou não-economicamente ativa. Por sua vez, as reservas naturais podem apresentar-se em forma potencial ou explorada e a possibilidade de mobilizar essas formas, no sentido do fornecimento de utilidades para a sociedade, é definida de forma diferenciada de acordo com os determinantes históricos e conjunturais. Adicionalmente, o capital disponível assume as formas de capital físico e financeiro e a capacidade de combinar, via planejamento, essas várias formas de recursos naturais e de capital deriva da inter-relação de todos os subsistemas da sociedade⁵³.

Quando se pensa na economia como um sistema, é possível inferir-se que, por sua vez,

⁵³ Para maiores detalhes sobre os condicionantes do sistema econômico ante a inter-relação entre esses subsistemas, veja Kon (1995), capítulo 1.

ela é composta por um número de subsistemas privados e governamentais (entre estes últimos, estão os vários níveis de governo e as várias esferas de gestão), cada um dos quais com seus próprios objetivos, confluentes em alguns aspectos e conflitantes em outros entre si e com relação à economia como um todo. As diferenças em funções, responsabilidades, interesses, ideologia e percepções fazem supor que cada componente pode divergir em alguns aspectos daqueles que são reconhecidos como objetivos do planejamento global. Cada tomador de decisão tem como ponto de partida sua própria perspectiva em relação ao mundo e àquela sociedade em que deve subsistir.

Internamente ao âmbito governamental, existe uma diversidade de relacionamentos entre departamentos subordinados e “autônomos” e as questões de discordância podem ser resolvidas ou contornadas, na maior parte das vezes, de acordo com o nível superior de autoridade, que é encarregado da decisão. No entanto, fora da organização governamental, o governo tem sua autoridade respaldada pela Constituição e pela legislação, na indicação dos caminhos do planejamento e na determinação dos objetivos a serem perseguidos. Porém, a capacidade de gerir a economia como um todo e as decisões dos demais agentes que atuam na economia, integrando os numerosos componentes do sistema macrossocial de modo a facilitar a obtenção das metas planejadas, não passa apenas pela cobrança constitucional ou legal, mas também pela capacidade de induzir respostas afirmativas por parte desses agentes. Em outras palavras, o governo pode limitar a divergência entre os objetivos dos elementos dos vários subsistemas, através da lei, da ação administrativa e do relacionamento hierárquico, porém, não pode extrair o desempenho que deseja ou obrigar, de forma impositiva, o setor privado a participar em investimentos necessários para a consecução de seus objetivos, o planejamento implica também ação através de persuasão e indução. Existem políticas econômicas específicas que atuam como indutoras de comportamentos específicos, como, por exemplo, para encorajar o investimento privado, uma política de depreciação mais tolerante pode ser bem-sucedida, ou alternativamente, incentivos fiscais e creditícios.

A segunda consideração relevante é a característica de que o planejamento é um processo, ou seja, constitui-se num seguimento, num curso, numa sucessão de estados ou mudanças e suas operações se realizam por meio de determinadas normas, métodos e

técnicas. De uma forma dinâmica, o processo de planejamento se constitui pela elaboração de um plano de ação, seguido de sua implementação, e do controle de sua execução e dos resultados. O processo inclui ainda a retroalimentação (*feedback*) da implementação para fases anteriores, para correções dos desvios que, como veremos posteriormente, ocorrem freqüentemente. O papel do planejamento, nesse sentido, é tornar o processo econômico racional, objetivo e voltado para a melhoria do bem-estar da sociedade.

Dessa forma, a noção de planejamento é, consideravelmente, diferenciada da idéia de Plano e de Programação. O Plano é um dos componentes do processo mais amplo e se define como um conjunto de metas estabelecidas para períodos determinados, de projetos e tarefas concretas endereçadas a executantes concretos. Por sua vez, a Programação consiste na escolha das variáveis adequadas para a realização das tarefas nas áreas específicas de ação, após a identificação dos problemas e das possíveis soluções (as mais consistentes entre uma série de alternativas) e, entre estas, da solução mais desejável; esta última nem sempre é a solução ótima, mas pode consistir na mais satisfatoriamente possível (*second best*).

Como um método ou técnica de Planejamento, as variáveis econômicas consideradas podem ser analisadas e objeto de intervenção, de acordo com vários níveis de agregação. Dessa forma, é possível o delineamento das metas a partir de um critério agregativo ou de um critério geográfico⁵⁴. Pelo critério agregativo, o maior âmbito de ação corresponde à programação global, que considera todo o sistema econômico através de uma visão macroeconômica agregada. Nesse caso, o grau de detalhe na previsão dos elementos que influenciam essas variáveis é o menor e visa à fixação simultânea de um conjunto de metas para os grandes agregados econômicos como o Produto Bruto, Renda Nacional, Consumo, Formação Bruta de Capital e Emprego, que serão conceituados com maior detalhe em capítulo posterior. Essa fase de planejamento, denominada por Tinbergen⁵⁵ de Macrofase, objetiva determinar as taxas de crescimento da economia como um todo. Do ponto de vista do critério geográfico, essa fase considera o planejamento macroeconômico para o global do espaço administrativo que é âmbito da esfera de gestão (central, estadual ou municipal, no caso do Brasil).

⁵⁴ Conforme Holanda (1975), p. 49 e Sudrie (1990).

⁵⁵ Tinbergen (1975) denomina os vários níveis de planejamento de Macrofase, Fase Intermediária e Microfase.

Essa visão global é desagregada em um nível seguinte, denominado de Fase Intermediária de Planejamento, onde, de acordo com o critério agregativo, são formulados os planos setoriais (como, por exemplo, industrial ou agrícola) e os subsetoriais (como as metas para a indústria extrativa ou para a agricultura de grãos), que envolvem projeções e metas mais detalhadas sobre os setores considerados. Pelo critério geográfico, essa fase corresponde ao desdobramento do plano em nível regional, onde as metas macroeconômicas recebem um tratamento diferenciado de acordo com espaços geográficos delimitados e selecionados de acordo com características sócio-econômicos comuns, como examinaremos em capítulo posterior dedicado ao planejamento regional.

Ainda nessa Fase Intermediária de Planejamento, os programas setoriais e regionais podem incluir uma série de conjuntos de projetos individuais que são tratados de maneira integrada, tendo em vista suas complementariedades e interdependências, que constituem em Complexos Técnicos para os setores, segundo o critério agregativo, e Complexos Regionais, segundo o critério geográfico. Exemplo de um complexo técnico é encontrado em um pólo petroquímico, que envolve uma série de indústrias interdependentes (*cluster*). O complexo regional pode ser exemplificado pelo conjunto de espaços geográficos que inclui trechos de território de vários estados, que corresponde à “Região da Seca”, no Nordeste brasileiro.

Finalmente, o nível maior de desagregação das variáveis analisadas e das metas de planejamento corresponde à Microfase, onde são definidos os projetos da programação delineada nas demais fases. O projeto corresponde a uma abordagem microeconômica, à montagem de uma unidade produtora individual, ou seja, é a desagregação maior de uma meta de planejamento, que também será tratada em maior detalhe posteriormente neste trabalho.

É necessário salientar-se que, em qualquer nível geográfico, o planejamento pode ser tratado pelo critério agregativo, isto é, do ponto de vista global, setorial, de complexos setoriais e de projetos. Observe-se ainda que para o desenvolvimento do planejamento e determinação das metas e dos programas específicos podem ser adotados dois caminhos alternativos⁵⁶: a) a programação descendente, em que são definidos

⁵⁶ Holanda, opus cit., p. 53.

primeiramente os objetivos globais que são desdobrados sucessivamente nos programas das fases intermediárias e depois em projetos e b) a programação ascendente, onde as sugestões sobre projetos e programas são formuladas num nível mais desagregado e, através de um processo de seleção, são agregadas e integradas ao plano global nacional.

De qualquer forma, constata-se que os níveis de programação são intensamente inter-relacionados. Os programas setoriais, por exemplo, estão vinculados às metas agregadas globais de crescimento da produção, do consumo, do investimento e da geração de empregos e tendem a determinar a escolha dos projetos alternativos a serem empreendidos em um nível mais desagregado de programação. Da mesma forma, entre as várias esferas regionais, vinculadas aos diferentes âmbitos de gestão administrativa (central, estadual e municipal), a dependência é considerável e constante. Grande parte das vezes, os planos formulados em nível local (municipal) já trazem, como premissa básica, a determinação de algumas metas instituídas nos níveis central e estadual, hierarquicamente superiores do ponto de vista de poder decisório. O desenvolvimento da programação, seja no sentido ascendente ou descendente, envolve trocas de informações entre os vários níveis e fases e circuitos sucessivos de retroalimentação.

3. AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS E O TEMPO NO PROCESSO

O processo de planejamento requer algumas condições favoráveis para sua efetivação, que devem ser criadas, no caso de sua ausência, para possibilitar o delineamento e a implementação dos elementos básicos que constituem as etapas do processo.

Do ponto de vista institucional, o processo requer, de um lado, a fundamentação legal adequada que embase as linhas de ação sugeridas e um aparato jurídico eficiente que conduza às determinações legais; de outro lado, implica a existência de instituições organizadas para o apoio político, para a divulgação do processo visando sua aceitação, para a participação popular e, particularmente, a vigência de um governo que se caracterize por estabilidade e legitimidade (em governos democráticos).

No que se refere ao âmbito administrativo, é fundamental a organização de um aparato

específico encarregado de formular e coordenar a organização e implementação de todas as fases do processo. A difusão por toda a hierarquia administrativa do Estado, da filosofia do planejamento tem como objetivo assegurar a compreensão dos objetivos do plano e a integração dos esforços comuns para sua consecução. Por outro lado, a permeação dos fluxos de informações, e outras ações por toda a máquina administrativa, está sujeita à suplantação dos bloqueios causados pela burocracia exacerbada.

Do ponto de vista técnico, o planejamento exige um sistema de informações estatísticas consistente, abrangente e adequado às necessidades específicas, ágil o suficiente para responder rapidamente às requisições de atualização com qualidade. Paralelamente, exige a disponibilidade de pessoal técnico qualificado, atualizado e preparado para as transformações e correções de rota freqüentemente necessárias, observadas no decorrer de todo o processo.

Somente a partir dessas condições iniciais, a elaboração do processo tem possibilidade de ocorrer com eficiência. Nesse caso, entre os elementos fundamentais do planejamento, destaca-se o papel do tempo em todo o processo de planejamento. Primeiramente, o tempo visualizado em termos de passado e presente é definido como o ponto de partida do processo, que caracteriza a primeira fase de elaboração do plano, representado pelo diagnóstico. O diagnóstico constitui-se no conhecimento da realidade que é o objeto da intervenção governamental, tanto baseada em uma base factual histórica passada, quanto no delineamento da situação presente. O tempo no futuro, por sua vez, diz respeito ao prognóstico sobre o comportamento da economia. Essa previsão pode ser visualizada simplesmente como uma projeção de tendências do comportamento passado das variáveis selecionadas, considerando-se o resultado futuro *ceteris paribus*, ou seja, se todas as condições permanecerem iguais. No entanto, a simples projeção de tendências, ou extrapolação para o futuro do que aconteceu no passado, é apenas uma forma de confrontar as situações e o comportamento da realidade em condições de não-intervenção, com as situações e resultados previstos mediante intervenção governamental.

Uma outra abordagem sobre a consideração de tempo no processo de planejamento refere-se ao prazo determinado para a implementação e consecução dos resultados das metas definidas em cada nível e fase da programação, e que se inclui no prognóstico, como examinaremos posteriormente.

4. DIAGNÓSTICO E PROGNÓSTICO

4.1. Diagnóstico

Como vimos, o conhecimento da realidade, que será objeto da intervenção governamental via planejamento, econômico é o ponto de partida para a elaboração de um plano a ser implementado. Constitui-se na análise do passado e do presente daquela sociedade e, como tal, baseia-se em todas as maneiras realizáveis de coleta de informações. Uma parcela considerável de informações é fornecida pelos levantamentos estatísticos a partir de variáveis selecionadas em cada área de análise que apresentem aspectos quantitativos sobre o comportamento da economia, desde a composição e evolução dos grandes agregados, até o desempenho dos grupos de indicadores e variáveis *proxy* sobre os setores, regiões, projetos e agentes econômicos relevantes do processo. Complementando o conhecimento quantitativo, as estatísticas selecionadas, quando tratadas de maneira apropriada, podem fornecer, em alguns casos, a indicação do desempenho qualitativo das variáveis. Em outros casos, não é possível a mensuração do desempenho qualitativo, particularmente quando se tratam de elementos intangíveis que estão em avaliação, como, por exemplo, a melhora da qualidade do ensino, o desenvolvimento da cultura de uma região. Como veremos posteriormente com maior detalhe, muitas vezes esses elementos qualitativos de avaliação são necessários e são criados para algumas avaliações de projetos públicos.

No entanto, as informações estatísticas não são a totalidade das informações necessárias e possíveis de se levantarem para o conhecimento da realidade⁵⁷. A formulação do diagnóstico implica também a revisão dos objetivos e dos resultados da intervenção governamental de gestões anteriores. A isto se conjuga a análise de documentos técnicos produzidos não apenas pelos órgãos das gestões anteriores mas também por outros centros públicos e privados de pesquisa sócio-econômica. De forma complementar, é relevante a avaliação crítica sobre a realidade e sobre as intervenções anteriores e também as sugestões para a determinação de objetivos e metas, formuladas por técnicos e por diferentes grupos de influência, por meio de reuniões, seminários e debates, grupos

⁵⁷ Rossetti (1993), capítulo 3.

esses que incluem desde associações patronais e de trabalhadores, representantes de comunidades de bairros e de outras associações civis, até a experiência empírica de especialistas do setor privado.

Como salienta Rossetti, os conhecimentos básicos para o conhecimento da realidade, até essa etapa do diagnóstico, referem-se aos seguintes aspectos:

- a) Disponibilidade de recursos disponíveis na natureza, recursos humanos e de capital. Os primeiros relacionam-se às reservas naturais, requerendo pesquisas geológicas, geomorfológicas, hidrográficas, climatológicas, pedológicas e fitológicas; incluem também o conhecimento sobre a estrutura da propriedade e uso da terra, a composição das reservas exploradas e potenciais, bem como a intensidade e mecanismos de exaustão e reposição das reservas básicas. Os recursos humanos relacionam-se à população, à dinâmica demográfica (relacionada às taxas de crescimento, natalidade, mortalidade, composição etária), aos fluxos migratórios, à condição enquanto população economicamente ativa ou não, à estrutura ocupacional, à localização espacial, aos níveis de emprego, de educação e de saúde. Finalmente, os recursos de capital abrangem a disponibilidade e a composição dos estoques de capital fixo, por ramo de atividade, com implicações sobre os padrões tecnológicos, o nível de modernização ou sucateamento dominante; esses recursos relacionam-se também ao capital financeiro, à disposição da sociedade para investimento e consumo.
- b) Infra-estrutura de apoio composta pela base econômica e pela base social. A base econômica é representada pelas fontes de suprimento energético, sistemas de comunicações, de transportes, armazenagem e distribuição. Por sua vez, a base social envolve os equipamentos sociais ligados à saúde, educação e lazer. É importante salientar-se que os limites entre o que é considerada infra-estrutura econômica ou social são confusos, dependendo da abordagem do planejamento; os equipamentos de saúde e educação, por exemplo, apóiam fortemente os recursos humanos no seu papel econômico de trabalhador e consumidor, enquanto os equipamentos de lazer também podem ter caráter econômico, desde que passem pelo mercado.
- c) Estrutura do aparelho de produção relacionada à dimensão das empresas, por setores

e ramos de atividade, com a indicação do grau de concentração, do tipo de estrutura concorrencial dos mercados, e de propriedade das atividades (públicas, privadas, nacionais, transnacionais). Adicionalmente, a localização espacial das atividades produtivas.

- d) Estrutura e composição do sistema financeiro, quanto à especialização das instituições, localização espacial, grau de concentração, disponibilidade de ativos financeiros, monetários e não-monetários, origem e destino dos recursos financeiros.
- e) Relações econômicas com o Exterior, expressas na Balança de Pagamentos do País, ou seja, transações correntes e movimentos de capital (conforme a desagregação descrita no capítulo posterior), reservas cambiais e graus de endividamento externo.
- f) Composição do produto e repartição da renda desagregada em nível setorial, regional e pessoal (conforme conceituação apresentada no capítulo posterior).
- g) Comportamento conjuntural da economia, referindo-se, por um lado, ao comportamento dos preços e, por outro, ao desempenho do sistema produtivo, cujos principais indicadores são a utilização da capacidade instalada, níveis de emprego e de consumo aparente de insumos básicos e de bens finais, movimento comercial, projetos em execução, concordatas e falências de empresas.

A partir desse conjunto de informações sobre o presente e o passado da realidade econômica, a etapa seguinte do diagnóstico consiste no tratamento e interpretação das informações disponíveis, no sentido da determinação das situações-problemas. Nessa etapa, as situações-problemas são em volume e amplitude considerável, porém a escassez de recursos obrigará à posterior priorização dos problemas que deverão ser, obrigatoriamente, tratados durante aquele processo de planejamento. Nesse momento, a projeção sobre a situação futura da sociedade *ceteris paribus*, como vimos anteriormente, é confrontada com a conformação da realidade a ser buscada através da intervenção governamental, para a definição das carências e necessidades a serem supridas, e da correção dos rumos considerados negativos da economia. Os problemas e inter-relações são visualizados a partir desse confronto entre o presente e o futuro

ideal. Na análise das situações-problemas, grande parte das vezes é possível observar-se alguns pontos em comum, objetivos comuns, ou algumas inter-relações entre os problemas detectados de modo que os objetivos, metas ou até mesmo as soluções para diferentes problemas possam ser tratados conjuntamente.

A partir da determinação e priorização dos problemas, é possível delinear-se, de modo preliminar, os objetivos, soluções para os problemas e metas a serem definidas. A etapa seguinte do diagnóstico constitui-se na avaliação de conflitos e de restrições que ocorrem e que possam ocorrer para o encaminhamento das soluções. Finalmente, o diagnóstico se complementará com o prognóstico que possibilita a definição preliminar das diretrizes básicas para a formulação da política pública do planejamento.

É necessário sumariar-se aqui, uma vez mais, o trajeto percorrido pelo processo até a formulação das diretrizes: a partir do conhecimento da situação conjuntural e da situação estrutural da economia que é objeto de intervenção, são incorporadas as aspirações da sociedade (que chegam até os planejadores através de representantes das várias camadas sócio-econômicas) e é delineada a escolha dos objetivos a serem buscados. Esses objetivos, por um lado, são interconciliáveis da política econômica específica e, por outro, são os objetivos políticos definidos pelos grupos de influência mencionados. A conjugação desses objetivos está espessa na definição das diretrizes da política pública.

4.2. Prognóstico

O prognóstico, como uma etapa do plano a ser implementado, é uma visão sobre o comportamento futuro da economia, que se fundamenta primeiramente em uma previsão ou projeção de tendências que é possível detectar-se a partir do comportamento passado da economia, das potencialidades ou possibilidades de crescimento e da identificação dos fatores que limitam ou restringem essas potencialidades. No entanto, essa visão de tendências, para efeito de determinação das diretrizes do planejamento, é acrescida da previsão sobre o futuro após a intervenção ou dos rumos desejados para o desenvolvimento dos vários elementos componentes da realidade daquela economia. O prognóstico, dessa forma, é o resultado de uma revisão das tendências de comportamento

desses componentes, a partir das diretrizes de política econômica que expressam as aspirações da comunidade e que se associam à definição dos objetivos e dos instrumentos de política econômica.

No entanto, é preciso observar-se as dificuldades relacionadas a essa etapa do processo, desde que a previsão envolva o preparo de uma afirmação sobre eventos desconhecidos e incertos sobre o futuro⁵⁸. O objetivo de obter conhecimentos sobre determinados acontecimentos incertos do futuro são irrelevantes e imprescindíveis para as decisões presentes do planejamento. Os requisitos básicos para o exercício da previsão se apóiam nos seguintes fatores: a) entender o problema de se fazer previsão, incorporando a noção da incerteza; b) análise dos dados disponíveis; c) estudo racional, baseado no conhecimento e na vivência sobre a área analisada e (d) opinião de outros especialistas, o que determinará a determinação das expectativas sobre o futuro.

A formulação da previsão requer mais do que a utilização de dados históricos e fórmulas matemáticas para se projetar o futuro. É necessário incluir o julgamento das informações, baseado na vivência e na intuição sugerida pela experiência; dessa forma, elementos subjetivos interferem de forma relevante nas previsões, desde que as expectativas resultem não apenas de vivência na área analisada, mas também de atitudes, disposições ou estados de pensamento que determinam o comportamento do especialista ou do planejador. A necessidade de minimização do elemento de incerteza no prognóstico leva à utilização, nessa etapa do processo, de uma série de técnicas de previsão, freqüentemente descritas nos documentos analíticos. Entre estas, destacam-se:

- a) Técnicas qualitativas. Referem-se a informações e opiniões de especialistas e de agentes econômicos, quando não existem disponibilidade de informações ou em complementação às informações encontradas. Alguns métodos qualitativos mais conhecidos utilizados são as pesquisas de mercado e de opinião, analogias históricas, questionários com especialistas (método Delphi).
- b) Análises matemáticas do tipo de séries de tempo. Essas análises repousam inteiramente em dados históricos a partir de variáveis selecionadas que melhor representem o

⁵⁸ Ozga (1965), Sullivan e Claycombe (1977) e Dror (1990).

fenômeno em questão e que possibilitem o estabelecimento de padrões e de relacionamentos no decorrer da série histórica pesquisada. Essas avaliações ajudam na definição de regularidades ou variações sistemáticas (sazonalidades) das variáveis, padrões cíclicos que se repetem a cada período estipulado de tempo, tendências (de crescimento, estagnação ou decréscimo) e taxas de evolução dessas tendências. É preciso observar-se que alguns desses comportamentos definidos das variáveis podem se apresentar simultaneamente em uma série, como por exemplo, uma tendência de crescimento, composta por ciclos de vários anos de duração, em que se verificam sazonalidades em cada ano. São utilizados métodos estatísticos de projeções de tendências, de cálculo de média móvel, por exemplo, entre outros.

- c) Modelos causais. Expressam matematicamente as relações causais relevantes entre variáveis selecionadas. Entre os métodos mais conhecidos utilizados, destacam-se os modelos estatísticos de Regressão Linear Simples e Múltipla, o modelo da Matriz Insumo-Produto, análises do Ciclo de Vida, análise Fatorial, método dos Componentes Principais, entre outros.

Em suma, o conhecimento efetivo da realidade em que se pretende intervir através do processo de planejamento, da identificação dos problemas, através do confronto da situação projetada para o futuro sem a intervenção, com a situação desejada e transformada, ideologicamente definida, oferece os elementos necessários para a definição de objetivos para a formulação das políticas públicas e da programação.

5. FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O primeiro passo para a formulação das políticas públicas é dado, dentro da formulação do plano, pela definição e hierarquização dos objetivos e pela definição preliminar das diretrizes a serem buscadas. Esses objetivos são definidos a partir da definição dos prazos para a consecução das metas instituídas, como constituindo-se de objetivos para a resolução de problemas estruturais e conjunturais. Isto envolve: a) a fixação de níveis absolutos de crescimento a serem buscados ou metas; b) a determinação de taxas de variação (por exemplo: do produto, da renda) que se adequem às necessidades da população e à disponibilidade de recursos e c) a indicação dos limites a serem

aceitos como factíveis para o desenvolvimento e evolução das variáveis (como da inflação, do nível de emprego)⁵⁹.

É relevante definir-se, nesse momento, as considerações sobre esses prazos, de acordo com o seu atrelamento a determinantes próprios à natureza da temporalidade do problema, mas também a determinantes legais. Os problemas conjunturais podem se referir, de acordo com a natureza do problema, a metas de curtíssimo prazo para os impactos e resultados da aplicação da política econômica, que se estendem desde efeitos imediatos, ou que se fazem sentir em três ou seis meses, por exemplo. Porém, do ponto de vista da gestão do planejamento, é comum determinar-se no plano, metas a serem cumpridas em um curto prazo correspondente a um ano, que são atreladas ao Orçamento anual elaborado pela esfera governamental em questão. O plano anual, na maior parte das vezes, constitui-se num instrumento operativo resultante do desdobramento das metas plurianuais fixadas em um prazo maior.

O médio prazo, portanto, corresponde ao prazo total para fins de implementação, revisão e controle do plano e é atrelado à duração da gestão governamental, com duração de 4 a 5 anos. No entanto, nem sempre o início do período de implementação dos planos plurianuais de médio prazo correspondem ao início da gestão. No Brasil, por exemplo, os planos plurianuais entram em funcionamento um ano após o início da gestão e são elaborados com metas definidas para um ano após o término daquela gestão.

Finalmente, os planos de longo prazo, cujos objetivos são definidos para a resolução de problemas estruturais e cujas metas e resultados são estabelecidos para várias gestões, compreendendo períodos de 10 a 20 anos, por exemplo, visam uma perspectiva mais ampla de desenvolvimento e oferecem um padrão de referência para os planos de médio e curto prazo. Por exemplo, o investimento em uma barragem que deverá aumentar o potencial energético de uma região porém que o prazo de construção é de 10 anos, ou a erradicação do analfabetismo de um país, que pode ser um objetivo para vários períodos de gestão.

De qualquer forma, é necessário enfatizar-se as inter-relações encontradas entre os prazos em grande partes das metas estabelecidas. Por exemplo, as metas anuais podem ser

⁵⁹ Pigou (1951), Eckstein (1966), Buchanan (1973), Dalton (1980), ONU (1990) e Giacomoni (1992).

intermediárias para a consecução de um objetivo de médio ou longo prazo e as de médio prazo, muitas vezes, atendem a objetivos que extrapolam o período de gestão, como vimos.

Em todos os períodos dos horizontes de tempo, é necessária a observação de requisitos de consistência entre os objetivos e metas. Assim, no longo prazo, a aplicação de testes de consistência geral entre programas básicos de desenvolvimento evita caminhos conflitantes na aplicação de políticas econômicas. No médio prazo, os requisitos de consistência referem-se à determinação das proporções estáticas e dinâmicas estruturais básicas a serem atingidas. Finalmente, no curto prazo, a consistência visa assegurar o equilíbrio econômico corrente.

Após a definição dos objetivos a curto, médio e longo prazos, a etapa seguinte da formulação do plano consiste na elaboração de programas, definindo separadamente a programação para o setor público e a programação indicativa para o setor privado. A passagem da hierarquização dos objetivos para a definição dos programas de ação compreende a formalização das diretrizes econômicas estabelecidas, o que pode ser delimitado por meio de várias alternativas⁶⁰:

- a) Definição da estratégia global de desenvolvimento, definindo diretrizes para o controle indireto do governo sobre alguns elementos, como política salarial, fiscal, cambial, de preços, entre outras;
- b) Definição do orçamento anual ou plurianual de investimentos, com metas de produção para alguns setores mais dependentes de investimentos governamentais;
- c) Programação dos investimentos do setor público, determinando as prioridades e com indicações das prioridades para o setor privado, através de incentivos, visando à coerência com os programas públicos e definindo setores estratégicos para o desenvolvimento nacional;
- d) Definição de metas para o desenvolvimento sócio-econômico, normativas para o setor público e indicativas para o privado. Complementam essas metas, a programação

⁶⁰ Rossetti (1993), capítulo 3.

de medidas de intervenção através dos instrumentos fiscais, cambiais e monetários; é introduzida a dimensão regional dos investimentos;

- e) Programação de metas globais vinculadas às situações-problemas, com sua desagregação setorial e indicação das que serão executadas pelo setor público e as esperadas a serem buscadas pelo setor privado. Esses programas definem a estratégia de execução das metas e os meios aos quais o governo recorrerá (controles, instrumentos fiscais, cambiais e monetários).

A definição da alternativa a ser adotada tem se diferenciado nos diversos países, de acordo com a prioridade sobre o objetivo de desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos (que revelam a utilização mais freqüente das quatro primeiras) ou dos países mais avançados (que tem recorrido à última alternativa com maior freqüência). Porém, em qualquer uma das alternativas, a etapa seguinte, fundamental e indispensável do processo é a realização de testes de coerência que visam à remoção de inconsistências entre meios e fins, e de pontos de estrangulamentos entre as diferentes metas para os diversos setores da economia. Esses testes procuram detectar os pontos de conflito entre as metas e também entre os esperados resultados das políticas econômicas, o que examinaremos com mais detalhe quando tratarmos dos instrumentos da política econômica.

A etapa final da determinação da programação econômica consiste na verificação da viabilidade operacional dos programas; essa viabilidade se prende à possível interferência das instituições jurídicas e políticas, a condições técnicas, tecnológicas e demais operacionais da implementação da programação, à capacitação ou qualificação das pessoas envolvidas na execução da programação, à disponibilidade de recursos materiais e financeiros para a complementação dos programas e à aceitação da sociedade e capacidade de envolvimento nos planos. Apenas após os testes de coerência, detecção e eliminação de conflitos e pontos de estrangulamentos verificados antes da implementação e a verificação da viabilidade operacional, é que o processo atinge a etapa de execução efetiva do plano via intervenção na realidade econômica vigente.

A última etapa do esquema metodológico para a programação econômica se refere à implementação prática das políticas e dos programas definidos teoricamente. O primeiro passo, nessa etapa, é a criação de um sistema de organização e controle para a operacionalização dos programas, ou seja, a montagem uma infra-estrutura de órgãos técnicos e administrativos específicos (através da utilização do aparato institucional existente ou da criação de novas instituições), encarregados da execução e de fornecer o apoio logístico para o setor público e privado.

No entanto, os bons resultados da implementação dos programas estão sujeitos à colaboração dos agentes envolvidos neles, tanto os fornecedores quanto os consumidores dos bens e serviços propostos para a economia. Essa aceitação, a conscientização sobre as prioridades e a participação na busca de resultados satisfatórios são buscadas pelos planejadores, por meio da difusão e divulgação dos objetivos e metas dos programas fixados, das intenções e resultados esperados pelo governo.

A implementação dos programas é acompanhada passo a passo, por meio das técnicas de controle anteriormente fixadas, tanto com relação às metas globais, quanto às setoriais e regionais, até o nível de projetos. Os possíveis desvios dos cursos previstos para os programas são corrigidos constantemente durante todo o processo, sendo freqüente a revisão de metas e dos caminhos da política econômica, como analisaremos posteriormente, quando tratarmos dos instrumentos de políticas econômicas.

VI. AS FUNÇÕES PÚBLICAS ECONÔMICAS

1. AS FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS

Em uma economia capitalista, como vimos, a intervenção governamental visa corrigir desajustes ou falhas do sistema de mercado. Uma parcela do sistema econômico é submetida então ao controle governamental, que, por sua vez, é reflexo da existência de diferentes ideologias de maior ou menor cunho social. Em seu papel de coordenador e suplementador dos mecanismos de mercado, muitas vezes, o grau de intervenção estatal

está associado não apenas a questões ideológicas, mas a questões técnicas⁶¹, como: a) fornecimento de uma estrutura legal que possibilite arranjos contratuais e comerciais; b) regulamentação governamental para assegurar a inexistência de obstáculos para a entrada de novos agentes em mercados concorrenciais, de modo a tornar a alocação de recursos mais eficiente; c) correção de externalidade, como vimos, resultante das características da produção ou consumo de determinados bens ou serviços, que os impedem de serem fornecidos pelo mercado; d) divergências quanto à taxa de desconto utilizada para avaliar o consumo futuro segundo perspectivas do setor privado ou do setor público; e) níveis de emprego, estabilidade de preços e taxas de crescimento econômico situadas aquém das desejadas pela sociedade, em economias de mercado em que o setor financeiro é altamente desenvolvido e f) o sistema de mercado aloca eficientemente parte dos recursos da economia, porém, a distribuição de renda e riqueza revela desajustes e iniquidades consideráveis, exacerbada pela transmissão do direito de propriedades através de herança.

Dessa forma, a intervenção governamental representa um papel relevante tendo em vista o atendimento de funções específicas de ajuste das distorções ocasionadas pelos mecanismos de mercado e através de suas medidas de política de ação postas em prática, através de instrumentos próprios que examinaremos posteriormente. Tradicionalmente⁶², são relacionados três tipos específicos de funções governamentais que resumem os objetivos que embasam as medidas de política pública governamental: 1) a função alocativa; 2) a função distributiva e c) a função estabilizadora.

Essas funções são atribuídas mais especificamente como objetivos da política orçamentária, porém, como veremos posteriormente, desde que utilizam para sua consecução os demais instrumentos de política pública, é possível de serem consideradas como envolvendo um âmbito mais global e complexo do que simplesmente relacionado a medidas puramente fiscais.

⁶¹ Veja Musgrave e Musgrave (1980), capítulo 1.

⁶² Musgrave (1980), Le Pors (1989), Longo e Troster (1993), Rezende (1994) e Riani (1990).

2. A FUNÇÃO ALOCATIVA

As políticas econômicas, de uma maneira global, destinam-se a cumprir objetivos que conduzam à melhoria do bem-estar da população, em cumprimento das funções características do governo, enquanto interventor na realidade econômica de uma nação. Entre essas funções, a função Alocativa compreende o fornecimento de bens públicos e o processo de divisão de recursos disponíveis a serem utilizados pelos setores público e privado.

Como vimos anteriormente, certos bens denominados públicos não podem ser fornecidos através do sistema de mercado, pois os benefícios do seu consumo não estão limitados a um consumidor particular, mas também estão disponíveis para outras pessoas. O consumo desses bens por vários indivíduos não é rival, desde que o usufruto de um indivíduo não diminua o montante de benefícios disponíveis para os outros, existindo, portanto, uma indivisibilidade no consumo desses bens. Um dos objetivos do planejamento, em atendimento a essa função, consiste na determinação do tipo e da quantidade de bens públicos a ser fornecida pelo governo e, paralelamente, em resolver o nível de contribuição do consumidor individual.

A questão do pagamento se complica, na medida em que os consumidores não estão dispostos a oferecerem pagamentos voluntários e não desejam revelar o valor que atribuem a esses serviços produtos. Cada consumidor é apenas um membro do grupo que irá usufruir da provisão pública desses bens e não tem interesse em declarar suas preferências a menos que os demais consumidores declarem o valor que irão pagar. Nesse caso, muitas vezes, é utilizada a técnica do sistema de voto, como substituição do sistema de mercado na decisão de alocação dos recursos em determinado bem ou serviço governamental; através do sistema de voto, as preferências são reveladas, e embora os resultados nem sempre sejam unânimes, tendem a dar uma aproximação aceitável (dependendo do processo eleitoral) das preferências médias da comunidade e da homogeneidade dessas preferências.

Além da provisão de bens públicos, as políticas públicas, no atendimento dessa função, podem ter o objetivo de alocar recursos humanos, materiais e financeiros entre as

empresas privadas e os organismos governamentais. A provisão de bens públicos pelo setor público deve ser distinguida da produção de bens pelo setor público, que pode ser vendida ao setor privado, da mesma forma que determinados bens públicos podem ser produzidos pelo setor privado, porém, providos para a população pelo setor público.

A existência de externalidades permite a verificação que muitos bens podem apresentar características de bens públicos e de bens privados e, nesse caso, a função alocativa tem a finalidade de determinar o grau de fornecimento do produto pelo setor público, de acordo com a complementariedade necessária. Certos bens podem ser considerados “meritórios”, como, por exemplo, uma vacina pública ou o leite como complemento alimentar de crianças, ou “nocivos”, como as bebidas alcoólicas. Dessa forma, a provisão ou a taxação governamental visam interferir nas preferências do consumidor, no caso dos meritórios, estimulando maior consumo e, no caso dos nocivos, encarecendo seu consumo como desestímulo.

3. A FUNÇÃO DISTRIBUTIVA

Corresponde aos esforços para equalização da distribuição de renda e riqueza entre regiões, setores e indivíduos. A distribuição ótima é aquela que a sociedade considera justa ou adequada e, portanto, envolve um consenso entre considerações subjetivas de indivíduos pertencentes a classes diversas de rendimento e cultura. A determinação do nível mínimo de renda a ser caracterizado como adequado é matéria polêmica, dado que é difícil comparar os níveis de “utilidade” que os indivíduos derivam de sua renda. Mesmo o nível mínimo de subsistência apresenta conceituações diferenciadas entre classes de indivíduos.

Na ausência da intervenção governamental, a distribuição de renda e riqueza é resultante da dotação dos fatores de produção de cada região, da dotação de fatores de cada indivíduo (habilidades individuais, herança, oportunidades educacionais, mobilidade social, etc.) e dos preços atribuídos a esses fatores pelo mercado. As políticas públicas, no sentido de medidas redistributivas, podem implicar um custo de eficiência do sistema, o que não constitui um argumento contrário para sua implementação, no entanto, é

necessário enfatizar que o objetivo primordial das mudanças distributivas é que se realizem ao menor custo de eficiência possível, e com a coordenação de objetivos conflitantes entre diferentes classes de pressões.

A distribuição de renda de uma sociedade, no início de um processo de planejamento, pode ou não ser consistente com aquela que a sociedade considera justa. Uma das preocupações primordiais da tradicional economia do bem-estar é a determinação da eficiência para o funcionamento do sistema econômico; porém, não são levados em conta os aspectos distributivos. De acordo com essa teoria, uma mudança nas condições da economia — que conduza a uma melhora no bem-estar da sociedade — é considerada eficiente se, e somente se, a posição de uma pessoa da sociedade melhora, sem que a posição de qualquer outra pessoa seja prejudicada. Dessa forma, o mercado freqüentemente não consegue atingir ao mesmo tempo a melhor condição de um indivíduo sem a deterioração ou perda para outro indivíduo.

A distribuição adequada de renda ou riqueza envolve discussões filosóficas e considerações subjetivas sobre o montante mínimo de renda necessário para um indivíduo satisfazer suas necessidades. Cada grupo populacional, pertencente a faixas de rendas específicas, apresenta julgamentos subjetivos diferenciados sobre os critérios mínimos de necessidades individuais. Paralelamente a isso, torna-se difícil a comparação entre os níveis de utilidades que os diferentes indivíduos derivam de suas rendas auferidas, por um lado, e, por outro, a determinação dos critérios de pagamento pelos serviços, via tributação, de acordo com a capacidade de pagamento ou com o usufruto do consumo.

De uma maneira geral, os mecanismos mais utilizados pelo governo para a distribuição de renda são a tributação, as transferências, as legislações específicas sobre salários, as proteções tarifárias e os subsídios. Essas medidas visam redistribuir os recursos da sociedade, transferindo-os de uma camada da população para outra. Essa função distributiva, nesse caso, se compatibiliza com a função alocativa, desde que o governo utilize os recursos obtidos através da tributação em atividades específicas ligadas à melhoria de bem-estar de camadas mais carentes da população, como em educação, saúde, transportes, etc. Por outro lado, a tributação progressiva é outra forma de

ajustamento na distribuição de renda e riqueza da sociedade. Alguns teóricos defendem propostas da instituição de programas de tributação negativa de renda, ou seja, programas que garantam uma renda mínima a indivíduos, cuja remuneração seja considerada inferior a um nível mínimo exigido para a satisfação de suas necessidades de sobrevivência.

4. A FUNÇÃO ESTABILIZADORA

Tem como objetivo medidas que conduzam à estabilização da economia, particularmente dirigidas aos grandes agregados econômicos, ou seja, destinadas à obtenção de uma taxa aceitável de crescimento econômico, estabilidade no nível geral de preços, um nível de empregos adequado à oferta de trabalho e o equilíbrio na balança de pagamentos.

No que se refere à estabilidade do crescimento econômico, observa-se que as taxas de crescimento de uma economia (particularmente das economias menos avançadas e que estão no caminho de um desenvolvimento econômico mais acentuado) apresentam-se inconstantes, o crescimento se processando de forma não-contínua, com períodos de crescimento, estagnação ou recessão. Essas fases, segundo alguns estudiosos, podem se realizar com periodicidade regular, através de ciclos, como com uma periodicidade média de 8 a 9 anos (Juglar), ou com subfases de periodicidade inferior a 3 anos (Kitchin), ou ainda, em ciclos de longa duração, a intervalos de 50 anos, provocados por processos de invenção e inovação, ou movimentos institucionais que se verificam de geração a geração (Kondratieff).

A busca da estabilidade no nível geral de preços, como parte das políticas econômicas em atendimento à função estabilizadora, segue diferentes caminhos e é implementada por instrumentos múltiplos de política, de acordo com o diagnóstico das causas principais dos desequilíbrios para as diferentes situações econômicas encontradas. As causas da instabilidade no nível de preços são explicadas de formas diferenciadas segundo as teorias da inflação: a) inflação de demanda, explicação teórica segundo a qual as altas de preços resultam, particularmente, de um excesso de demanda agregada em relação à oferta agregada da economia; b) inflação de custos, ótica segundo a qual a

elevação dos preços resulta dos aumentos reais de salários acima da produtividade ou de elevações da taxa de lucro; c) inflação mista demanda-custos resultante da interação demanda-custos; d) teoria estruturalista, que agrega à teoria mista demanda-custos causas crônicas como a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas, decorrente da estruturas da propriedade da terra e dos métodos de produção, desequilíbrio crônico do comércio exterior, distribuição desigual da renda, rigidez dos orçamentos públicos; e) inflação inercial, quando a taxa de inflação, em um momento, está fortemente atrelada à inflação passada e se realimenta automaticamente, ou seja, quando as expectativas de inflação refletem a inflação passada e também as previsões de inflação futura. Observe-se que, em uma economia em desenvolvimento, várias causas podem concorrer simultaneamente para o desequilíbrio nos níveis de preços e vários instrumentos concomitantes de política de ação governamental são implementados, como veremos posteriormente.

Com relação à estabilidade no nível de empregos oferecido por uma economia, observa-se que esse nível reflete os movimentos cíclicos de crescimento, ou seja, contração, estagnação ou expansão. A relação entre produção, nível de preços e emprego embasa as principais teorias econômicas. Os objetivos da política econômica pública relacionada ao nível de empregos, em grande parte das vezes, têm um caráter anticíclico. Como salienta Kon (1979 e 1985), o nível de emprego se relaciona à capacidade da força de trabalho de se ajustar às necessidades da demanda por trabalho, determinadas pelas empresas no decorrer do processo de desenvolvimento tecnológico, tendo em vista a natureza dessa força de trabalho, no que se refere à capacitação específica, nível de escolaridade formal, composição etária, entre outros requisitos. A intervenção governamental, no âmbito do mercado de trabalho, se faz necessária, portanto, tanto do lado da oferta de postos de trabalho, quanto da oferta de trabalhadores.

O equilíbrio nas contas de transações externas do País é uma das funções governamentais relevantes, particularmente mediante o processo de globalização econômica mundial, observado em velocidade crescente na atualidade. Os fluxos internacionais de pagamentos e a estrutura do comércio mundial em alguns países passam por fases de desequilíbrio, refletido na distribuição por países dos saldos de reservas cambiais. O desequilíbrio nas transações com o Exterior, refletido no Balanço de Pagamentos (que

será analisado posteriormente) atua como fatores de desequilíbrios internos, incorporando-se nas taxas de crescimento de uma economia e nos níveis de emprego e de alta de preços.

5. CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO

Na base da determinação dos objetivos das políticas públicas está o entendimento da diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, como objetivos buscados. A diferenciação entre esses dois conceitos começou a ser amplamente discutida na década de 50, diante da aceleração do processo de industrialização de alguns países menos avançados, que acarretava em concentração de renda e desequilíbrios sociais consideráveis.

Assim, o crescimento econômico é descrito pelos analistas como o aumento quantitativo dos grandes agregados de uma nação, como, por exemplo, a Renda Nacional *per capita*. A produção global cresce na mesma proporção que a população, sendo constante a relação entre o fluxo dos bens de produção e o fluxo dos bens de consumo. A propensão para consumir e poupar os coeficientes de produção e o tempo de trabalho permanecem invariáveis; o capital real aumenta num ritmo exatamente proporcional à produção e ao consumo; o rendimento real por habitante permanece constante. Resumidamente, a economia, em cada período, é a réplica do período anterior, apenas multiplicados os valores de seus agregados por um determinado coeficiente.

Por sua vez, o desenvolvimento econômico se dá quando o crescimento econômico se verifica conjuntamente com mudanças estruturais consideráveis que levam a economia a uma melhoria nas condições de bem-estar da população. Consiste na transição de uma estrutura econômica com tecnologia tradicional para tecnologias mais avançadas. Nas economias capitalistas, caracteriza-se por acumulação relativamente crescente de capital, progresso tecnológico considerável, mudanças na estrutura produtiva e transição de um sistema econômico de baixa produtividade *per capita*, para outro de produtividade *per capita* mais elevada.

Como salienta Kon⁶³, no processo de transição econômica que caracteriza o caminho para o desenvolvimento, são relevantes os fenômenos de: a) urbanização e terciarização, ou seja, a crescente concentração de pessoas em centros urbanos e o crescimento relativo das atividades de serviços na estrutura produtiva; b) criação de economias externas e economias de aglomeração, que consistem, no primeiro caso, em serviços ou desserviços livremente prestados sem compensação por um produtor a outro e, no segundo caso, em benefícios incorporados pelos agentes econômicos, devido à aglomeração em um local de um conjunto diversificado e completo de atividades econômicas; c) coexistência de atividades com componentes modernos e tradicionais nos processos produtivos e d) realocação setorial dos fatores de produção.

Mais recentemente, a partir dos anos 80 e com mais intensidade na década de 90, o desenvolvimento econômico está relacionado também a uma série distinta de fatores como: a) o crescimento de novos padrões tecnológicos, baseados na microeletrônica e na informática, criou uma série de atividades que permeiam todos os setores econômicos, que configurou a denominada “economia da informação”, que alguns teóricos consideram como compondo um setor a parte denominada de Quaternário; b) transformações nos processos gerenciais das empresas, visando à flexibilização e à polivalência de trabalhadores e máquinas; c) um processo acentuado de reestruturação ocupacional dentro das empresas, com diminuição de níveis hierárquicos e d) terceirização pelas empresas de atividades antes desempenhadas no complexo produtivo de suas unidades.

Observe-se, então, que, embora essas transformações ocorram grandemente no âmbito das empresas, o papel do governo no caminho do desenvolvimento da economia é prioritário para oferecer as condições básicas de infra-estrutura física, educacional e legal, que possibilitem que a sociedade se adapte às mudanças ocorridas internacionalmente.

⁶³ Kon (1992), capítulo 2.

VII. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

1. POLÍTICA FISCAL: DÉFICIT OU SUPERÁVIT PÚBLICOS

Os instrumentos fiscais de política consistem nas despesas e receitas do setor público. As despesas referem-se aos gastos governamentais com consumo, investimentos, subsídios às unidades de produção e transferências às unidades familiares. As receitas são auferidas pelo governo a partir de tributos diretos (sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, sobre o patrimônio, sobre a transmissão de propriedades, sobre os ganhos de capital e os ganhos destinados à previdência social) e tributos indiretos (sobre as vendas e a produção de mercadorias, sobre a prestação de serviços e sobre as operações financeiras)⁶⁴.

Esses instrumentos são utilizados para a consecução dos objetivos de alocação, distribuição e equalização. Por exemplo, o consumo e os investimentos do governo são utilizados como propulsão ou como restrição da demanda agregada nas políticas de estabilização dos níveis de preços e de emprego. A política tributária, por sua vez, é amplamente utilizada na alocação de recursos entre setores público e privado e na política redistributiva de renda entre indivíduos, setores e regiões e, também, na política de comércio exterior.

O déficit ou superávit públicos, originados da diferença entre receitas e despesas públicas, constitui um dos elementos primordiais a serem atingidos através da intervenção governamental via instrumentos fiscais, face a seus efeitos sobre a estabilização econômica como um todo.

2. POLÍTICA MONETÁRIA

Os instrumentos monetários de política pública referem-se, basicamente, às taxas de reserva bancária, operações de redesconto, operações de mercado aberto e controle e seleção do crédito e dos juros.

⁶⁴ Eckstein (1966), Buchanan (1973), Dalton (1980), Giacomoni (1992), Serra (1994) e Martone (1994).

As reservas bancárias constituem-se em um montante de recolhimento monetário junto às autoridades monetárias e pelo papel-moeda e moedas metálicas mantidas em caixa. É composto por uma parcela voluntária e uma parcela compulsória dos depósitos bancários, legalmente determinada pelas autoridades monetárias. Essa taxa de recolhimento é utilizada para a regulação da oferta monetária, afetando a disponibilidade de moeda em circulação na economia, desde que não seja utilizada para empréstimos ou outros fins monetários.

As operações de redesconto consistem nos recursos financeiros oferecidos pelas autoridades monetárias ao sistema bancário em socorro às dificuldades dos bancos comerciais. São utilizadas, freqüentemente, no sentido de regulação da oferta monetária, exercida através de mudanças do patamar da taxa de juros e nos prazos de resgate dos títulos junto às autoridades monetárias, do estabelecimento de limites no montante de redescontos e de restrições quanto à espécie de títulos que podem ser passíveis de operações de redesconto.

As operações de mercado aberto (*open market*) funcionam através da compra e venda de títulos da dívida pública, sendo um instrumento mais rápido do que os anteriores. São, primordialmente, utilizadas como instrumento de regulação da liquidez monetária da economia, desde que as vendas de títulos, através de leilões, quando superiores ao volume de resgate de títulos resultem na contração da liquidez e das reservas, e vice-versa. Envolvem todos os agentes econômicos, atuando através da alteração na taxa de juros, como instrumento de controle da demanda por títulos públicos.

O controle e a seleção do crédito e dos juros, instituídos legalmente pelo Banco Central, atuam sobre a liquidez do sistema. Mas também agem no sentido de direcionar os recursos captados pelos bancos comerciais, como política de reativação ou contração da demanda agregada para fins de estabilização, influenciando na distribuição global de renda da economia.

3. POLÍTICA CAMBIAL

Os instrumentos utilizados pela política cambial referem-se à própria administração da taxa cambial, à fixação de taxas múltiplas e especiais e ao controle das operações de câmbio. Destinam-se a atender objetivos de equilíbrio das transações com o resto do mundo, regulando os fluxos de importação e exportação de mercadorias e movimentos de capital.

Na administração da taxa cambial, é definida a taxa de câmbio como sendo o preço, em moeda nacional, relativa a uma unidade de moeda estrangeira, ou seja, é a relação entre duas moedas que seria determinada livremente pela oferta e procura das moedas, em condições de não-intervenção governamental. Embora teoricamente, a livre negociação de moedas deveria conduzir ao equilíbrio cambial, na realidade, isso não se verifica. Assim, a administração da taxa de câmbio tem como objetivo regular a curto e médio prazos, os fluxos das transações externas. Reflete objetivos de crescimento, repartição de renda ou estabilização. A valorização ou desvalorização terá como efeito o aumento ou diminuição do volume de importações e exportações de mercadorias. Essa administração pode ser operacionalizada por degraus, no caso em que a taxa é conservada inalterada por longos períodos de tempo ou por minidesvalorizações ou minivalorizações, com modificações em intervalos curtos de tempo.

Taxas múltiplas e especiais de câmbio têm a finalidade de estímulo ou desestímulo para determinados setores ou regiões da economia de uma nação, atuando também como instrumento de crescimento e estabilização. Destinam a favorecer seletivamente determinados setores que apresentam dificuldades específicas e temporárias com relação às transações com o Exterior. São desaprovadas pelo Fundo Monetário Internacional, por serem consideradas como atuando de forma a influenciar a livre concorrência internacional.

O controle das operações de câmbio destina-se a evitar as evasões e remessas de dívidas para o Exterior e a limitar as despesas cambiais com aquisições de mercadorias e serviços considerados dispensáveis no momento. São operacionalizadas através de proibições diretas e fixação de quotas às importações, restrições à obtenção de licenças

de importação, restrições à proporção de insumos importados no valor adicionado de produtos e ao crédito para importações e outras despesas cambiais, fixação de tarifas diferenciadas de transporte e exigências adicionais para importação, relacionadas às normas técnicas, padrões de qualidade, embalagens.

4. INTERVENÇÃO DIRETA

Os instrumentos de intervenção governamental direta referem-se à regulação da atividade de produção, fixação e controle dos preços dos produtos e regulação da remuneração dos fatores de produção.

A regulação da atividade de produção é operacionalizada através de várias formas de controle. O estabelecimento de quotas de produção procura influenciar os preços, os níveis de rendas e da concorrência entre produtores, a proteção de empresas de menor porte, de atividades tradicionais e de mercados de trabalho e a preservação de reservas naturais. A regulamentação das condições de procura e de oferta de bens de elevada participação no comércio exterior funciona através da fixação de quotas de importação e exportação, defesa de preços, via compra de produtos pelo governo, promoção de pesquisas para desenvolvimento tecnológico, regulamentação das condições de armazenamento. Finalmente, o controle dos mecanismos e os graus da concorrência para fins de evitar: abusos de poder econômico, dominação de mercados nacionais por poucas empresas, elevação de preços sem justa causa, formação de práticas monopolísticas ou especulação abusiva, formação de grupos econômicos em detrimento da livre concorrência e da concorrência desleal.

A fixação e o controle dos preços dos produtos se referem à atuação da intervenção governamental através da fixação de preços mínimos com finalidade de proteção da renda de um setor, do aumento da produção e da eliminação de riscos dos produtores rurais. A fixação e o controle de preços máximos é também utilizada, via tabelamento para o controle da inflação, elevação da produtividade com aproveitamento de economias de escala e para evitar situações que contrariem o interesse público.

Por outro lado, a regulação da remuneração dos fatores, uma das formas de regulação governamental, se dá através da política salarial, com a fixação de salários mínimos, taxas diferenciadas de reajustamento. Outras remunerações como lucros, aluguéis e depreciações podem ser legalmente fixadas, com o objetivo de repartição de rendas (regulação de taxas mínimas para distribuição de dividendos e controle de taxas de reajuste dos aluguéis), expansão do emprego e de atividades (por exemplo, no caso dos aluguéis, em relação à construção civil), ou ainda estímulo a investimentos (no caso das depreciações).

VIII. IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

1. EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS E CONFLITOS

Os resultados efetivos dos instrumentos da política econômica dependem de uma série de fatores relacionados à sua implementação, como salienta Rossetti⁶⁵, relacionados a seguir:

- a) Defasagens correspondentes ao período entre a decisão de utilização e a implantação dos instrumentos e seus primeiros efeitos. A amplitude dessa defasagem depende de fatores formais, legais, administrativos e técnicos, cuja previsão de tempo para a satisfação das exigências deve ser incorporada ao planejamento. A falta de rapidez na possibilidade de implementação pode anular os impactos necessários sobre a realidade. Assim, somam-se as defasagens na implementação dos instrumentos e a defasagem nos efeitos, para a determinação de sua eficácia.
- b) Grau de suficiência dos instrumentos, que se refere à possibilidade de atingirem o objetivo visado. Determinados objetivos devem ser atingidos com o emprego concomitante ou seqüencial de vários instrumentos, desde que isoladamente não sejam suficientes para determinar os efeitos desejados. Cada instrumento, em cada

⁶⁵ Rossetti (1993), capítulo 6.

situação diferenciada, apresenta um grau de suficiência, podendo ocorrer maior adequação de um instrumento ao objetivo e, dessa forma, esse instrumento lidera a política de ação, porém, exige a complementação a partir de outras medidas. O nível ótimo e suficiente de cada instrumento é de difícil previsão, parecendo existir, em determinados casos, rendimentos decrescentes à medida da maior utilização ou da extensão de seu emprego.

- c) Grau de precisão das medidas, tendo em vista que os impactos dos instrumentos podem atingir um único alvo, como objetivo, ou podem difundir-se de forma localizada ou generalizada, revelando “efeitos colaterais”, muitas vezes indesejados e imprevistos. A previsão desses efeitos colaterais está a serviço do aumento da eficácia dos instrumentos.
- d) Quanto às condições econômicas e sociais, exógenas ao âmbito de implementação do instrumento, ou externas à realidade a ser objeto de intervenção, podem interferir negativamente na eficácia da consecução das metas planejadas. Fatores externos ao país em questão podem ocorrer inesperadamente, funcionando como bloqueios que dificultam a implementação dos instrumentos, como, por exemplo, barreiras aduaneiras, os choques do petróleo (1973 e 1979). Também internamente ao País, fatores externos ao plano podem comprometer a eficácia dos instrumentos, como no caso da greve de trabalhadores que compromete a eficácia de uma política salarial específica.
- e) Conflitos entre instrumentos, ou seja, os instrumentos de política econômica são utilizados concomitantemente na busca de diferentes objetivos e podem ocorrer conflitos resultantes de impactos dos instrumentos que conduzem a resultados opostos entre si. Por exemplo, uma política fiscal ou, mais especificamente, tributária, que vise o maior fornecimento de bens públicos (função alocativa), financiados através de impostos progressivos, baseados na capacidade de pagamento dos indivíduos, pode exigir, para sua consecução, a extração de impostos de classes médias, ou mesmo baixa, com repercussões na distribuição de renda (função distributiva). Outro exemplo pode ser citado quando instrumentos de políticas destinadas ao aumento do emprego, via expansão da demanda agregada (aumento da despesa pública ou crédito ao consumidor), interferem na política de estabilização ao aumentar a inflação.

Da mesma forma, ocorrem conflitos entre instrumentos destinados a atenuar a má distribuição de renda e que interferem no crescimento econômico.

Em todos os casos, a necessidade de conciliação entre diferentes objetivos deve determinar a escolha - entre políticas econômicas e instrumentos de implementação - que extrapola as questões técnicas. No próprio processo de planejamento, é fundamental a determinação dos objetivos a serem atingidos, que são independentes, isto é, em que não se verificam conflitos na implementação simultânea, que são conflitantes e complementares, ou ainda, em que fases da implementação os mesmos instrumentos podem ter efeitos conflitantes, complementares ou independentes.

2. RELAÇÕES ENTRE MEIOS E FINS

Se os objetivos e metas da política econômica são definidos como os fins a serem alcançados, via intervenção governamental, os meios são os instrumentos e os elementos aplicados para a consecução dos fins. Entre esses meios e fins, existem ligações que devem ser consistentes, como vimos, e podem ser inter-relacionados de várias formas⁶⁶:

- a) Meios concomitantes e fim único, quando um conjunto de meios que são concomitantemente utilizados para alcançar um único fim. Por exemplo, o fim último da manutenção do emprego pode ser obtido a partir da aplicação simultânea de meios diferentes como expansão de gastos públicos, liberação do crédito pessoal, tarifas e restrições às importações e elevação de preços mínimos para a agricultura.
- b) Meios concomitantes e objetivos intermediários, que consistem em um conjunto de meios concomitantemente utilizados no sentido de alcançarem objetivos secundários ou intermediários que levem a um único fim. Por exemplo, o fim único da estabilidade de preços é obtido por meio de fins intermediários de redução da renda disponível ao setor privado e redução da oferta monetária. Por sua vez, a redução da renda disponível é obtida via expansão de alíquotas dos impostos diretos e de uma política salarial restritiva, enquanto que o fim intermediário de redução da oferta monetária é buscado através da expansão da taxa de reservas bancárias e da expansão da venda de títulos públicos.

⁶⁶ Veja Rossetti (1993), capítulo 6.

c) Sequência de meios e fins para um fim último, quando um conjunto de meios utilizados sequencialmente para a obtenção de fins intermediários sequenciais destinados a um fim último. Assim, a melhoria na repartição de renda é buscada através das medidas sequenciais de redução de impostos indiretos sobre insumos e equipamentos agrícolas; estes levam à redução dos custos agrícolas, que, por sua vez, melhora a relação de preços da economia a favor da agricultura. Esse fenômeno permite que se reduza a transferência de renda de agricultores para outros setores e agentes da economia, obtendo-se a melhor distribuição de renda.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é um instrumento fundamental para a operacionalização da implementação das políticas públicas, desde que correspondam a um plano de gastos futuros, baseado em uma determinada expectativa de receitas. Observa-se, na realidade de distintos países, que os propósitos de utilização do orçamento são dirigidos a vários fins específicos ou a um conjunto de fins concomitantes⁶⁷.

3.1. Propósitos de utilização

Um propósito inicial do orçamento se refere à determinação da política de ação (*policy*) governamental, discriminando quais os recursos devotados à ação de intervenção e qual é essa ação. A escolha dessa operacionalização está ligada à legislação específica associada à organização das tarefas e dos recursos; à cada ação, o orçamento relaciona o montante de recursos monetários que será atribuído para tornar efetiva a conexão entre tarefas e recursos. Frequentemente, o montante de recursos monetários, alocado à tarefa, indica sua importância relativa conferida pelo governo aquele item do planejamento.

Outra função relevante do orçamento é sua utilização como documento de administração ou gerenciamento, com o fim de projetar os meios de implementar as políticas. Para citar um exemplo, no caso de uma política de erradicação do analfabetismo, o orçamento

⁶⁷ Johnson (1992), capítulo 12, p. 398.

pode determinar o número e o tipo de instituições de ensino ou outras que se encarregarão dos programas, o pessoal a ser designado, os demais recursos materiais a serem utilizados para esse fim, construções e instalações a serem construídas, divulgação do programa. A todos esses fins, são relacionados os custos e os limites das atividades através do nível de apropriação dado a elas.

O orçamento, como documento econômico, tem a finalidade de apresentar a forma de alocar recursos escassos para atender a necessidades competitivas ou alternativas, tendo em vista que existem sempre maiores demandas do que fundos disponíveis para fins de planejamento público. Dessa forma, enquanto documento econômico, essa alocação tem impactos diretos ou indiretos também nos orçamentos privados das famílias e empresas.

Como documento de política partidária, o orçamento é freqüentemente utilizado, desde que especifique quais benefícios e custos serão atribuídos e para quem, atendendo a diferentes camadas da sociedade. Dessa forma, tem a possibilidade de estabelecer as forças ou poderes de cada classe reivindicante.

3.2. Tipos de orçamento

Do ponto de vista formal, foi elaborada e implementada, na realidade de vários países, uma série de tipos de orçamentais, que se destinam a preencher necessidades específicas de informações e que buscam a adequação desse instrumento à metodologia de ação de cada gestão governamental própria. Historicamente, observou-se que as dificuldades de informação e de implementação, encontradas em uma forma de orçamento, motivaram modificações posteriores, que possibilitassem melhor utilização orçamentária para fins da política de ação. São apresentados, em seguida, de forma sucinta, os principais tipos de orçamentos públicos implementados em várias realidades econômicas.

- 1) Orçamento de Itens por Linha: lista os itens específicos que devem ser comprados ou gastos. Por exemplo, determina que a prefeitura deve comprar 20 carros; no entanto, não mostra como essas compras se relacionam a cada setor e ao planejamento global.

- 2) Orçamentos de Programa e Desempenho: organizados de acordo com os objetivos de cada secretaria ou agência do governo e os gastos necessários para atingi-los. Permitem maior flexibilidade e novos critérios que o tipo anterior de orçamento de Itens por Linha não apresentava. Associa itens por linha com atividades ou programas. Por exemplo, determina que 5 carros serão comprados para a polícia, 2 carros para a saúde e assim por diante. Essa forma de orçamento pode ainda atribuir a um programa uma importância em recursos monetários e o administrador de cada programa determina como será gasto. Esse tipo de orçamento permite observar a eficiência com que os recursos são convertidos em produção e o resultado é uma medida do desempenho organizacional.
- 3) Sistema de Planejamento-Programação-Orçamento (*PPBS - Planning-Programming-Budgeting System*): nessa forma de orçamento, a ênfase é colocada na sistematização do processo de elaboração do orçamento. Permite levantar questões sobre o futuro e também sobre custos e benefícios imediatos de cada curso de ação. Nos exemplos em que foi implementado na realidade, o PPBS mostrou-se caro e apresentava a dificuldade de consumir muito tempo em sua operacionalização.
- 4) Orçamentação por Objetivos: ligado à Administração por Objetivos (APO) que determinava: a) o que deve ser feito e as prioridades; b) como deve ser feito; c) quanto vai custar; d) quando deve ser feito; e) o que é um desempenho satisfatório; f) quanto de progresso está sendo conseguido e g) quando e como fazer as correções.
- 5) Orçamento de Base Zero (OBZ): parte da premissa de que os programas existentes e as novas propostas de orçamento devem competir por recursos a cada ano fiscal.
- 6) Orçamentos de Gastos Correntes e de Capital: implicam duas formas distintas de informação: a) Gastos Correntes, que relacionam os itens a serem contemplados no ano fiscal, como salários, materiais e serviços para as atividades em desenvolvimento. Segue o orçamento requerido por lei, a ser equilibrado pelas receitas auferidas; b) Orçamento de Capital, projeta os custos de aquisições de terras, imóveis, estradas e equipamentos que duram mais que um ano. Alguns itens são pagos com receitas correntes porém, a maior parte dos itens é financiada com títulos a longo-prazo a serem pagos durante o esperado período de uso.
- 7) Método Incremental: habitualmente usado por grande parte das gestões governamentais

na atualidade. Considera os gastos no ano corrente e prevê um aumento percentual para o ano seguinte. Evita a revisão anual do que deve ser gasto em cada item.

A implementação e o controle adequado de um orçamento só podem ser efetivados mediante determinadas condições das informações disponíveis sobre os gastos e as receitas. Dessa forma, é necessária uma série de informações sobre: a) projeções de futuras receitas e provisões legais. É necessário ser considerado, por exemplo, que o imposto de renda pode variar com as atividades econômicas e com a taxa de emprego, ou a renda sobre a propriedade pode variar com a variação do valor da propriedade, o que pode ter influências conjunturais e, dessa forma, as receitas orçamentárias são passíveis de variações; b) projeções sobre as demandas por gastos do governo. Por um lado, as regulamentações que exigem gastos ou transferências do governo podem variar, bem como existe a possibilidade de formulação de novos programas, da contratação de um número superior de funcionários, ou ainda, de gastos mais elevados em encargos sociais, do tipo de seguro desemprego, pensões, serviços de proteção, de educação, saúde, etc. e c) previsões sobre custo do serviço da dívida, que depende de juros flutuantes.

3.3. Ciclo Orçamentário

A elaboração, implementação e controle do orçamento por uma gestão governamental estão sujeitos a um período de tempo que nem sempre corresponde ao período de vigência da gestão responsável pela elaboração do orçamento. Essas etapas correspondem a um ciclo que se repete sucessivamente pelas várias gestões consecutivas, como será representado a seguir.

Ciclo Orçamentário

	X	X	AF1	AF2	AF3	AF4	X
Orçamento AF1	PR	AD	EX	AU			
Orçamento AF2		PR	AD	EX	AU		
Orçamento AF3			PR	AD	EX	AU	
Orçamento AF4				PR	AD	EX	AU

Notas: AF = Ano Fiscal; X=AF de outras gestões.

Estágio 1 - Preparação (PR): corresponde às tarefas básicas de avaliar despesas e programas do corrente ano e projetar o necessário para o próximo ano fiscal.

Estágio 2 - Adoção (AD): exame pelo legislativo e executivo das propostas, autorização para gastar e dotação do montante monetário a ser gasto ou empenhado. Um empenho corresponde a uma transação ou encomenda pela qual o órgão promete futuro pagamento.

Estágio 3 - Execução (EX): implementação das medidas. Nessa fase, são executados relatórios com informações contábeis.

Estágio 4 - Auditoria (AU): corresponde ao controle da aplicação dos gastos e apresentam-se em várias formas: a) auditoria fiscal ou financeira, baseada em registros contábeis feitos durante a execução orçamentárias; b) auditoria de desempenho, relacionada à avaliação de programas e c) auditorias operacionais e de administração. Esta última se refere a revisões de políticas gerenciais de ação e administração da jurisdição, para avaliar o desempenho dos administradores. As operacionais avaliam tarefas ou programas específicos e a maneira como são executados.

3.4. A Constituição e o gasto público no Brasil

A Constituição Brasileira de 1988 determinou novas diretrizes para a elaboração do Orçamento Público no País, em todas as esferas governamentais. Quanto à abrangência, determina que o orçamento deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo, através dos seguintes documentos: a) Orçamento Fiscal; b) Orçamentos de Seguridade Social (Previdência, Saúde e Assistência social) e c) Orçamento de investimentos das empresas estatais (onde a união ou outras esferas detém a maioria do capital social com direito a voto). Os dois primeiros tipos de documentos são novidades no contexto da Constituição. O Orçamento Fiscal deve ser acompanhado de um demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas, das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios⁶⁸.

Entre as obrigatoriedades definidas para a apresentação do orçamento público, encontram-se duas formas específicas de tratamento: o Plano Plurianual e a Lei das Diretrizes Orçamentárias.

O Plano Plurianual (PP) estabelece as diretrizes e metas de despesas de capital. A duração do plano corresponde ao mandato governamental, até o final do primeiro ano do governo subsequente, como pode ser observado no quadro da página 89 que representa o ciclo orçamentário. Portanto, o primeiro ano do governo corresponde à elaboração do plano e a vigência se verifica a partir do segundo ano da gestão. O PP é superior ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) determinado pela Constituição anterior, que estabelecia apenas as dotações financeiras, excluindo as metas, que se desatualizavam devido à inflação do período; o OPI tinha a duração de 3 anos e era elaborado anualmente. O PP contém os gastos em investimentos e também as despesas de custeio deles decorrentes, ou seja, seus efeitos.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), proveniente do Executivo e dirigida para aprovação do Legislativo, é enviada para avaliação desse último nível de poder cerca de 4 meses e meio antes do envio do projeto do Orçamento PP. A LDO apresenta as seguintes informações: a) define metas e prioridades do PP para o exercício subsequente; b) orienta a elaboração orçamentária fixando seus parâmetros; c) dispõe sobre alterações

⁶⁸ Para maiores detalhes, consulte Serra (1994), capítulo 1, p. 5.

da legislação tributária; d) estabelece a política de aplicação das agências oficiais de fomento (BNDES, Caixa Econômica, por exemplo) e e) autoriza a criação de cargos e carreiras, concessões de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal (que só pode ser feita a partir da determinação na LDO). Portanto, a LDO permite o debate antecipado sobre as prioridades do orçamento e força a conexão entre as receitas e despesas.

É prevista na Constituição a fiscalização do gasto público através de Comissões, como a Comissão Mista do Orçamento e outras comissões setoriais, como para a Saúde, Educação, Ciência e Tecnologia, etc. Essas comissões são organizadas através dos Tribunais de Contas e de órgãos auxiliares do Legislativo, sendo um terço dos seus membros escolhidos pelo Executivo e dois terços pelo Legislativo. O Tribunal de Contas se manifesta sobre o mérito e a qualidade da execução das despesas. Tem a possibilidade de efetuar controles prévios, concomitantes e posteriores à implementação do orçamento e de aplicar sanções devidas.

Por outro lado, é estabelecida na Constituição uma série de restrições e vinculações na determinação do Orçamento: a) restringe o Banco Central às funções clássicas de autoridade monetária, impedindo-o de financiar direta ou indiretamente o Tesouro; b) no sentido de limitar o déficit público, proíbe que o conjunto das operações de crédito exceda as despesas de capital. Portanto, proíbe endividamento para financiar o custeio, a não ser aqueles autorizados como créditos suplementares; c) limita as despesas de pessoal de acordo com a Lei Complementar, ou seja, 65% das receitas, pelas Disposições Transitórias que devem se transformar em leis; d) obriga a uma revisão de todos os fundos existentes, extinguindo os que não forem ratificados pelo Congresso num prazo de 2 anos, com exceção dos fundos resultantes das isenções fiscais que passam a integrar o patrimônio privado e os que interessam à Defesa Nacional e e) proíbe vinculações da receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas, com ressalva para fundos de participação, prestações de garantia, operações de crédito por antecipação de receita e educação.

Observa-se uma série de problemas relacionados à compatibilização dos orçamentos

federais com os PPs regionais. É previsto, no sentido de redução dos desequilíbrios regionais, que os gastos públicos federais devem ser distribuídos entre as macrorregiões brasileiras na proporção da distribuição a população.

Por outro lado, é estabelecida, ainda na Constituição, a relação entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) de cada nível de gestão. Assim, por exemplo, as mudanças da área de pessoal do Legislativo são condicionadas na LDO e o Judiciário deve elaborar sua proposta orçamentária dentro dos limites estipulados na LDO, conjuntamente com os demais poderes. No entanto, os limites de cada poder ainda não foram estipulados.

4. PRIVATIZAÇÃO E PARCERIA

Na atualidade, na maior parte dos países de vários níveis de desenvolvimento, a dificuldade na disponibilidade de recursos públicos — para a efetivação de gastos propostos nos orçamentos, visando ao atendimento de objetivos e metas determinados pelo planejamento — é minorada pela adoção de medidas de privatização de propriedades públicas, de empreendimentos em parceria entre os setores público e privado, bem como de terceirização de parte da produção dos bens e serviços públicos.

Com respeito à privatização de determinadas propriedades governamentais, Savas⁶⁹ cita algumas forças motivadoras essenciais, como as: a) pragmáticas, que clamam por melhor governo, salientando que o setor privado produza serviços públicos mais eficientes com menores custos; b) ideológicas, que defendem menos intervenção governamental, partindo do princípio que um governo muito grande e poderoso representa um perigo para a democracia e as decisões de livre mercado são mais seguras nesse sentido; c) comerciais, que visam uma maior quantidade de negócios para o setor privado, desde que os gastos do governo representem um percentual considerável da economia e devem ser dirigidos por empresas privadas e d) populistas, que procuram uma sociedade melhor e defendem a idéia de que os indivíduos devem ter mais opções de serviços públicos e isto só pode ser alcançado pela definição privada das necessidades comuns e maior confiança na família, na vizinhança e nas associações para a definição e

⁶⁹ Savas (1987), capítulo 1, p. 15

implementação de alguns serviços comunitários.

De uma forma geral, a necessidade da privatização de serviços e propriedade públicos se torna premente quando o governo assume um peso considerável excessivo na produção de bens e serviços demandados pela sociedade e, como vimos, não tem os recursos materiais, tecnológicos ou gerenciais para levar adiante essa produção com eficiência e eficácia. Observa-se, historicamente, uma tendência ao crescimento do tamanho do governo na composição da geração de produto da economia, particularmente em países que estão em uma fase de desenvolvimento acelerado ou nos menos avançados em que o setor privado não encontra estímulos para investimentos rentáveis. O crescimento do governo se dá, tendo em vista os seguintes aspectos abaixo relacionados:

- 1) Elevação da demanda por serviços governamentais a partir do crescimento populacional. Esse crescimento pode ocasionar: a) uma mudança demográfica, tanto no que se relaciona à distribuição etária, quanto à relação entre população economicamente ativa e não-economicamente ativa; b) em alguns casos, é possível relacionar um crescimento na arrecadação, quando o crescimento da população economicamente ativa é contrabalançado pelo aumento dos postos de trabalho, com conseqüências sobre a elevação da renda *per capita*; c) redistribuição de renda, pelo crescimento de salários diretos e indiretos, por meio da previdência social, saúde, moradia e educação; d) necessidade de contornar os males sociais advindos do crescimento e concentração populacional excessivos; e) necessidade de absorver riscos empresariais em programas específicos como, por exemplo, um programa nuclear, exploração espacial, prospecção e produção de petróleo (quando considerado setor estratégico); f) ilusão fiscal, quando os serviços governamentais são considerados baratos pelo fato de que são suportados por todos e g) manutenção de programas anteriores, cujos benefícios não são retirados e o acréscimo de novos programas.
- 2) Aumento do fornecimento de serviços, quando: a) devido a imperativos políticos é necessário demonstrar o maior fornecimento; b) imperialismo orçamentário, tendo em vista que o aumento de verbas orçamentais é uma força propulsora pelo fato de que a obtenção de maiores recursos a serem gastos é encarada como maior *status* e

maiores salários para as pessoas que os administram⁷⁰, exigindo melhores escritórios, e outros *fringe benefits*; c) síndrome do comando e controle, particularmente em países em desenvolvimento, onde se acredita que o caminho mais curto para o desenvolvimento seja através de maiores gastos governamentais; d) monopólios do governo, particularmente no caso de monopólios naturais; e) votos de funcionários, que se dirigem para um programa que aumenta as despesas do governo; f) demanda por empregos governamentais, muitas vezes atendida por uma “política de clientela” para fins eleitoreiros e g) superprodução de serviços, ou seja, fornecimento de maior quantidade de serviços e melhor qualidade, do que o público escolheria se soubesse seu verdadeiro custo.

3) Ineficiência da organização governamental: a) quadro de pessoal exagerado para as necessidades produtivas; b) salários superdimensionados em relação aos parâmetros de mercado e c) obras suntuosas.

Outro recurso de produção de bens e serviços públicos que complementa os programas de privatização, como vimos, diz respeito à parceria entre os setores público e o privado, o que corresponde à cooperação financeira e organizacional entre esses dois setores e tem maior aplicação em áreas urbanas, embora ocorra nos níveis de responsabilidade das três esferas de governo⁷¹. Esse recurso é utilizado quando se verificam dificuldades no âmbito do setor público do ponto de vista organizacional e financeiro, para a realização eficiente de obras e programas determinados no planejamento.

Do ponto de vista organizacional, essas dificuldades podem surgir nas condições em que: a) falta aos administradores públicos a correta informação sobre a realidade que é âmbito do planejamento; b) falta a aptidão empresarial para implantar projetos; c) observam-se dificuldades no sistema de controle dos resultados; d) existe interesse dos fornecedores dos serviços públicos que, em alguns casos, pode exceder aos interesses dos usuários.

No que se refere às dificuldades financeiras, observa-se que: a) a expansão acelerada da infra-estrutura pública necessária onera orçamentos locais, sem a liberação de recursos

⁷⁰ Buchanan (1973).

⁷¹ Para maiores detalhes, consulte Fingerman (1992).

da administração central. Isso se verifica desde que pela nova Constituição e também pelos novos métodos organizacionais da administração pública, existe uma tendência à descentralização das funções públicas novas; b) efeitos de *spillover*, ou seja, efeitos das externalidades extrapolares à circunscrição administrativa do órgão responsável; c) elevação dos custos unitários tendo em vista o crescimento da remuneração do trabalho nos serviços públicos decorrente da legislação, mesmo sem aumento do número de funcionários. Por outro lado, os serviços de baixa produtividade também observam crescimento em sua remuneração, desde que essa estejam alinhados aos setores onde a produtividade cresce (“efeito Baumol”).

A parceria público-privada, de um modo geral, é implementada por meio de algumas formas diferenciadas que se relacionam aos aspectos econômicos e administrativos, ou seja: a) a gestão pública corrigida corresponde a um sistema de parceria em que a administração pública financia e gera a prestação do serviço, mas existe a participação consultiva dos agentes privados nos processos decisórios e na estrutura jurídico-administrativa. Essa forma de parceria propicia maior eficiência gerencial, melhor informação, flexibilidade e oportunidade de decisões, correspondendo à gestão pública indireta, com estrutura de caráter privado; b) a gestão delegada, em que o governo promove e garante a efetivação das atividades de competência da administração pública, mas entrega a realização e gestão a um agente privado. Esse é remunerado pela administração pública ou pelos agentes privados usuários e corresponde à terceirização dos serviços via empreitada, concessões, etc.; c) gestão delegada mista (*joint ventures*), sociedades mistas (na Europa) ou “distritos especiais” (nos Estados Unidos) onde participam agentes da administração pública e privados, com base em acordos específicos. Nesse caso, muitas vezes a administração pública oferece contribuições não-financeiras na forma de bens dos quais é proprietária, como áreas edificáveis ou terrenos, na forma de vantagens em regulamentação, como concessão de licenças ou alterações no plano diretor urbano, bem como remuneração indireta através de encomendas, facilidades de créditos e outras reduções de custos de serviços governamentais.

No Brasil, observou-se, particularmente, a partir dos anos 80, a necessidade de redefinir as funções governamentais do Estado, com a importação do clima de neoliberalismo,

particularmente nos anos 90, e a crise financeira do Estado que acarretou desequilíbrios estruturais consideráveis, retratados através dos déficits públicos, da queda da arrecadação tributária, do aumento dos níveis de endividamento interno e externo e da redução da capacidade de investimento. Se por parte das finanças públicas observou-se, no período, a elevação do déficit público, por parte do setor privado, verificou-se a existência de maior capacitação técnica, científica, administrativa e gerencial, por um lado, e, por outro, uma capacidade ociosa e liquidez financeira que poderia ser canalizada para financiar os equipamentos e serviços públicos.

Para enfrentar essas dificuldades da administração pública, encontramos no País exemplos significativos de gestão público-privada na atualidade, da seguinte espécie: a) obras públicas financiadas por empresas privadas, com remuneração sobre a exploração de área construída excedente, como no metrô, *shopping centers*; b) concessões de obras públicas para construção e exploração privada, como nos terminais e estacionamentos; c) serviços públicos concedidos a particulares e remunerados pelo usuário através de retribuição tarifária plena; d) obras públicas licitadas com previsão de financiamento pelo ganhador; e) venda antecipada de área construída excedente em obras públicas para financiar empreendimentos; f) licitações desdobradas por objetivos a alcançar propostos pelo setor público, em que as soluções técnicas são indicadas pelos participantes; g) criação de empresas públicas, do tipo *holdings*, financiadas e gerenciadas por empresas privadas, cuja remuneração viria da locação de área para terceiros, como em aeroportos, terminais de passageiros; h) empresa pública viabilizando obras de interesse privado, que financia o empreendimento e capta financiamento, como em terminais de ônibus turísticos, de carga do comércio atacadista e i) construção de estradas pelo setor privado, remuneradas pelo pedágio ou exploração de áreas adjacentes.

IX. POLÍTICA REGIONAL DE INTERVENÇÃO

1. ABORDAGENS À ANÁLISE ESPACIAL

A intervenção pública espacialmente localizada tem como premissa básica a determinação da natureza espacial da realidade a ser objeto de planejamento. Alguns conceitos primordiais para essa determinação, explicitados por Boudeville⁷², referem-se à noção de espaço econômico, diferenciada de região econômica.

O espaço econômico é definido como um espaço concreto, material e humano, uma realidade técnica comercial, monetária e política localizada. Envolve tanto o espaço geográfico, que é compreendido pelo solo, clima e paisagem humanizada do país em questão, quanto o espaço matemático que é uma noção abstrata de representação e de análise lógica, que pode descrever os fenômenos econômicos independentemente de sua localização. O espaço econômico é deformável, em função das relações que ali se inscrevem.

Por outro lado, a região é uma noção menos geral que a do espaço, pois é composta de elementos necessariamente contíguos, de elementos espaciais que possuem fronteiras comuns. Essa contigüidade não é apenas geográfica, mas também uma realidade humana e econômica mais ampla e profunda. As regiões (que são contíguas), por serem próximas em distância, apresentam grandes semelhanças, possuem laços de trocas mais fortes e hierarquizados e possuem maior faculdade de estabelecer um plano de ação que atenda a objetivos comuns.

Partindo desses conceitos, Boudeville sintetizou uma série de tipologias encontradas na literatura sobre o tema regional, na classificação de espaços ou regiões que compreende as seguintes conotações: a) Espaço ou região homogênea é um conjunto em que cada parte constituinte apresenta características ou propriedades muito aproximadas entre si; b) Espaço ou região polarizada revela uma definição funcional, constituindo-se, por natureza, em um espaço heterogêneo em que as diversas partes possuem um caráter

⁷² Boudeville (1972), capítulo 1.

complementar e mantêm, principalmente, com um pólo dominante, mais trocas que com qualquer outro pólo de mesma ordem dominante em uma região vizinha; c) Espaço ou região plano, definidos especificamente para efeitos de implementação de um plano de ação, no sentido de atender objetivos governamentais específicos. Por exemplo, a constituição da região-plano de Brasília, para sede da capital federal do País.

2. ELEMENTOS BÁSICOS PARA O DIAGNÓSTICO NO PLANEJAMENTO REGIONAL

Além do conhecimento da realidade a partir das informações usualmente pesquisadas em um diagnóstico para fins de planejamento, a abordagem espacial requer um aprofundamento maior em relação às causas da situação (de atraso ou avanço) regional. Algumas características espaciais específicas a serem consideradas são apontadas a seguir⁷³.

A origem do crescimento regional está ligada a um conjunto de decisões originadas internamente ou externamente à região. O impulso ao crescimento pode ser determinado por condições intrínsecas à natureza geográfica ou à disponibilidade de recursos minerais ou outros na região, ou pode ser proveniente da demanda exterior. A determinação dos fatores que deram o impulso inicial de desenvolvimento a uma região é um passo essencial no conhecimento da realidade a ser objeto de intervenção governamental.

Outro fator relevante, no diagnóstico de região que é objeto de planejamento, consiste no conhecimento da situação daquele espaço no contexto da hierarquia de centros que envolve o espaço regional mais amplo em que a região está inserida. A região mais ampla é um conjunto de elementos (municípios, estados) inter-relacionados de uma forma sistêmica, cujos centros são dispostos hierarquicamente de acordo com as suas funções, ou seja, com o conjunto de atividades oferecidas ao resto do sistema. O centro que possui um maior volume de bens e serviços oferecidos apresenta-se no nível superior da hierarquia e caracteriza-se por revelar uma força polarizadora de recursos humanos e materiais.

⁷³ Isard (1963), Heilbrun (1987), Haddad (1989), Bendavid-Val (1991), Besnainou (1994) e Cox (1995).

A situação de atraso ou desenvolvimento regional é determinada em grande parte pelo tipo de especialização de atividades da região, que a coloca em determinada posição na escala hierárquica e a torna dependente em maior ou menor grau dos demais elementos que compõem o sistema espacial.

De igual relevância para o impulso ao crescimento regional é o grau de integração, ou seja, de trocas dos agentes econômicos com os demais, internamente ou externamente à região. As regiões mais desenvolvidas apresentam maior integração com as demais regiões do País e do Exterior, e as menos avançadas apresentam-se mais isoladas economicamente⁷⁴.

A composição sócio-política da região, ou seja, os valores culturais, os costumes políticos e demais fatores sociais interferem positiva ou negativamente na resposta aos estímulos para o desenvolvimento. Outro fator importante para o desenvolvimento regional consiste no grau de mobilidade dos fatores de produção. A dotação de recursos e de fatores de produção apresentada por uma região interferem no processo de desenvolvimento, dada a possibilidade de mobilidade desses fatores, tendo em vista que: a) a mão-de-obra apresenta maior facilidade de mobilidade, através de migrações, particularmente dos mais jovens e mais qualificados, verificando-se, conseqüentemente, uma concentração maior de qualificação nos centros polarizadores; b) o capital se mobiliza em busca de maiores taxas de retorno. No entanto, o capital fixo não apresenta muita mobilidade, mas sim as matérias-primas e o capital financeiro; c) o progresso tecnológico se dirige primeiramente a centros mais avançados, uma vez que necessita de condições sócio-econômicas favoráveis para se ajustar e se difunde posteriormente para regiões adjacentes; d) as informações (sobre assuntos gerais, condições de mercado, oportunidades de investimento, etc.) atualmente possuem grande e fácil mobilidade, porém, ainda se concentram primeiramente em centros mais avançados⁷⁵.

⁷⁴ Lavinas, Carleial e Nabuco (1994).

⁷⁵ Kon (1995).

3. PLANEJAMENTO URBANO

A cidade, do ponto de vista do planejamento, é observada como um sistema dentro de um sistema de cidades. Portanto, tem o seu papel na hierarquia do sistema regional e sua organização espacial está intrinsicamente ligada a essa posição hierárquica, uma vez que pode atender a demandas externas não relacionadas à sua estrutura social interna.

Existe uma relação entre o tamanho da cidade e sua posição na hierarquia, sendo as cidades de maior volume populacional as situadas em posição mais elevada. Essa distribuição pode ser proporcional entre tamanho e posição ou pode ocorrer uma distribuição em que a cidade de maior porte é desproporcionalmente maior em termos de tamanho e de funções exercidas, em relação às demais, encontrando-se em uma situação primaz, desequilibrando o sistema.

As cidades como centros polarizadores podem apresentar três tipos de estruturação produtiva: a) pré-industrial, quando existem mercados terciários com condições de desenvolver ao seu redor um processo de industrialização; b) industrial, quando se desenvolvem ao redor de indústrias, envolvendo serviços complementares a elas; c) metropolitana, apresentando várias funções combinadas, ou seja, os três setores de atividades (primárias, secundárias e terciárias) amplamente desenvolvidos⁷⁶.

O plano diretor de uma cidade consiste na determinação dos objetivos e metas a serem buscadas no sentido de direcionar o seu crescimento. De um modo global, discrimina planejamentos setoriais como: a) bairros, considerados setores, porém globalizantes em seu nível; b) sistema viário, tráfego; c) localização do equipamento público como escolas, creches, saúde, centros comunitários, etc. e d) investimentos em infra-estrutura física e econômica, como iluminação, pavimentação, água, esgoto, mercados, etc. O plano determina ainda quais os mecanismos jurídicos e fiscais (tributários).

⁷⁶ O'Sullivan (1993), Lipietz (1994), Santos (1994), Knight (1995), entre outros.

4. ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Envolve a determinação de linhas teóricas que embasam a filosofia da intervenção governamental sobre a realidade. Deve atender a questões de definição da forma pela qual deve ser tratada a região problema: a) as medidas regionais devem se adaptar aos fins nacionais e a fins espaciais específicos concomitantemente; b) definição de objetivos múltiplos e simultâneos e c) abordagem interdisciplinar.

Entre as principais linhas estratégicas debatidas pelos agentes do planejamento governamental, destacam-se⁷⁷:

- a) Objetivos de aumento do crescimento da economia global, que visualiza o planejamento do desenvolvimento de modo a favorecer a concentração dos recursos em pontos em que a taxa de retorno é mais elevada, oferecem maior produtividade. Baseado na Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado de Hirschman;
- b) Objetivos de atenuar as disparidades regionais através da criação de novos pólos, difusão de recursos para criar infra-estrutura em regiões menos favorecidas. Baseada na Teoria da Causação Circular Acumulativa de Myrdal⁷⁸ (“uma região é pobre porque é pobre”);
- c) Objetivos de solução intermediária, ou seja, sem deslocar muitos recursos financeiros e outros de áreas de maior produtividade, procurar explorar determinados recursos naturais ou populacionais de áreas periféricas e incorporá-los ao processo de desenvolvimento;
- d) Criação de pólos de desenvolvimento com estímulos a centros que dão origem à economia de escala ou economias de aglomeração e que proporcionam custos mais baixos. Perroux⁷⁹ descreve o processo de formação de um pólo a partir de um complexo industrial em que coexistem os seguintes elementos: a) indústria motriz, que desenvolve determinadas atividades que provocam efeitos multiplicadores para

⁷⁷ O’Sullivan (1993), Piquet (1993), Santos (1994), Knight (1995) e Cox (1995).

⁷⁸ Myrdal (1984).

⁷⁹ Veja Perroux (1977), p. 147.

trás (*backward effects*) e para a frente (*forward effects*); b) indústria movida, que é criada para atender a demanda localizada da indústria motriz, dependendo dela para desenvolvimento e sobrevivência; c) efeitos de polarização e de dispersão de recursos, conhecimentos, informações, em relação a outras regiões.

X. MICROFASE DO PLANEJAMENTO

1. PROJETOS: CONCEITO E TIPOLOGIA

O projeto abarca uma unidade específica de ação, e não o conjunto da economia, sendo, no processo de planejamento, a menor unidade de investimento de obras com vida autônoma. Consiste em um conjunto de informações e estimativas que indicam ou contra-indicam a realização de um empreendimento. Essas informações são sistemática e racionalmente ordenadas de modo a permitirem estimar custos e benefícios de um investimento, simulando a decisão de investir. Nesse sentido, trata-se de uma técnica de análise que indica resultados que podem ser obtidos pela aplicação de um montante de recursos em diferentes usos alternativos. Combina princípios básicos de engenharia, administração, sociologia, psicologia, demografia, economia, etc.

A tipologia de projetos é definida a partir de critérios relacionados a determinados fins específicos, como, por exemplo, para efeito de fornecimento de financiamento ou de liberação legal do direito de implementação do investimento ou dos efeitos sobre a realidade em que será implantado, como discriminado a seguir⁸⁰.

- 1) Em função dos agentes: a) estatal; b) privado; c) misto.
- 2) Em função dos propósitos: a) simples; b) múltiplos.
- 3) Em função dos setores (macroeconômicos): a) agrícola; b) industrial; c) terciário.

⁸⁰ Adler (1978), Moldau (1981), Pomeranz (1985), Woiler e Mathias (1994), Cohen e Franco (1993).

- 4) Em função do impacto na unidade objeto (microeconômico): a) de implantação; b) de expansão ou ampliação; c) de modernização; d) de re-localização; e) de diversificação.
- 5) Em função do uso do projeto: a) de viabilidade; b) final, quando a fase de implantação já se encontra definida e congelada; c) de financiamento, para atender às exigências dos órgãos financiadores.
- 6) Em função dos grandes grupos: a) infra-estrutura (saúde, saneamento, educação, telefonia, etc.); b) setoriais ou subsetoriais (siderurgia, química, comércio, etc.)
- 7) Outras classificações: regionais, federais, estaduais, municipais, de assistência ao menor, de assistência à pequena empresa, etc.

2. ESTRUTURAÇÃO DO PROJETO

A apresentação de projetos pela administração pública apresenta uma estruturação específica que obedece a roteiros e formulários que podem ser exigidos por órgãos especializados e agências governamentais ou roteiros apenas indicativos. Cada projeto tem características próprias, com ênfase em diferentes pontos, porém, de um modo geral, seguem os pontos abaixo discriminados.

Aspectos jurídicos e legais: a) responsabilidade do projeto (instituição, pessoa jurídica), estabelecendo contrato social, estatutos, objetivo social, sede, foro, etc.; b) autorização para funcionamento (leis para a atividade); c) contratos já existentes a serem efetivados; d) bens e haveres compromissados; e) garantias a serem oferecidas a financiadores; f) vinculação jurídica com outros órgãos; g) exigências legais e/ou incentivos para o investimento.

Aspectos administrativos: a) estrutura geral da administração do órgão ou empresa (níveis hierárquicos, atribuições de níveis, capacitação do pessoal, organograma funcional); b) composição e atribuições da alta administração (Diretoria, Conselho Consultivo, Conselho Fiscal, etc.); c) auditores internos e externos; d) referência sobre a atuação da organização.

Aspectos contábeis: a) composição e evolução do capital social; b) balanços gerais e contas de lucros e perdas; c) análise financeira das atividades do órgão ou empresa (situação e evolução da liquidez, do capital de giro, dos índices de atividades como estoques, valores a receber e a pagar); d) análise contábil da rentabilidade, como lucros/capital próprio, lucros/ativos fixos, lucros/ativos de giro, etc.); e) análise patrimonial (composição e evolução dos itens do Ativo e do Passivo e relação e avaliação dos bens do órgão ou empresa).

Aspectos mercadológicos ou sociais: a) caracterização e utilização do produto ou serviço; b) mercado do produto ou serviço; c) enquadramento do projeto no mercado; d) escoamento físico da produção do projeto.

Aspectos técnicos: a) descrição do sistema atual, se já existirem atividades em funcionamento: a.1) localização, a.2) descrição das instalações e equipamentos, a.3) descrição dos processos de produção, a.4) alternativas possíveis de mudança tecnológica, a.5) definição da base física do cronograma de insumos, matérias-primas, fontes de abastecimento, etc.; b) descrição técnica do projeto: b.1) características gerais do empreendimento, b.2) processo de produção e escoamento a ser utilizado, b.3) construções, instalações, equipamento do projeto, b.4) serviços a serem providenciados, b.5) análise dos estoques necessários para a efetivação do empreendimento, b.6) cronograma físico do projeto, b.7) metas a serem obtidas.

Aspectos econômico-financeiros: a) Econômicos: a.1) dimensionamento ótimo do projeto, a.2) custos de produção e venda dos serviços, a.3) receitas a serem obtidas, a.4) lucros brutos e líquidos, a.5) rentabilidade a ser obtida; b) Financeiros: b.1) investimentos a serem realizados em ativos fixos e capital de giro, b.2) fontes de recursos de capital próprio, empréstimos, outros (capital de risco, etc.), b.3) projeção do fluxo de caixa.

Aspectos do meio ambiente: a) economias externas; b) deseconomias externas⁸¹.

⁸¹ Sachs (1993).

3. AVALIAÇÃO ECONÔMICA E SOCIAL DO PROJETO

Os projetos na administração pública podem se relacionar a empresas estatais e, nesse caso, a avaliação de custos e benefícios é efetuada a partir de métodos de avaliação econômica tradicional. No entanto, os projetos governamentais envolvem objetivos sociais além dos econômicos e, muitas vezes, estes são sobrepujados pelos primeiros. Nesse caso, a avaliação é estimada a partir de critérios sociais para os custos e benefícios, muitas vezes não-mensuráveis.

Avaliação econômica do projeto - os métodos mais difundidos são:

a) Taxa Média de Retorno (anual)

$$\text{TMR} = \frac{\text{Lucro líquido médio anual}}{\text{Investimento médio (ou total)}}$$

b) Prazo de retorno (*payback period*)

$$\text{PR} = \frac{\text{Investimento inicial}}{\text{Receitas anuais constantes}}$$

c) Valor Atual Líquido

$$\text{VAL} = \sum_{j=1}^n \frac{E_j}{(1+i)^j} - I_0 + \sum_{j=1}^n \frac{I_j}{(1+i)^j}, \text{ onde,}$$

E_j = entradas líquidas de caixa

I_0 = investimento no momento t_0

I_j = saídas de caixa nos períodos subsequentes

i = taxa de desconto utilizada

j = períodos de ocorrência do fluxo de caixa

n = total de períodos de duração do projeto

d) Taxa Interna de Retorno, TIR = i, quando:

$$I_0 + \sum_{j=1}^n \frac{I_j}{(1+i)^j} = \sum_{j=1}^n \frac{E_j}{(1+i)^j}$$

Avaliação social do projeto - os benefícios e os custos são avaliados em termos sociais e, nesse caso, refletem elementos muitas vezes intangíveis, subjetivos. Os elementos mensuráveis ou tangíveis, que podem ser avaliados no mercado, no caso dos custos refletem os custos, de oportunidade, ou seja, os benefícios que se deixa de obter para desviar recursos de um setor da economia para utilizá-los no projeto. Os benefícios tangíveis são expressos ou medidos pelas variações no consumo agregado, medido através de preços dos bens consumidos, admitindo-se que reflitam a disposição do consumidor de pagar por sua obtenção, conforme a utilidade representada pelas diferentes quantidades consumidas.

Exemplo - Projeto de irrigação

		Benefícios	Custos
REAIS			
Diretos	Tangível	Aumento da produção agrícola	Custos dos canais de irrigação
	Intangível	Embelezamento da área	Danos à ecologia
Indiretos	Tangível	Redução da erosão do solo	Desvio da água
	Intangível	Preservação da sociedade rural	Destruição da vida selvagem
PECUNIÁRIOS		Melhoria da posição da indústria de equipamentos agrícolas	

Fonte: Cohen e Franco (1994).

Os projetos alternativos são avaliados segundo critérios de eficiência social, como os diferentes tipos de Custos e Benefícios sociais abaixo discriminados.

- a) Reais, quando auferidos pelos consumidores finais do projeto público: a.1) tangíveis ou intangíveis; a.2) finais (parque público) ou intermediários (rodovia); a.3) diretos ou indiretos; a.4) internos ao projeto ou externos.
- b) Pecuniários, resultantes das mudanças nos preços relativos provocados por serviços públicos que ajustam preços da economia.

XI. INTERPRETAÇÃO E ANÁLISE DOS GRANDES AGREGADOS ECONÔMICOS

1. PRODUTO E RENDA

Os grandes agregados econômicos, que expressam a mensuração global das atividades econômicas, são indicadores da composição e do desempenho dos sistemas econômicos de um país, fornecendo subsídios para o acompanhamento, avaliações, previsões e outras análises⁸². Entre esses agregados, destacam-se inicialmente entre os indicadores da evolução, o Produto e a Renda.

Produto - A produção de todas as empresas, enquanto geração e bens e serviços, é mensurada agregativamente em termos monetários. Quando medida pela somatória do valor das vendas no mercado desses bens e serviços do país em um período, ou seja, pelo valor do fluxo total de bens e serviços produzidos no ano, representa o **Valor Bruto da Produção** (VBP) da economia, definindo o conceito mais geral de todos os agregados macroeconômicos. Sendo um processo contínuo de entradas (*inputs*) e saídas (*outputs*), a produção inclui, no preço do produto, o valor dos insumos que são transformados no processo produtivo. Dessa forma, o VBP compreende os insumos de muitas empresas que fornecem produtos a serem utilizados como insumos em outras empresas e, portanto, o agregado resulta, conseqüentemente, em dupla contagem de um mesmo valor. O **Produto Bruto** corresponde ao valor da produção sem duplicações

⁸² ONU (1968), Rossetti (1992) e Montoro (1994).

ou ao **Valor Adicionado Bruto (VAB)** na produção do período, durante o processo produtivo. O **Produto Interno Bruto (PIB)** corresponde ao produto gerado ou valor adicionado dentro dos limites geográficos do País. O **Produto Nacional Bruto (PNB)** refere-se ao PIB, acrescido da renda líquida (enviada menos recebida) do exterior do País.

Renda Nacional - Corresponde à mensuração do valor agregado bruto gerado em um período pelo País, através da remuneração dos fatores de produção, como se segue: a) Remuneração dos Empregados (RE), correspondendo a todos os pagamentos efetuados pelos produtores aos empregados, em moeda ou em espécie; b) Excedente Operacional (EO), ou remuneração do capital, agregando os juros, lucros e aluguéis gerados no período; c) consumo de capital fixo (D), refere-se à parcela do produto bruto requerida para repor o capital fixo utilizado no processo de produção do período contábil (depreciação); d) Impostos Indiretos (II); e) Subsídios (S), refere-se às concessões sobre a conta corrente do setor privado, transferidas do governo e representam adições à renda dos produtores.

$$\text{VAB} = \text{RE} + \text{EO} + \text{D} + \text{II} - \text{S}$$

Renda Pessoal - corresponde à Renda Nacional, deduzidos os lucros retidos pelas empresas, impostos diretos das empresas, aluguéis pagos ao governo e contribuições à Previdência Social e somadas as transferências correntes do governo (inativos, pensionistas, salários famílias, aposentadorias). Mede o poder de compra canalizado para as famílias residentes no País, antes de serem descontados os impostos diretos.

Renda Pessoal Disponível - mensura a renda pessoal, deduzindo-se os impostos diretos dos indivíduos. Corresponde à renda em disponibilidade das pessoas para consumo ou poupança.

2. FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL

Corresponde aos acréscimos nos estoques e adições brutas de bens materiais de duração maior que um ano, durante o período contábil. Agrega a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e o acréscimo nos estoques (AE).

FBCF - mensura os gastos dos produtores, em bens de capital ou duráveis, isto é, ativos fixos como máquinas, equipamentos, veículos e construções (exceto os bens não-reproduzíveis como terra, depósitos minerais e os não-materiais como títulos). Incluem a melhoria e alterações em bens duráveis que aumentem a vida útil ou sua produtividade, melhorias de terras, desenvolvimento e extensão de florestas, minas, plantações, compras de animais de reprodução, de carga, leiteiros ou destinados a gerarem produto sem se consumirem no processo produtivo, a construção de moradias novas.

AE - refere-se aos materiais, artigos, produtos em elaboração ou acabados em poder dos produtores (não-vendidos). Dos estoques do início do período contábil, são deduzidos os bens utilizados ou vendidos e acrescentados os gerados no período, resultando o fluxo de acréscimos nos estoques do período.

3. SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS

Consiste em um conjunto de elementos contábeis inter-relacionados (sistema) que representa todas as transações econômicas agregadas ocorridas no período contábil em um país. O sistema corresponde a cinco contas básicas: Conta de Produção, Conta de Apropriação, Conta Consolidada de Capital, Conta Corrente do Governo e Conta das Transações com o Exterior. Essas contas são representadas de forma contábil através dos débitos (saídas monetárias) e créditos (entradas monetárias)

Conta de Produção - Representa, em seu débito, a oferta de bens e serviços da economia e corresponde aos gastos efetuados para o processo de produção que representam o Valor Agregado Líquido, os tributos indiretos deduzidos os subsídios, a depreciação do capital e as importações de mercadorias. O crédito representa a demanda

de bens e serviços da economia, refletindo a receita pelos produtores, advindas do consumo das unidades familiares e do governo, da formação bruta de capital, da variação de estoques e das exportações de mercadorias.

Conta de Apropriação - ou Conta da Renda Nacional Disponível Bruta, demonstra como é gasta e recebida a renda gerada pela economia. O débito inclui o consumo final das famílias e do governo, a renda enviada ao Exterior, as transferências unilaterais pagas ao resto do mundo e a poupança bruta. O crédito relaciona a remuneração dos empregados, o excedente operacional, as transferências do governo às famílias, a renda recebida do resto do mundo, os tributos indiretos menos os subsídios e as transferências unilaterais recebidas do resto do mundo.

Conta Consolidada de Capital - registra os investimentos em capital fixo, variações de estoques e a forma de financiamento desses investimentos por origem. O débito relaciona os gastos em FBCF e os AEs das empresas privadas e do governo, e o crédito relaciona os recursos vindos da poupança dos agentes econômicos residentes, a depreciação do capital e o saldo do balanço de pagamentos em conta corrente.

Conta Corrente do Governo - registra as despesas e receitas governamentais das administrações públicas, exceto as empresas estatais, que são mensuradas agregadamente às demais empresas. O débito relaciona os gastos em consumo final das administrações públicas (que incluem salários e encargos dos funcionários e outros gastos na compra de bens e serviços), subsídios, transferências de assistência e previdência, juros da dívida pública e poupança em conta corrente. O crédito apresenta as receitas com tributos diretos e indiretos, outras receitas correntes, deduzidas transferências intra e intergovernamentais e outras.

Conta de Transações Correntes com o Resto do Mundo - as entradas de renda do exterior são representadas pelas exportações de bens e serviços, remunerações e outros rendimentos recebidos do Exterior e transferências unilaterais vindas do resto do mundo. As saídas monetárias referem-se às importações de bens e serviços, as remunerações e outros rendimentos enviados ao Exterior, e as transferências unilaterais enviadas ao resto do mundo.

4. A UTILIZAÇÃO DE DEFLADORES ECONÔMICOS

Além do conhecimento, grandes agregados econômicos mencionados anteriormente, a avaliação do desempenho da atividade econômica em situações crônicas de inflação elevada, requerem a utilização de deflatores que extraiam, do valor monetário desses indicadores, o valor da correção monetária do período contábil. Os índices agregativos mais comumente utilizados como deflatores pelos analistas econômicos são discriminados a seguir.

Índice de Laspeyres - medindo a variação de preços ou de quantidades em um período, quando os pesos do período-base são mantidos em toda a série temporal. Tendem a superestimar as variações.

Índices de preços

$$L_p = \frac{\sum_{i=1}^n p^i_t \cdot q^i_o}{\sum_{i=1}^n p^i_o \cdot q^i_o} .$$

Índices de quantidades

$$L_q = \frac{\sum_{i=1}^n p^i_o \cdot q^i_t}{\sum_{i=1}^n p^i_o \cdot q^i_o} .$$

Sendo:

$$\sum_{i=1}^n p^i_o \cdot q^i_o, \text{ valor total de bens e serviços na época-base.}$$

$$\sum_{i=1}^n p^i_t \cdot q^i_o, \text{ valor total das quantidades da época-base aos preços da época } t.$$

$$\sum_{i=1}^n p^i_o \cdot q^i_t, \text{ valor total das quantidades da época } t \text{ aos preços da época-base.}$$

$$\sum_{i=1}^n p^i_t \cdot q^i_t, \text{ valor total dos bens e serviços da época } t.$$

Índice de Paasche - medindo a variação de preços ou quantidade, quando os pesos variam ao longo da série temporal. Tendem a subestimar as variações.

Índice de preços

$$P_p = \frac{\sum_{i=1}^n p^{it} \cdot q^{it}}{\sum_{i=1}^n p^{io} \cdot q^{it}}$$

Índice de quantidades

$$P_q = \frac{\sum_{i=1}^n p^{it} \cdot q^{it}}{\sum_{i=1}^n p^{it} \cdot q^{io}}$$

Índice de Fisher - média geométrica dos índices de Lapeyres e de Paasche, visando eliminar as tendências às super ou subavaliações.

Índice de preços

$$F_p = \sqrt{V / L_p \cdot P_p}$$

Índice de quantidades

$$F_q = \sqrt{V / L_q \cdot P_q}$$

Outros indexadores - Outros indexadores utilizados, particularmente na economia brasileira, referem-se ao Índice Geral de Preços (IGP), Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Índice de Preços por Atacado (IPA), Índice de Produtos Agrícolas e Industriais, Índice de Custo da Construção Civil (ICC), etc.

ÍNDICE GERAL DE PREÇOS - calculado pela Fundação Getulio Vargas do Rio de Janeiro, representa a média ponderada dos índices: Índice de Preços por Atacado (IPA), com peso 60%, Índice de Preços ao Consumidor (IPC), da cidade do Rio de Janeiro, com peso de 30% e o Índice Nacional da Construção Civil (INCC), com peso de 10%. Os cálculos se referem separadamente à Disponibilidade Interna (IGP-DI com IPA-DI) e à Oferta Global (IGP-OG, com IPA-OG). O período de coleta é de 1 a 30 de cada mês, abrangendo a faixa de renda de 1 a 33 salários mínimos. É utilizado para a correção de contratos.

ÍNDICES DE PREÇOS AO CONSUMIDOR - medem o custo de vida das famílias, cujas rendas estão em um certo intervalo de valores, cuja unidade é em salários mínimos (SM), para Brasília e mais nove regiões metropolitanas. O período de coleta é de 1 a 30 de cada mês. O IBGE calcula pela fórmula Laspeyres uma série de índices ao consumidor: a) INPC - restrito para famílias com rendas entre 1 a 5 SM e ponderado em cada região pelas populações urbanas; b) INPC - amplo para rendas entre 1 a 30 SM, ponderado pela participação da despesa total corrente de cada região no total de despesas das dez regiões selecionadas; c) IPC - indicador oficial de inflação do País desde março de 1986, apresenta-se com uma defasagem de 15 dias e não reflete o aumento do mês a que se refere; d) IPC-FIPE, calculado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, para o período de 1 a 30 de cada mês, para a faixa de renda de 1 a 20 salários mínimos, abrangendo o município de São Paulo. É utilizado na correção de impostos municipais e estaduais; e) IPC-r (Índice de Preços ao Consumidor Real), calculado pelo IBGE com período de coleta de 16 do mês corrente até o dia 15 do mês de referência, para a faixa de renda de 1 a 8 salários mínimos para 11 regiões metropolitanas. Corrige salários e contratos em geral.

ÍNDICES DE CUSTO DE VIDA - a) a FIPE (Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas/USP) mede a renda de famílias entre 2 a 6 SM, empregando o Índice de Fischer; b) a FGV/RJ calcula o índice de custo de vida para a cidade do Rio de Janeiro de famílias com renda entre 1 e 5 salários mínimos, a partir da fórmula de Laspeyres; c) o DIEESE calcula o ICV para a classe de rendas entre 1 a 30 SM, com período de coleta de 1 a 30 de cada mês, com abrangência para o município de São Paulo. É utilizado para correção de acordos salariais e d) a Ordem dos Economistas de São Paulo calcula o ICVM, da classe média de famílias com renda entre 10 a 40 salários mínimos, para um período de 1 a 30 de cada mês com abrangência para o município de São Paulo. É utilizado para a correção de contratos.

Além desses, existe na economia brasileira a utilização de indicadores financeiros, dos quais os principais são a TR, a TRD e a UFIR.

A Taxa Referencial (TR), criada em janeiro de 1991 pelo Plano Collor, em substituição ao BTN, foi utilizada como indexador do mercado financeiro, obtida através da agregação

de taxas médias praticadas pelos bancos na captação de CDBs de 30 dias de prazo, sendo válida para um mês. A Taxa Referencial Diária (TRD) corresponde ao fator diário capitalizado pelo número de dias do mês. A Unidade Fiscal de Referência (UFIR) é um índice utilizado para a correção de tributos, para contas do balanço de empresas como o imobilizado e o patrimônio líquido. Criada a partir de janeiro de 1992, toma como base o IPCA Especial (variação de preços do dia 15 de um mês ao dia 15 do mês seguinte).

5. BALANÇO DE PAGAMENTOS

O Fundo Monetário Internacional, em seu *Manual de la Balanza de Pagos*, define o Balanço de Pagamentos como: “O registro sistemático das transações econômicas ocorridas durante um período entre os residentes de um país e os residentes do resto do mundo, aos quais, por motivos convencionais, se denominam estrangeiros, e às vezes para maior clareza não-residentes”. As transações com o Exterior, nessa forma de registro contábil, são separadas em dois grandes grupos, ou seja, Transações Correntes (ou Conta Corrente) e Transações de Capital (ou Conta de Capital).

Utilizando a técnica de partidas dobradas (débito e crédito), formalmente, um Balanço de Pagamentos está sempre equilibrado, esse equilíbrio pode ocorrer de fato, ou pode ocorrer através do financiamento do desequilíbrio, de modo que haja concordância entre o valor dos débitos e dos créditos. A unidade contábil utilizada deve ser a mesma para o país e o resto do mundo.

Transações Correntes - referem-se às transações efetivas de bens ou serviços. Sua composição é exposta abaixo.

- a) Balança comercial: a.1) Exportações de mercadorias; a.2) Importações de mercadorias. Essas mercadorias referem-se a produtos dos setores primário e secundário.
- b) Balança de serviços: b.1) Viagens internacionais (gastos por turistas e homens de negócios em viagens); b.2) Transportes (fretes internacionais, utilização de infra-

estrutura e meios de transportes); b.3) Seguros; b.4) Rendas de capitais (juros, lucros e dividendos); b.5) Serviços governamentais (manutenção de efetivos militares e atividades diplomáticas e administrativas do governo no Exterior); b.6) Serviços diversos (assistência técnica, consultoria, corretagens, comissões, direitos autorais, patentes, *royalties*, etc.).

c) Transferências unilaterais: referem-se a donativos ou quaisquer doações em espécie, privados ou oficiais, sem qualquer contra-prestação.

Movimentos de Capital - registram os movimentos puramente monetários, como se segue:

a) Investimentos estrangeiros líquidos (capitais de risco).

b) Empréstimos a médio e longo prazos (junto a instituições privadas ou oficiais, destinados ao financiamento de projetos de altos custos e longos prazos de maturação, incluindo empréstimos compensatórios para equilibrar o déficit em transações correntes).

c) Empréstimos a curto prazo (movimentos de contas bancárias internacionais referentes a movimentos de transações correntes e incluem, ainda, financiamentos compensatórios para cobrir déficits temporários).

d) Amortizações (parciais ou totais de empréstimos de curto, médio e longo prazos).

A interpretação dos saldos do Balanço de Pagamento é visualizada a partir de duas óticas: equilíbrio real e financeiro. Como salientado, o Balanço de Pagamentos está sempre equilibrado, face ao seu sistema de registros em partidas dobradas, no entanto, esse equilíbrio pode não ocorrer em cada parte de seus registros.

Assim, as Transações Correntes podem observar um déficit ou um superávit, que decorre das situações conjuntas dos saldos da Balança Comercial, da Balança de Serviços e das

Transferências unilaterais. De acordo com o objetivo da análise econômica, a interpretação desses saldos deve ser detalhada separadamente. As transações de capital revelam a maneira pela qual um déficit ou um superávit é tratado pelo país, no sentido de equilibrar suas contas com o Exterior, importando capitais através de financiamentos vindos do Exterior no primeiro caso, ou exportando capital no segundo caso, como no exemplo posterior.

A interpretação dos saldos do Balanço de Pagamentos que se segue revela que as transações correntes apresentam um déficit da ordem de \$3, proveniente de déficits na Balança de Serviços (particularmente devido às remessas de rendas de capitais ao Exterior e ao pagamento superior aos recebimentos de serviços diversos) e nas transferências unilaterais, uma vez que a Balança Comercial foi superavitária, porém não em um montante que equilibrasse as Transações Correntes. Esse desequilíbrio foi coberto através de movimentos de capital.

Exemplo

Especificação das transações	Pagamentos ao resto do mundo	Recebimentos do resto do mundo
TRANSAÇÕES CORRENTES		
a) Balança comercial		
a.1) Exportações	-	16
a.2) Importações	15	-
b) Balança de serviços		
b.1) Viagens internacionais	5	5
b.2) Transportes	5	6
b.3) Seguros	1	1
b.4) Rendas de capitais	6	1
b.5) Serviços governamentais	2	2
b.6) Serviços diversos	5	2
c) Transferências unilaterais	1	3
Total (a) + (b) + (c)	40	36
MOVIMENTOS DE CAPITAL		
a) Investimento estrangeiro líquido	-	3
b) Empréstimos a médio e longo prazos	-	1
c) Empréstimos a curto prazo	-	3
d) Amortizações	3	-
TOTAL GERAL	43	43

XII. PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

1. PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

No Brasil, as tentativas iniciais de organizar a economia datam da década de 40, resumidas no relatório Simonsen (1944-1945), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-43), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-53) e no Plano Salte (1946)⁸³. Porém, não consistiram em práticas efetivas de coordenação global, restringindo-se a medidas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário, como no último caso. A primeira experiência que considerasse o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no País, data de 1956, com o Plano de Metas.

Esse artigo examina a experiência brasileira de planejamento econômico, em nível federal, que compreende cerca de quatro décadas, analisando as propostas dos diferentes planos e os resultados de sua implementação. Observa, ainda, a condução da política econômica na busca da correção dos desajustes causados por fatores exógenos aos planos, sejam originados por condições internas ou externas ao País.

1.1. A década de 50

O período posterior à Segunda Guerra Mundial apresentou uma situação de desgaste e forte recessão econômica dos países mais desenvolvidos, tradicionais produtores de bens de capital e demais produtos industrializados. Essa situação obrigou o Brasil - cujo processo de industrialização até então se desenrolava lentamente, configurando uma forte dependência de importações de bens de capital e de matérias-primas - a voltar-se com maior intensidade para a produção nacional de produtos industriais, em atendimento à demanda interna de bens de consumo, até então também suprida pela importação. Iniciou-se, nesse período, um processo efetivo de substituição de importações, baseado em uma diversificação industrial até então incipiente⁸⁴. Nessa

⁸³ A esse respeito, veja Lafer (1970)

⁸⁴ Ver, a esse respeito, Tavares (1974).

ocasião, o modelo primário-exportador já levava o País a um processo de urbanização, que se fez acompanhar do desenvolvimento de uma infra-estrutura de serviços em atendimento a uma industrialização “tradicional” de alimentos, bebidas, vestuário, mobiliário, etc.

A década de 50 caracterizou-se por uma queda mais acentuada das exportações do café a partir de 1954, aumentando o esforço para a reorientação da atividade econômica voltada para a indústria. O período 1956-61 foi assinalado pela introdução de um processo de planejamento efetivo das políticas econômicas governamentais a serem empreendidas, traduzidas no Plano de Metas. Foi prevista, para o apoio administrativo ao Plano, a utilização de órgãos governamentais de controle já existentes, como o BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (criado em 1952), a CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (1953), a SUMOC - Superintendência da Moeda e do Crédito (1945), bem como a criação de novas instituições, como, por exemplo, os Grupos Executivos, responsáveis pela concessão de incentivos ao setor privado e pelo estabelecimento de metas industriais, e o Conselho de Política Aduaneira.

A articulação entre capital privado e nacional e entre capital estrangeiro e o Estado, visualizada no Plano, desempenhou papel importante no processo de industrialização que se acelerou acentuadamente no período. Esse processo caracterizou-se como uma fase de intensa substituição de importações, uma vez que estava prevista a destinação de 43,9% dos recursos para implementação do Plano, para a importação de bens e serviços. Essa fase distinguiu-se, ainda, pelo aumento da participação do governo nos investimentos⁸⁵, possibilitada pela entrada de capital estrangeiro privado e oficial para o financiamento do desenvolvimento de setores selecionados.

O plano, identificando setores, metas e objetivos a serem impulsionados, procurava eliminar “pontos de estrangulamento” que eram barreiras ao desenvolvimento, dando ênfase a atividades produtivas selecionadas. Para o setor de energia, era planejado 43,4% do total do investimento, a ser aplicado na elevação da capacidade de geração de energia elétrica, produção de carvão mineral e produção e refinação de petróleo. O setor Transportes abrangeria 29,6% do total dos investimentos planejados, com vistas no reaparelhamento de ferrovias, dos serviços portuários e dragagens da marinha mercante

⁸⁵ Essa participação era de 35,1% do total da Formação de Capital Fixo do Brasil em 1950, atingindo 58,5% em 1960, conforme Leff (1970).

e do transporte aeroviário. No setor Alimentação, seriam alocados 3,2% do investimento planejado, através do crescimento da capacidade estática da rede de armazenamento e de frigoríficos, da ampliação de matadouros industriais e da mecanização da agricultura, bem como do aumento da produção de fertilizantes. A indústria de base absorveria 20,4% do total de investimentos, particularmente na Siderurgia, produção de alumínio, metais não-ferrosos, cimento, álcalis, celulose e papel, borracha, exportação de minérios de ferro, indústria automobilística, de construção naval, mecânica e de material elétrico pesado. Finalmente, o setor Educação, contemplado com 3,4% dos investimentos, visava à formação de pessoal técnico especializado, orientado para as metas de desenvolvimento do País. Esses investimentos tiveram repercussões consideráveis no crescimento global da economia, através de seus efeitos multiplicadores. Saliente-se o fato de que contribuíram para esse desenvolvimento as taxas extremamente rápidas com que cresceu a demanda agregada, em virtude do aumento da renda real, por um lado, e do excesso de demanda refletido na inflação, que, naquela década, situou-se entre 10% e 20% ao ano. Além disso, a elasticidade das condições de oferta interna permitiu com que parte desse aumento da demanda se transformasse em aumento do produto real.

As políticas econômicas do Plano visavam à proteção ao mercado interno, através de uma tarifa aduaneira altamente protecionista, e da política cambial, que controlava o mercado de câmbio e as taxas de câmbio diferenciadas, segundo um sistema de prioridades. Como visto, o desenvolvimento industrial foi fomentado, nesse período, pela ação do BNDE que se concentrou em indústrias de base (siderurgia) e em infraestrutura (transportes e energia). Por outro lado, foi consideravelmente ampliada, nessa época, a participação direta do Estado nos investimentos em indústrias de base, que foram, em grande parte, financiados pelas políticas monetária e fiscal expansionistas.

De um modo geral, os resultados da implementação do Plano podem ser visualizados não só através dos investimentos maciços no setor industrial de ponta, como também pela transferência do excedente gerado nesse setor para outras atividades terciárias de apoio, particularmente por meio de dispêndio do Estado ou do fornecimento de serviços complementares de infraestrutura, embora esses investimentos de longa maturação começassem a se refletir com maior intensidade na década seguinte. Essa estrutura, que

formou a base de apoio ao crescimento industrial dos últimos anos da década seguinte, já no final dos anos 50, havia incorporado parte da indústria de bens de consumo duráveis, de bens de capital e da indústria pesada, bem como de indústrias em substituição a importações de insumos básicos, máquinas e equipamentos, eletrodomésticos e automóveis.

1.2. A difusão e a cristalização do desenvolvimento industrial

A década de 60 apresentou-se conturbada, do ponto de vista econômico, com transformações institucionais relevantes. Até 1961, o processo de substituições de importações no País propiciou taxas médias de crescimento anual do produto, em torno de 6,8%. A partir de 1962, já se anunciava um período de estagnação, apresentando um crescimento menor em torno de 5%, e, no período posterior, até 1964, esse aumento cai para 3,4% ao ano. De fato, o processo de substituição das importações vinha se esgotando e a economia entrou numa fase de relativa estagnação, em vista de distorções no processo de desenvolvimento da etapa anterior⁸⁶, que se deveram ao processo inflacionário crescente que acompanhou o esforço de industrialização, ao sentido dessa industrialização (voltado para técnicas intensivas de capital e baixos índices de absorção de mão-de-obra), ao aumento vertiginoso do setor público na economia e à relativa estagnação do setor agrícola no País, do ponto de vista da produtividade.

Em 1963, foi publicado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo, abrangendo objetivos para o período 1963-65, visando recuperar o ritmo de crescimento econômico observado no período anterior. Entre esses objetivos, salientava-se a consecução de uma taxa anual de crescimento da renda nacional de 7% ao ano, a redução progressiva da inflação, a distribuição da renda, a intensificação da ação governamental nos campos educacional, de pesquisa científica, tecnológica e de saúde pública, o levantamento dos recursos naturais, o refinanciamento da dívida externa e a unidade de comando do governo dentro de sua esfera de ação. A estratégia do plano baseava-se na elevação da carga fiscal, na redução do dispêndio público, na captação de recursos do setor privado no mercado de capitais, na mobilização de recursos monetários, com restrição do capital estrangeiro e uma série de reformas de base, como,

⁸⁶ Conforme Martone, “Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)”, em Lafer (1973).

por exemplo, a reforma agrária. O Plano Trienal, portanto, explicitava a intenção de conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, que, no entanto, mostraram-se conflitantes. As medidas postas em prática não impediram o fracasso da implementação do plano⁸⁷, observado pelo recrudescimento da taxa de inflação para 75%, pela queda da taxa de crescimento do PIB do País para 1,6%, pelo aumento do déficit de caixa do Tesouro acima do programado e pela queda da taxa de investimentos.

Em 1964, foi instituído o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964-66, com o objetivo primordial de combate ao processo inflacionário como prioridade, além dos objetivos de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência a déficits do balanço de pagamentos. Interpretando a inflação como de demanda, e visando seu decréscimo, o governo deveria reduzir seu déficit de caixa, aumentando a carga tributária e atuando sobre a correção salarial, de modo a evitar a elevação da massa de renda à disposição dos assalariados acima do limite imposto pela capacidade de produção da economia⁸⁸. Por outro lado, o crédito à produção e o consumo do setor privado seria contido e orientado no sentido de manter a liquidez real do sistema produtivo, mas, ao mesmo tempo, evitar a expansão não-desejada nos meios de pagamento.

Nesse período, foram efetuadas reformas institucionais e tributárias relevantes, e ainda relativas ao mercado de capitais, ampliando o sistema de financiamento da economia. A reforma geral no Sistema Monetário-Creditício, realizada em 1964, e a Reforma Financeira em 1965, estabelecida com o intuito de modernização financeira, criaram novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas no provimento de vários tipos de crédito, ou seja: a) as Financeiras, para o financiamento do consumo de bens duráveis; b) os Bancos Comerciais, para o fornecimento do capital de giro das empresas; c) os Bancos de Investimentos, para o fornecimento de recursos a longo prazo; d) o Mercado de Ações, criando fundos de investimentos com deduções do Imposto de Renda e e) o Banco Nacional da Habitação - BNH, com a finalidade de operar como agente financeiro, com recursos dos trabalhadores. Essas reformas propiciaram, nos anos seguintes, um desenvolvimento muito rápido do sistema financeiro

⁸⁷ A esse respeito, veja Macedo, “Plano Trienal Econômico”, em Lafer (1973), p. 61.

⁸⁸ Conforme Martone, opus cit., p. 81.

brasileiro, pois, se, em 1964, os ativos monetários (papel moeda e depósitos à vista) em poder do público correspondiam a 88% dos haveres financeiros, em 1978, situavam-se em 31%⁸⁹. Apesar desses resultados, as medidas levadas a efeito não se fizeram sentir de imediato, pois os objetivos e metas propostos pelo plano não foram alcançados.

Em 1967, foi publicado o Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-70, apresentando, como objetivos básicos, o fortalecimento da empresa privada, visando à aceleração do desenvolvimento econômico, concomitantemente à estabilização gradativa do comportamento dos preços, consolidação da infra-estrutura pelo governo, expansão das oportunidades de emprego, fortalecimento e ampliação do mercado interno. Como condições para a consecução desses objetivos estavam a manutenção do controle do balanço de pagamentos, a realização de reformas econômicas e sociais, a fim de modernizar as estruturas institucionais e impedir o agravamento das disparidades regionais e setoriais existentes. As condições para a retomada do crescimento eram favoráveis devido a fatores como a capacidade ociosa das empresas, a demanda global que se encontrava reprimida, a disponibilidade de mão-de-obra desempregada e a possibilidade de serem estimulados os investimentos públicos e privados no sentido de modernização, apoiados pela reorganização do sistema financeiro. Como consequência das medidas de estímulo do programa, observou-se, a partir de 1968, a queda da taxa de inflação e o aumento da taxa de crescimento do produto.

Em 1971, é submetido ao Congresso Nacional o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND) para o período 1972-74. As estratégias e prioridades definidas tinham como objetivo primordial manter o alto nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição de renda. Seriam implantados instrumentos no sentido de permitir a modernização da empresa nacional, do sistema financeiro e do mercado de capitais. A par disso, seriam criados programas específicos, como a Política de Tecnologia Nacional, visando ao avanço tecnológico, o Programa Petroquímico, o Programa de Construção Naval, o Programa Básico de Energia Elétrica, a implantação de Corredores de Transportes, o Programa de Comunicações e o de Mineração.

⁸⁹ Veja Tavares (1983) e Lessa (1981).

O padrão de desenvolvimento econômico escolhido foi coerente com a visão de integração nacional, definida no Programa de Integração Nacional, ou seja, com a disseminação dos resultados do progresso econômico a partir de centros de crescimento regional e de seus efeitos multiplicadores, baseando-se nas vantagens comparativas do País. Por outro lado, esse padrão, fundamentado na modernização da tecnologia, tornou a economia dependente de recursos externos, apoiada em crescente endividamento público e privado. O Estado subsidiou a formação de capital na indústria, através de isenções ou reduções da tarifa aduaneira e dos impostos IPI e ICM, que incidiam sobre a importação de máquinas e equipamentos destinados à indústria, de acordo com os projetos aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) ou outros órgãos regionais de desenvolvimento. Além disso, foram instituídos subsídios embutidos nos financiamentos de longo prazo para investimentos industriais, pelo BNDE, que consistiam em correção monetária inferior às taxas de inflação observadas. Paralelamente, a instituição de incentivos fiscais administrados por órgãos regionais de desenvolvimento pretendia impulsionar os investimentos em regiões menos desenvolvidas, particularmente no Nordeste, transformando a agricultura da região semi-árida e assegurando um processo de industrialização auto-sustentado, e na Amazônia, ampliando a fronteira agrícola.

Essas políticas permitiram que a retomada do crescimento econômico, verificada a partir de 1968, continuasse a aceleração até 1973, quando se observaram taxas médias anuais do produto de 13%, entre 1971-73. As reformas tributárias e financeiras, anteriormente verificadas, permitiram a eliminação do déficit de caixa do Tesouro Nacional e um financiamento dos investimentos sem efeitos inflacionários. Além do mais, foram criadas novas instituições para a formação compulsória de poupança, como o Programa de Integração Social (PIS-PASEP), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e novos instrumentos de captação de recursos ao público, como as Letras de Câmbio, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), as Cadernetas de Poupança, os Certificados de Depósito Bancário (CDB), etc. Esses novos dispositivos possibilitaram a folga de recursos financeiros em apoio aos investimentos maciços em infra-estrutura e em capital fixo.

Observou-se uma rápida difusão do mercado para produtos industrializados, que resultou da expansão da demanda interna e também da diversificação das exportações. A política

governamental expansionista, em apoio à expansão do mercado interno, manifestou-se pelos investimentos em infra-estrutura econômica e social, em transportes, comunicações, energia, urbanização e saneamento básico e ainda por meio de investimentos diretos de empresas estatais em indústrias de base, particularmente de mineração, exploração de petróleo, fertilizantes, química, petroquímica e siderúrgica e em indústrias de armamentos e aeronáutica. Por outro lado, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criado anteriormente em meados dos anos 60, constituído pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), nesse período, se serviu dos instrumentos de captação e empréstimos criados para impulsionar a indústria de Construção Civil e as indústrias fornecedoras de insumos a esse setor.

A partir desses instrumentos de política econômica, observou-se uma expansão na demanda de consumo, como resultado da elevação do nível de emprego e do aumento da massa salarial e das facilidades de financiamento pelo crédito direto ao consumidor. O crescimento industrial do período 1968-73, portanto, manifestou-se como o auge do ciclo de expansão, liderado pelas indústrias de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos e automobilística).

Também no período, as exportações de produtos manufaturados foram estimuladas, particularmente pela desvalorização cambial anterior (agosto de 1968), e por um sistema de minidesvalorizações cambiais ao ritmo da inflação, ao lado da criação de um sistema de incentivos e subsídios fiscais e financeiros à exportação. Foi incentivada também a criação de *trading companies* e programas especiais de produção para exportação pela BEFIEX - Comissão para Concessão de Benefícios Fiscais a Programas Especiais de Exportação (criada em 1972). Esses incentivos foram favorecidos pelo dinamismo do comércio internacional que se verificava até meados dos anos 70.

O aumento dos preços internacionais do petróleo, em fins de 1973, teve como conseqüências uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, gerando uma série de condicionantes novos à política econômica que vinha sendo implantada no País. O II PND, elaborado nessa conjuntura para o período de 1975-79, previa um programa de investimentos condizente com uma taxa média de crescimento de 10%, visando à substituição de importações como estratégia. Tendo como diretriz primordial

o crescimento econômico acelerado e contínuo e como retórica reafirmar o País como potência emergente, o plano estabelecia, como objetivos adicionais, a continuação da política antiinflacionária pelo método gradualista, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional de renda. Foram formuladas estratégias para o desenvolvimento industrial e agropecuário, para a integração nacional e internacional e para o desenvolvimento social.

A crise econômica internacional surgida com o “choque do petróleo” não alterou os objetivos de desenvolvimento acelerado do plano. Em consonância a esses objetivos, o Brasil recorreu ao endividamento externo, reagindo à nova situação mundial. Para isso, contribuiu a adoção de políticas contracionistas em países desenvolvidos, o que favoreceu o estado de liquidez no mercado financeiro internacional e possibilitou a continuação do crescimento do produto a taxas elevadas no País. Essa conjuntura foi apoiada, ainda, por uma política de preços internos do petróleo, que gerou aumentos pouco expressivos desse insumo, o que retardou a queda da atividade econômica no País, em relação à dos outros países. Por outro lado, o segundo choque do petróleo, em 1979, representado por um aumento de 37,9% nos preços do produto em relação ao ano anterior e de 73,1% no ano de 1980, foi acompanhado ainda por políticas de ajustes, de modo a permitir que os repasses internos dos preços fossem inferiores aos externos, apresentando-se abaixo da inflação americana, com declínio do preço real do barril. Essa política permitiu a persistência das taxas ascendentes da utilização desse insumo na indústria e em grande parte dos transportes.

A incongruência da implementação do plano original, sem as reformulações necessárias para enfrentar as pressões exógenas surgidas com a nova situação mundial, não apenas comprometeu as metas definidas, como também ocasionou o agravamento das contas externas e das tensões inflacionárias. A adoção de uma política de *stop and go*, ao longo do período do plano, manifestando-se por anos de expansão e recrudescimento da inflação (1976-78) e anos de contenção do crescimento (1975 e 1977), não impediu a aceleração da inflação, o aumento do déficit público, do déficit em transações correntes na balança comercial e do endividamento externo bruto, que de US\$ 21 bilhões, em 1975, elevou-se para US\$ 49,9 bilhões, em 1979.

Além do mais, 1980 caracterizou-se pela expansão da demanda agregada, ocasionada pela promulgação da lei salarial de setembro de 1979 que fixou reajustes semestrais de salários baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e o prêmio de produtividade aos assalariados, situado em 7% em média, em 1980⁹⁰. A continuada taxa de crescimento do produto, que no período se situou em média em 9,4% no País, deveu-se em parte à continuidade das exportações, que não refletiram o desaquecimento da demanda internacional após 1974, chegando mesmo a apresentar crescimento. Isto se verificou em consequência das medidas econômicas que compuseram uma “minirreforma cambial”, as quais estimularam as exportações, bem como a intensificação das desvalorizações cambiais e da maxidesvalorização no final de 1979, de maneira a alterar a paridade do poder de compra do cruzeiro. Ainda em 1980, a prefixação cambial resultou em vantagens nos preços das matérias-primas importadas, contribuindo para a taxa de crescimento dessas importações.

As altas taxas de crescimento do PIB, no período do II PND, refletiram, por um lado, o atendimento de grandes obras públicas que continuaram a impulsionar a atividade industrial e financeira, tais como a da Usina Hidroelétrica de Itaipu, da Ferrovia do Aço, do Metrô em São Paulo, da Usina Nuclear de Angra dos Reis e outras. Além do mais, a partir de 1974, foram ampliadas as linhas de crédito através de empresas subsidiárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, representadas pelos órgãos de Financiamento da Indústria de Base - FIBASE, Investimentos Brasileiros S.A. - EMBRAMEC e Agência Especial de Financiamentos Industriais - FINAME. Paralelamente, foram adotadas medidas de restrições às importações de máquinas e equipamentos, favorecendo as indústrias nacionais de bens de capital. A implementação acima mencionada dos projetos de obras governamentais foi responsável pela demanda de parte da produção das outras indústrias de base, produtoras de bens intermediários, como principalmente as de Minerais Não-Metálicos, Metalúrgica, Química e Madeira.

Para o comportamento dos preços, que revelaram uma aceleração em seu crescimento a partir de 1974, acentuada em 1979, contribuíram vários fatores, que podem ser resumidos como: a) encarecimento das matérias-primas devido ao aumento no preço dos derivados do petróleo; b) crescimento das exportações, que afetou os preços internos; c) elevação da taxa de juros médios pagos interna e externamente; d) aumento

⁹⁰ Veja Macedo (1981).

paralelo da demanda interna em 1980, decorrente da política salarial; e) maxidesvalorização verificada no final de 1979, visando corrigir desníveis cambiais e f) crescimento dos custos de produção em 1980, em virtude da política salarial, que foram repassados aos preços de bens e serviços.

1.2.a. Os anos de crise e os planos de estabilização

A alta acelerada de preços externos e internos já acentuada em 1979, a evolução da taxa externa de juros em 1980 para níveis inusitados, onerando ainda mais o pagamento da dívida externa do País, bem como a manutenção da queda da atividade econômica no âmbito internacional, associada à restrição do crédito externo, já delineavam (desde o final dos anos 70) a tendência para a restrição do ritmo de produção global. Para isso, concorreram a diminuição da demanda interna, em consequência de políticas salariais sucessivas que reduziram consideravelmente o poder de compra da população, e outras políticas governamentais de ajustes, que passaram a ser postas em prática a partir de 1980.

O III Plano Nacional de Desenvolvimento, formulado para o período de 1980-85, tinha seus objetivos substancialmente alterados em relação aos planos anteriores, visando ao reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como o controle da taxa de inflação. O rápido processo de contenção da atividade econômica, que decorreu da elevação drástica da taxa de juros doméstica e da tentativa de controle do déficit do setor público com a desaceleração dos investimentos, visava conter a aceleração da inflação e diminuir o déficit das contas externas do País. Paralelamente a isso, a queda da produção industrial, acompanhada de uma redução das importações, contribuiu para a obtenção de um superávit da balança comercial do País em 1981. No entanto, já no ano seguinte, a recessão verificada nos países importadores de produtos brasileiros provocou a retração desses mercados e uma conseqüente desaceleração das exportações. Esse fato neutralizou as medidas contracionistas internas, que visavam reduzir as necessidades de empréstimos externos⁹¹.

⁹¹ Ver, a esse respeito, Carneiro (1982).

O desequilíbrio da balança de pagamentos do País resultou, no período 1982-83, em uma situação em que mais de 80% das receitas cambiais, em transações correntes, eram destinadas ao serviço da dívida externa. Além do mais, a partir de 1982, observou-se uma retração do sistema financeiro privado internacional com relação à renegociação das dívidas externas de 25 países, entre os quais o Brasil, o que conduziu o País a um estado de iliquidez. As medidas macroeconômicas que visavam reduzir o nível da demanda no mercado interno, com o intuito de gerar excedentes de exportação, incluíam uma política cambial agressiva e a manutenção de incentivos e subsídios no sentido de favorecer a produção para exportação, enquanto as atividades voltadas para o mercado interno tiveram seus preços controlados pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). As importações, por sua vez, tiveram um controle mais rígido, particularmente por meio de barreiras não-tarifárias, e a isso se associaram uma política monetária rígida e restrições ao crédito, como desestímulo ao investimento privado.

De um modo global, a economia brasileira apresentou uma evolução positiva em alguns ramos dinâmicos da indústria, do setor financeiro e de comunicações em 1982, o que evitou uma queda mais acentuada do produto nacional. Para isso, colaborou, ainda, a política salarial reformulada, que naquele ano contribuiu para sustentar o nível do consumo agregado, alimentado pelo crescimento dos empréstimos financeiros. No entanto, grande parte do aumento da demanda interna, em valores nominais, foi diluída pela inflação explosiva. Em 1983, observou sucessivas revisões da política salarial, que redundaram, em média, na perda do poder de compra do assalariado de cerca de 20%. Ao lado disso, o aumento da taxa de desemprego levou a uma maior queda da demanda agregada. Por outro lado, o nível de poupança interna reduziu-se, diminuindo os recursos para o financiamento do setor privado, mantendo elevadas as taxas de juros. Com relação à balança comercial, as exportações ainda superaram as importações, que foram consideravelmente reduzidas no ano, diante da contenção da demanda pelas indústrias. Os setores mais afetados da indústria foram os de bens de capital, com a queda drástica das encomendas e o aumento da capacidade ociosa, e o da Construção Civil com a diminuição do poder aquisitivo da população, por um lado, e dos investimentos públicos por outro.

No tocante à inflação, sua aceleração deveu-se em parte aos “choques de oferta” devido às enchentes do Sul, secas no Nordeste, maxidesvalorização e elevação corretiva de preços administrados com a retirada de subsídios diretos. A par disso, a política monetária permitia a expansão da moeda no sentido de ajustar a liquidez do sistema ao aumento dos preços. No mercado financeiro, várias medidas foram tomadas com o intuito de reduzir o volume de recursos do sistema financeiro, provocando retração na oferta de crédito.

Após 3 anos consecutivos de recessão, de 1981 a 1983, em que se expandiu o atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados, esperava-se, em 1984, o aprofundamento da queda da atividade, porém, a economia brasileira retomou um novo ciclo de crescimento, a partir da ocupação dos fatores de produção que se encontravam ociosos, verificando-se, naquele ano, um crescimento da ordem de 4,5% do PIB. Essa retomada das atividades continuou em 1985 com maior intensidade, permitindo o pagamento integral dos juros da dívida externa e a maior taxa de crescimento histórico do País. Para isso, contribuíram a queda dos preços do petróleo e a diminuição das taxas de juros internacionais que, concomitante à melhoria do nível de emprego interno, do aumento do déficit público e da remonetização acelerada da moeda, permitiram a intensificação do nível de utilização da capacidade industrial e a elevação dos salários reais.

A reversão da conjuntura recessiva ocorreu, principalmente, como consequência da recuperação das economias americana (principal mercado das exportações brasileiras), japonesa e dos países da OECD, com reflexos no aumento das exportações brasileiras - facilitado pela maxidesvalorização do cruzeiro em fevereiro de 1983 - que redundou em um superávit comercial acentuado. Porém, nesse período, observou-se a ausência de uma política industrial, vinculada a uma estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico a médio e curto prazos, tratando-se os problemas de competitividade internacional da indústria através de medidas a curto prazo, que desfavoreceram o mercado interno. Apenas o setor da indústria de informática recebeu apoio a partir da política de reserva de mercado, o que contribuiu para a implantação de empresas privadas nacionais voltadas para o segmento de mini e microcomputadores, que, no entanto, mostraram-se pouco competitivas em nível internacional.

Entre 1985 e 1987, a política governamental procurou formular estratégias para o desenvolvimento industrial, que, no entanto, não foram devidamente implementadas. Além do mais, as metas de apoio à modernização tecnológica e científica industrial foram afetadas pela política fiscal, baseada no aumento da folha real de salários do governo federal em cerca de 40% no ano, e com o congelamento de preços públicos, o que resultou na expansão da dívida interna real do setor público. Além disso, em novembro de 1985, o governo alterou a sistemática do Imposto de Renda para bases correntes, conduzindo a uma queda na sua arrecadação que se faria sentir no início do ano seguinte. Como consequência, no princípio de 1986, havia a percepção de que a inflação, que se estabilizara no patamar de 220% no ano anterior, tendia a um crescimento que ameaçava se tornar incontrolável.

A partir do diagnóstico de que a inflação era mormente causada por componentes inerciais, foi decretado o Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, instituindo um novo padrão monetário (o cruzado), o congelamento total de preços e tarifas de bens e serviços de preços e fixidez cambial. Foi reestabelecido o valor real dos salários, concedido um abono salarial de 8% e o seguro-desemprego. Num primeiro momento, as novas medidas provocaram uma forte pressão da demanda devido à redistribuição de renda ocorrida e o aumento da massa salarial, com um *boom* de consumo e aceleração do crescimento do emprego, porém não de investimentos, o que agravou as deficiências da infra-estrutura já existentes. Porém, o prolongado congelamento dos preços e o aquecimento da demanda resultaram em desequilíbrios entre oferta e demanda e na estrutura dos preços relativos, reduzindo o nível de poupança interna e as reservas cambiais, a par da excessiva monetização da economia. Ocorreu uma série de gargalos na produção, com desabastecimento de produtos, resultando em ágios e filas, e incentivando a importação de produtos, o que eliminou o ajuste externo. Verificava-se, paralelamente, a acumulação de um atraso da taxa de câmbio e observou-se, no final do ano, um movimento abrupto de perda de reservas com semiparalisação das exportações. O saldo comercial decresceu consideravelmente, resultando em queda de reservas cambiais e o País entrou em moratória.

O Plano Cruzado 2 foi decretado em novembro de 1986, com o objetivo de conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significativa elevação da

carga tributária indireta, visando evitar maior fuga de divisas, concomitantemente ao reajuste de alguns preços em taxas muito acentuadas, e a liberação da taxa de juros. No entanto, o Plano não logrou resolver esses problemas, resultando em uma explosão de preços, que apontou para a perspectiva de um novo patamar inflacionário, superior ao do início dos anos 80, e para um aumento acentuado do déficit público.

Em 1987, foram definidos novos programas de política industrial que visavam uma retomada de investimentos na área de insumos básicos (petroquímica, papel e celulose, fertilizantes e metalurgia) e da indústria automobilística, que, no entanto, não tiveram resultados consideráveis, apenas registrando investimentos razoáveis nos setores de papel e celulose e petroquímica, em função do mercado externo favorável. Em meados de 1987, a Comissão de Política Aduaneira (CPA) elaborou a reforma da tarifa aduaneira, propondo a eliminação dos regimes especiais de importação, a incorporação das diversas taxas na alíquota de importação (Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e Taxa de Melhoramento de Portos - TMP) e a redução generalizada das tarifas, com a redução da média e das disparidades em torno dessa média. No entanto, antes de sua implementação, a reforma tarifária foi suspensa.

Em junho de 1987, foi decretado pelo Governo um novo plano de estabilização de emergência, conhecido como Plano Bresser, em que foi mantido o congelamento de preços, objetivando o controle da demanda agregada através da compressão salarial e do ajuste fiscal. O plano visava diminuir o déficit público por meio de correção prévia dos preços e tarifas públicas, redução de subsídios e de gastos de capital. Com relação às contas externas, foi tentado o realinhamento da taxa de câmbio, com minidesvalorizações, e foi mantida a moratória, que, no entanto, não propiciou acordo com os credores externos ou a normalização do fluxo de capitais. O crescimento continuado da inflação e o controle das finanças do Governo limitou o apoio ao plano.

O Plano Mailson, instituído em janeiro de 1988, baseou-se principalmente na busca da redução do déficit fiscal, tentando evitar a hiperinflação e possibilitar a renegociação da dívida externa, com a efetivação de um acordo em agosto de 1988. As principais medidas de contenção fiscal foram o corte de 5% dos gastos de custeio e pessoal da administração

direta e indireta, o congelamento do montante do crédito aos estados e municípios, suspensão de reajustes salariais do funcionalismo público, paralelamente ao estímulo à exoneração e a aposentadorias voluntárias dos funcionários federais e de autarquias. A criação de Zonas de Processamento das Exportações (ZPEs) também foi sugerida e discutida, em 1988, no sentido de fomentar o desenvolvimento de regiões desfavorecidas. No entanto, as medidas previstas foram sujeitas a críticas, por parte de especialistas, que demonstraram a impropriedade de aplicação nas condições do País no período, e sua ineficiência como instrumento de desenvolvimento tecnológico. A principal crítica se referia à baixa efetividade de atração de capital estrangeiro, face às tendências vigentes de movimento dos capitais internacionais e o baixo grau de encadeamento de atividades, o que não favoreceria o desenvolvimento regional.

No entanto, a inflação tendia a acelerar-se e, em janeiro de 1989, foi instituído o Plano Verão, baseado no congelamento, na reforma monetária e na tentativa de desindexação da economia. As taxas de juros foram mantidas altas, o que elevou consideravelmente a dívida pública interna, dificultando o controle da expansão monetária. As OTNs foram extintas, substituídas por um novo indexador, Nota do Tesouro Nacional (NTN), e, logo em seguida, pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN). Com relação às contas externas, o câmbio foi fixado em US\$ 1 por Cr\$ 1, o que tornou o dólar barato, resultando na remessa de capitais ao Exterior, sem a entrada de novos empréstimos. O saldo comercial caiu e, em junho, foi instituída uma minidesvalorização de 12% com centralização do câmbio, o que culminou em uma nova moratória em setembro. No segundo semestre, foi reintroduzida, pelo Congresso, a indexação dos salários e, em dezembro, o País se encontrava ameaçado de hiperinflação.

O Plano Collor I, anunciado em março de 1990, combinava uma reforma monetária profunda (que recriava o cruzeiro), prefixação da correção de preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampla e pesada sobre aplicações financeiras, enxugamento drástico do dinheiro em circulação no País, fechamento de empresas e órgãos públicos e demissão de funcionários. Dos recursos mantidos em conta corrente e em caderneta de poupança, apenas Cr\$ 50 mil puderam ser convertidos em cruzeiros e sacados, o restante permaneceu depositado no Banco Central durante 18 meses, com correção monetária e juros de 6% ao ano. Os depósitos a prazo, *overnight* e fundos de curto prazo também

tiveram seus saques limitados. A Cacex passou a se subordinar diretamente ao Ministério da Economia, que restringiria suas atividades para acompanhar um programa de liberação das importações, visando acabar com controles e restrições e manter apenas um sistema adequado de tarifas. Foi planejada a aceleração do processo de privatização de estatais e as instituições financeiras teriam de aplicar compulsoriamente parte do seu patrimônio em títulos de privatização criados, a serem posteriormente trocados por participação nas estatais, quando ocorressem leilões de privatização. A tributação indicava um aumento do IPI de vários produtos, taxaço mais pesada sobre o lucro do setor agrícola e a instituição do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre aplicações como ouro, ações, títulos em geral e caderneta de poupança. Seriam extintos os benefícios fiscais de redução de Imposto de Renda das pessoas jurídicas e os incentivos à exportação.

O congelamento dos preços públicos agravou a situação das estatais e a recuperação das tarifas acabou pressionando a inflação. Por sua vez, a necessidade de socorrer o caixa dos bancos impediu um controle eficiente da moeda. O bloqueio da dívida pública possibilitou a administração do orçamento federal, porém, os cortes dos gastos foram limitados, e, a partir do início de 1991, observaram-se dificuldades no controle das contas públicas, devido à recessão, à continuação da alta da inflação e à perspectiva da posterior devolução do dinheiro bloqueado. A política industrial, delineada no início do novo governo, não tomou o fôlego necessário. O anunciado pacote de medidas, sob o nome de Programa de Apoio à Capacitação Tecnológica da Indústria, previa um crescimento nos investimentos em pesquisa tecnológica, que passariam de 0,5% do PIB, em 1990, para 1,3%, até 1994, embora ainda se situando aquém dos parâmetros dos países desenvolvidos (em torno de 2,5%). A nova e tímida política industrial recorreu ao fim dos subsídios governamentais e a uma política de liberalização das importações para estimular a capacidade real de modernização industrial brasileira e atender aos objetivos de elevação da competitividade e da produtividade. No entanto, a restrição da atividade econômica, subproduto das medidas de ajustes fiscal e monetário, a carência de recursos e o clima de incertezas, quanto à condução da política econômica pelo governo, bloquearam o avanço de investimentos consideráveis por parte de empresas privadas e estatais.

O Plano Collor II, em janeiro de 1991, objetivava refrear a corrida da inflação. As

medidas previam o congelamento de preços e salários, a unificação das datas-base de reajustes salariais (os salários passariam a ser corrigidos duas vezes por ano, em janeiro e julho, para todas as categorias profissionais), a conversão pela média real dos últimos 12 meses, o fim dos BTN's e dos BTNF's (visando desindexar a economia), o fim do *overnight* e a criação de um fundo de títulos federais e estaduais, a criação da Taxa Referencial de Juros (TR), a aplicação de uma tablita para contratos anteriores ao plano, o aprofundamento dos apertos monetário e fiscal e, finalmente, um tarifaço para atualização das tarifas e preços públicos (tarifas portuárias, nafta, gás de cozinha, gasolina, álcool e energia elétrica). No entanto, a inflação volta a crescer rapidamente já a partir de abril, situando-se no final da gestão presidencial em um patamar de 23% ao mês. Nesse período, a economia apresentava uma situação de aprofundamento da recessão econômica, aumento do desemprego, queda dos salários e da massa salarial. Por outro lado, a recessão interna levou as empresas ao mercado externo e inibiu as importações, o que resultou em saldos superavitários na balança comercial e no aumento de reservas cambiais. Por outro lado, as elevadas taxas de juros do mercado interno, consideravelmente superiores às internacionais, favoreceram um movimento de entrada de capitais especulativos no País. A contrapartida foi a necessidade de emissão de cruzeiros que provocou expansão dos meios de pagamento e pressões nas áreas fiscal e monetária.

Na gestão presidencial seguinte, a busca da organização da economia priorizou o ajuste do setor público, que se objetivou através do denominado Plano FHC1. A proposta do plano envolvia o corte de despesas da União (em um montante de US\$ 6 bilhões em 1993), o ajustamento das contas dos estados e municípios, o equilíbrio dos bancos oficiais estaduais e a aceleração do programa de privatizações. Dificuldades políticas impediram a consecução satisfatória das medidas previstas e, em dezembro de 1993, foi apresentado um Programa de Estabilização Econômica, que passou a ser conhecido como FHC2, a ser implementado em três tempos. A primeira fase, de ajuste das contas do governo, foi viabilizada a partir da aprovação pelo Congresso Nacional, da emenda constitucional de revisão que criou o Fundo Social de Emergência, que garantiria os recursos para esse ajuste, advindos de impostos e contribuições, sendo a eliminação do déficit orçamentário complementada através de outras medidas como vendas de ações e de participações acionárias depositadas no FND - Fundo Nacional de Desenvolvimento,

esforço adicional de arrecadação e redução nas dotações orçamentárias para outros custeios e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário. A segunda fase se refere à criação de um padrão estável de valor, denominado Unidade Real de Valor (URV), para servir como moeda confiável para denominação de contratos e obrigações, bem como para referenciar preços e salários. O objetivo da introdução da URV seria romper a inércia inflacionária, cortando o vínculo com a inflação passada e reduzindo as incertezas e expectativas negativas quanto à inflação futura, desde que esse indexador refletisse a inflação presente. A terceira fase do programa se relaciona à transformação desse novo padrão de valor em uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável: o Real. Essa transformação deverá assegurar à moeda nacional a capacidade de servir como meio de pagamento e substituir, como reserva de valor, as variadas formas de moeda remunerada existentes. No momento da redação deste trabalho, a nação encontra-se envolvida na implementação da segunda fase do programa, relacionada à substituição da utilização de cruzeiros reais pela URV e nos ajustamentos necessários à resolução dos conseqüentes conflitos comuns entre os agentes econômicos de várias classes, de interesses diversos, quer se situem como trabalhadores, produtores, consumidores e governo.

Ao analisar-se as quatro décadas de planejamento no Brasil, é necessário acrescentar-se alguns aspectos relevantes. Primeiramente, o planejamento do País esteve sempre condicionado às condições políticas subjacentes que, no decorrer do período, apresentaram forte instabilidade, convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal tanto na esfera da coordenação geral quanto da produção. As discussões presentes na atualidade sobre a predominância do liberalismo econômico ou da forte intervenção estatal revelam um período de relevantes transformações quanto à noção do grau de intervenção apropriado às condições do País.

Por outro lado, o planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano, até sua implementação, controle e ajustamentos. Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos

postos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda a sua trajetória, muitas vezes dadas as dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica. Particularmente, os planos postos em prática a partir da década de 80, dadas as condições econômicas conjunturais do País, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentaram como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento.

2. POLÍTICAS RECENTES DE ESTABILIZAÇÃO

A década de 80, no Brasil, caracterizou-se por uma fase em que as políticas econômicas voltaram-se, primordialmente, para a estabilização dos preços, que, já a partir de 1979, apresentaram uma crescente e constante tendência explosiva, atingindo fases em que a ameaça de uma hiperinflação esteve presente. Nesse sentido, sucederam-se tentativas de controle da inflação através de planos ortodoxos e heterodoxos, conforme discriminado.

1979 - Delfim I, ortodoxo, monetarista, prefixação da taxa de câmbio. Inflação anual passa de 50% para 100% e observa-se um crescimento da dívida externa, em dois anos, de 40 bilhões de dólares para 60 bilhões.

1981 - Delfim II, ortodoxo, seguido de forte recessão, o PIB cai 3% no ano; a inflação permanece em 100% até fins de 1982.

1983 - Delfim III, ortodoxo, com recessão, acordo com FMI, maxidesvalorização em fevereiro, inflação de 10% ao mês (200% ao ano), equilíbrio e superávits na Balança Comercial.

1985 (abril) - Dornelles, heterodoxo, congelamento de preços públicos e de alguns setores privados oligopolistas relevantes, política monetarista; a inflação cai de 12% para 7% durante 3 meses e se eleva novamente com o descongelamento.

1986 (março) - Plano Cruzado (Funaro), tratamento de choque, heterodoxo, congelamento de preços, crescimento econômico, excesso de demanda; a inflação cai de 14% ao mês para quase zero até dezembro, quando há descongelamento, e a inflação explode, prejudicando o equilíbrio do Balanço de Pagamentos como um todo.

1987 (junho) - Plano Bresser, heterodoxo, de curto prazo, congelamento de preços e salários e medidas ortodoxas combinadas nas áreas fiscal, monetária e cambial; a inflação cai e volta a crescer lentamente, plano não complementado.

1988 (janeiro) - Mailson (Arroz com feijão), ortodoxo, tentativa de ajuste fiscal, acordo sobre a dívida externa (agosto); a inflação acelera-se de 14% ao mês para 30% no final do ano.

1989 (janeiro) - Plano Verão, heterodoxo e monetarista, congelamento, desindexação e reforma monetária, taxa de juros alta, ameaça de hiperinflação em dezembro.

1990 (março) - Plano Collor I, duas fases : a) heterodoxa, retenção de ativos monetários, rápido congelamento; b) (maio) ajuste fiscal ortodoxo, meta monetária rígida, recessão: a inflação cai e sobe gradualmente até 20% em dezembro.

1991 (janeiro) - Plano Collor II, heterodoxo emergencial, tarifaço, a inflação volta a crescer até 10% em junho.

1991 (junho) - Marcílio, ortodoxo, monitorado pelo FMI, a inflação sobe até 27% em novembro, juros elevados, restrição monetária.

Face à conjuntura macroeconômica desfavorável, caracterizada pela persistência das taxas elevadas de inflação, do desequilíbrio fiscal financeiro no setor público, da redução da poupança interna e externa, o panorama econômico brasileiro, no início dos anos 90, apresenta um quadro de baixa capacidade de consumo interno e de gastos governamentais, atraso tecnológico no setor produtivo, aprofundamento da tendência recessiva, com conseqüente aumento da capacidade ociosa e da falta de perspectivas para a retomada dos investimentos a médio e longo prazos.

O país, na década de 90, enfrenta a necessidade de definição de uma política industrial efetiva, que o situe no contexto mundial, de modo a recuperar o atraso tecnológico em relação às nações mais avançadas. O cenário industrial mundial vem se modificando rapidamente. O padrão de industrialização, que até os anos 70 era liderado pelos complexos metal-mecânico e químico, na década de 80, viu-se condicionado pelas novas tecnologias da microeletrônica, informática, telecomunicações, pela automação, pela busca de novos materiais e de energias renováveis e pela biotecnologia. Essas mudanças, denominadas por alguns estudiosos de 3ª Revolução Industrial, determinam uma nova divisão internacional do trabalho entre as economias desenvolvidas e subdesenvolvidas, afetando, também, o setor agrícola da economia. Nessa nova situação, nos países mais adiantados se situaria a geração de tecnologia e, nos menos avançados, a produção de matérias-primas e dos produtos industrializados e agrícolas tradicionais.

Nos países avançados, essas novas tecnologias são inseridas através da renovação de setores modernos ou antigos e da criação de novos setores de ponta. Os países de políticas industrial e agrícola ativas nesse sentido têm buscado uma ofensiva internacional para a expansão de sua produção, com a exportação de produtos acabados e com investimentos diretos nos mercados internacionais. Face a essa ofensiva, observou-se um revigoramento do protecionismo e da criação de mercados comuns. A nova economia internacional valoriza o comércio e conduz à globalização da economia, e o desenvolvimento tecnológico exige grandes recursos financeiros e a priorização do desenvolvimento educacional de seus recursos humanos. Na busca do fortalecimento dos recursos de capital e das possibilidades de comercialização, formam-se, internacionalmente, blocos que integram países que têm interesses comuns, principalmente em vista de sua situação regional.

Diante do novo quadro mundial, o Brasil só poderá participar e beneficiar-se se as estratégias de política industrial e agrícola procurarem se adaptar às novas regras internacionais, estabelecendo projetos de longo prazo, que observem a oportunidade de participação conjunta entre países e entre empresas e que aumentem os investimentos em pesquisas e em formação de recursos humanos. A busca de novos mercados, seja voltada para o mercado interno ou externo, deve contemplar, por parte das políticas públicas, estímulos para a escolha de investimentos em setores selecionados que se

traduzam em alguma vantagem comparativa, o que, na atualidade, se molda não apenas através do novo padrão tecnológico, mas também da complementariedade entre interesses de diferentes países e empresas, que se manifestam pelas novas tendências de globalização da economia internacional e expansão de mercados comuns. Essa situação requer, por parte da política governamental, um embasamento com a percepção da necessidade de inserção e integração na produção e no mercado mundial, em contraposição à visão ultrapassada de isolacionismo.

Após a implementação do Plano Real, em um momento em que a política governamental dirige seus esforços para a manutenção da tão arduamente conseguida estabilização no nível de preços da economia, torna-se relevante a discussão da retomada das taxas crescentes de atividade. O primeiro passo para a urgente retomada do desenvolvimento econômico já se iniciou com a estabilização até agora privilegiada, porém, a continuidade desse processo se vincula à inevitável recuperação das taxas de investimento produtivo e da geração de produto. No entanto, a velocidade e a graduação dessa retomada dependem de um ritmo controlado de flexibilização das políticas cambiais e monetárias, lado a lado com a rigidez no combate ao déficit fiscal do governo e, paralelamente, à constante necessidade (advinda de causas internas e externas ao País) de reajustes nas políticas antiinflacionistas.

Nessa situação, é quase que consenso nos atuais debates sobre a intervenção governamental na economia de que o papel do Estado, enquanto empresário, bem-vindo e necessário para o estímulo da criação da infra-estrutura necessária no período inicial da industrialização da década de 50, modificou-se sobremaneira na atual realidade. O governo empresário gradativamente se retira de cena (as privatizações devem ter seqüência) e permanece a necessidade premente do resgate do clássico papel de coordenador-geral na obtenção dos fins de desenvolvimento da economia, visando à correção de desajustes e à suplementação da iniciativa privada em áreas de interesse social.

Dessa forma, o passo seguinte para o processo de desenvolvimento consiste na formulação e urgente implementação de uma política industrial efetiva, em substituição às medidas esporádicas e tímidas de apoio vigentes na atualidade. A primeira condição

para a formulação dessa política é o entendimento do âmbito dos setores e agentes envolvidos, a serem contemplados com as medidas de política e programação.

No que se refere à abrangência setorial, o conceito de indústria, a ser definido para esse fim, extrapola a idéia de englobar apenas as atividades voltadas para o setor secundário da economia. A consciência da inevitável complementariedade setorial entre as atividades secundárias e as terciárias auxiliares e, conseqüentemente, dos impactos disseminados pela matriz insumo-produto, de uma política industrial voltada a setores selecionados, torna premente a absorção da idéia de que o âmbito da política industrial inclui a modernamente denominada Indústria de Serviços, que fornece parte da infra-estrutura de apoio básico à operacionalização das demais atividades.

Com relação aos agentes envolvidos, a direção das medidas deve visualizar seletivamente tanto as empresas, quanto a força de trabalho e o próprio governo. No que diz respeito às empresas, a participação do País no mercado mundial (face a um ambiente em que as fusões entre empresas e a internacionalização do capital, na busca da ampliação de mercados e da diminuição de custos vêm se realizando com velocidade crescente) requer o estímulo à modernização e competitividade das empresas estabelecidas no país, através da utilização das políticas cambial, monetária e tributária flexibilizadas. Nesse sentido, a política industrial adequada propõe o desafio da busca do equilíbrio da taxa cambial num nível que estimule às exportações sem impossibilitar importações de insumos e bens de capital necessários ao processo produtivo; a isso deve se associar uma política tributária seletiva que crie condições de concorrência internacional e interna. De modo concomitante, a manutenção do nível decrescente da taxa de juros, compatível com as necessidades de endividamento empresarial, ao serem supridas por uma política creditícia também seletiva, que atenda, paralelamente, às necessidades específicas das empresas de grande porte, e também das médias, pequenas e micro que se utilizam do trabalho assalariado.

No que se refere à força de trabalho, a política industrial efetiva propõe, primeiramente, incentivar a maior qualificação através de condições de suprimento da escolaridade básica e profissionalizante formal, ao lado do treinamento especializado fora e dentro das empresas (tanto pelo governo quanto pela iniciativa privada). Por outro lado, procura

facilitar o funcionamento de outras formas de organização da produção não assalariada como as familiares e as autônomas, no sentido de que operem de forma não-precária nos espaços criados pela instalação da produção em empresas de maiores proporções.

O governo, enquanto agente, por sua vez, tem a função de fomentar a pesquisa tecnológica, através dos pólos tecnológicos criados junto às Universidades e Institutos de Pesquisa, buscando a inovação tecnológica própria e adaptada às condições específicas brasileiras, o que significa não apenas a busca de tecnologias sofisticadas capital/intensivas visando à competição internacional, mas também tecnologias com maior grau de absorção de trabalho, que se ajustem às necessidades de emprego da mão-de-obra menos qualificada. Salienta-se que, enquanto agente, o governo responde não apenas através do Executivo, mas também do Legislativo e Judiciário e o sucesso da implementação de tal política depende desses três níveis de poder.

Em suma, a retomada do desenvolvimento requer a urgência de uma política industrial abrangente e seletiva, que possibilite a recuperação do atraso estrutural do País e a continuação da estabilização até então alcançada. Esse é o desafio enfrentado pelo governo.

3. O AJUSTAMENTO DOS RECURSOS HUMANOS

As idéias de modernização econômica, discutidas recentemente no Brasil, envolvem a determinação da sociedade de perseguir objetivos como de reestruturação da competitividade interna e internacional da indústria, através da inovação tecnológica e de políticas cambiais e tributárias favoráveis à importação. Uma política industrial voltada, particularmente, à introdução rápida de tecnologias de capital/intensivas sofisticadas, embora favoreça a competitividade externa, pode ser excludente com relação à participação efetiva da força de trabalho nesse processo de transformações. Assim, o caminho para a modernização brasileira inclui o desenvolvimento dos recursos humanos de modo que estes se ajustem aos novos requisitos tecnológicos, respeitando suas habilidades e características culturais, bem como deve levar em conta a inserção da mão-de-obra no mercado de trabalho de forma legalmente protegida.

No Brasil, o exame da distribuição ocupacional por níveis de qualificação revela diversidades regionais e setoriais consideráveis nessa capacidade de ajustamento e uma defasagem relevante em relação às condições ideais de modernização de países avançados. Recente pesquisa⁹² revela que, para a média do País, apenas 7% das pessoas ocupadas exercem atividades técnico-científicas qualificadas, enquanto que essa representatividade em países avançados situa-se próxima a 20%. Por outro lado, cerca de 52% do total de trabalhadores do País exercem ocupações semiqualficadas, enquanto que um quarto dos trabalhadores são autônomos, na sua grande maioria, situando-se, assim, por não encontrarem condições de trabalho em empresas.

A observação mais detalhada dos dados de trabalhadores em empresas, por sua vez, nos dá conta que mais da metade se encontra em empregos sem registro em carteira de trabalho, com maior representatividade entre os que se dedicam à produção direta de bens e serviços em relação aos que ocupam profissões burocráticas e administrativas. A idéia de que os não-registrados correspondem totalmente aos níveis mais baixos de qualificação não é confirmada pela observação empírica, pois, nas categorias ocupacionais que exigem maior qualificação, mais de 30% não possuem vínculo empregatício legalizado e entre os semiqualficados mais de 52%. No entanto, a situação mais desprivilegiada continua sendo a dos não-qualificados pois desses, não possuem registro cerca de 77% dos que trabalham na produção direta e 20% na área administrativa. A pesquisa revela ainda que existem relevantes diversidades regionais e setoriais nas condições de ajuste dos recursos humanos, que estão ligados, diretamente, às condições de escolaridade e culturais da mão-de-obra regional, por um lado, e, por outro, à disponibilidade de uma infra-estrutura básica de serviços públicos complementares às atividades econômicas, que acabam por determinar a estrutura produtiva mais tradicional ou mais avançada de cada espaço.

Dessa forma, as políticas públicas têm o papel fundamental, na busca da modernização econômica, não apenas de fornecer as condições necessárias que conduzam ao aumento da competitividade interna e internacional das empresas, mas também de incluir metas de exploração regional da mão-de-obra, conduzindo, no curto prazo, as possibilidades de investimento tecnológicos de modo a se adaptarem às características específicas de

⁹² Kon (1995).

sua força de trabalho, enquanto não se criarem (a médio e longo prazos) as condições de introdução de técnicas mais sofisticadas. Existem, entre as técnicas conhecidas pela sociedade e que conduzem aos objetivos de modernização, as que maximizarão o potencial social em termos de absorção de sua força de trabalho, e, portanto, serão as mais apropriadas às características sócio-econômicas brasileiras.

Dentro dessa escolha, através do estímulo para os setores selecionados expressos nas políticas públicas, está a idéia de integrar as regiões menos desenvolvidas à matriz nacional de relações interindustriais e de incorporar a nação como um todo à matriz mundial de relações econômicas. Essa integração depende, fundamentalmente, das condições favoráveis criadas pelas políticas governamentais que visem ao estabelecimento de uma infra-estrutura de serviços complementares por um lado, e, por outro, o aumento da capacitação da força de trabalho, o que se inicia pelo suprimento de condições básicas de aumento da escolaridade formal e de treinamento profissional adicional. Observou-se que as populações detentoras de maior nível de escolaridade formal estão mais preparadas para receber o treinamento adicional no próprio emprego, ou em cursos especializados, a fim de se ajustarem com maior eficiência e velocidade aos requisitos de qualificação demandados pelo processo de inovação tecnológica.

As medidas governamentais, nesse sentido, terão a finalidade de diminuir as desvantagens locacionais que determinados espaços econômicos apresentam para as empresas, por acarretarem relativamente menores retornos aos investimentos em modernização tecnológica. Por outro lado, as regiões menos desenvolvidas podem, potencialmente, oferecer vantagens relativas para a escolha da localização de atividades ligadas, por exemplo, ao menor custo da mão-de-obra, à não-existência de deseconomias de aglomeração ou à proximidade de matérias-primas específicas.

XIII. BIBLIOGRAFIA INDICADA

- ADLER, Hans A., *Avaliação Econômica dos Projetos de Transportes*. Livros Técnicos e Científicos, Editora S.A., Rio de Janeiro, 1978.
- AGANBEGUIAN, Abel G., *A Revolução na Economia Soviética: a Perestroika*. Publicações Europa-América, Portugal, 1988.
- AGLIETA, M., *Regulacion y Crisis del Capitalismo*. Siglo Veintiuno, México, 1986.
- ALTVATER, Elmar, “Notas sobre algunos Problemas del Intervencionismo de Estado”, em *El Estado en el Capitalismo Contemporaneo*, Siglo Veintiuno, México, 1990.
- ANPAD (vários autores), *Anais do 19 ENANPAD*, vol. I, n.8 - Administração Pública, Rio de Janeiro, 1995.
- BABLEWSKI, Zbigniew, *Introduction to Economic Planning*, Research Institute for Developing Countries, Warszawa, 1980.
- BECKERMAN, W. and Associates, *Ten British Economy in 1975*, Cambridge University Press, 1965.
- BENDAVID-VAL, Avrom, *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, Praeger, New York, 1991.
- BESNAINOU, Denis, “Planification nationale, planification régionale”, *Révue Économique*, vol. 44, n. hors série, 1994.
- BOUDEVILLE, Jacques R., *Aménagement du Territoire et Polarisation*, Éditions M. Th. Génin, Paris, 1972.
- BOYER, Robert, *Teoria da Regulação: Uma Análise Crítica*, Nobel, São Paulo, 1990.
- BRONFENBRENNER, Martin, “A Middlebrow Introduction to Economic Methodology”, em Krupp (org.) *The Structure of Economic Science: Essays on Methodology*, Prentice-Hall, New Jersey, 1966.

- BRUNET, Ferran, “Formas Econômicas e Formas Estatais”, em *Revista Brasileira de Economia*, RJ, vol. 41, n. 2, abr.-jun./1987.
- BUCHANAN, James M., *La Hacienda Pública en un Proceso Democrático*, Aguilar, Madrid, 1973.
- BUCHHOLZ, Wolfgang e KONRAD, Kai A., “Strategic transfers and private provision of public goods”, *Journal of Public Economics*, vol. 57, 1995.
- CAILLAUD, Bernard *et alii*, “Information et organisation des processus de décision publique”, *Revue Économie Publique*, 106 (1), janv./févr., 1996.
- CARNEIRO, Dionísio Dias, “O Terceiro Choque: é possível evitar-se a recessão?”, em Arida P. (org.) *Dívida Externa, recessão e ajuste estrutural*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982.
- CARNOY, Martin, *Estado e Teoria Política*, Papirus, Campinas, 1988.
- CARVALHO NETO, Antonio M. “Privatização e Eficiência Organizacional: A Experiência Britânica e os reflexos sobre o Processo Brasileiro”, em *Anais do 18 ENANPAD*, vol. 3, Curitiba, 1994.
- CHAMBERLAIN, Neil W., *Private and Public Planning*, McGraw-Hill Book Co, New York, 1965.
- COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando, *Avaliação de Projetos Sociais*, Vozes, Petrópolis, 1994.
- COLCLOUGH, Christopher, “Structuralism versus neo-liberalism: an Introduction”, em Colclough, C. e Manor, J. (editors), *States or Markets? Neo-liberalism and Development Policy Debate*, Oxford, England, 1993.
- COSTA, Luiz Fernando, “Os limites do planejamento e a tentação holística”, *Fundação João Pinheiro*, vol. 7, n. 1, jan./abr., 1992.

- COX, Kevin R., “Globalisation, Competition and the Politics of Local Economic Development”, *Urban Studies*, vol. 32, n. 2, 1995.
- CREMER, Helmuth e CREMER, Jacques, “L’apport des théories économiques récentes à la planification indicative”, *Révue Économique*, vol. 44, hors série, 1994.
- DALTON, Hugh, *Princípios de Finanças Públicas*, Ed. da FGV, Rio de Janeiro, 1980.
- DENHARDT, Robert B. e HAMMOND, Barry R., *Public Administration in Action*, Brooks/Cole Publishing Co, Pacofoc Grove, California, 1992.
- DROR, Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.
- DRUCKER, Peter, *As Novas Realidades*, Pioneira, São Paulo, 1993.
- ECKSTEIN, Otto, *Economia Financeira: Introdução à Política Fiscal*, Zahar, Rio de Janeiro, 1966.
- FINGUERMANN, Henrique (organizador), *Parceria Público-Privada*, Summus Editorial, 2 volumes, São Paulo, 1992.
- GIACOMONI, James, *Orçamento Público*, Atlas, São Paulo, 1992.
- GORBACHEV, Mikahil, *Perestroika. Novas Idéias para o meu País e o Mundo*, Best Seller, São Paulo, 1987.
- GRAHAM Jr., Cole B. e HAYS, Steven W., *Para Administrar a Organização Pública*, Zahar, Rio de Janeiro, 1993.
- HADDAD, Paulo Roberto, *Economia Regional*, BNB/ETENE, Fortaleza, 1989.
- HADDAD, Paulo Roberto, *Planejamento Regional: Métodos e Aplicação ao Caso Brasileiro*, IPEA, Série monográfica. Rio de Janeiro, 1974.
- HEILBRONER, Robert L., *A Formação da Sociedade Econômica*, Zahar, Rio de Janeiro, 1979.

- HEILBRUN, James, *Urban Economics and Public Policy*, St. Martin's Press, New York, 1987.
- HOLANDA, Nilson, *Planejamento e projetos*, APEC, Rio de Janeiro, 1973.
- IANNI, Octavio, *Estado e Capitalismo*, Brasiliense, São Paulo, 1989.
- IRELAND, Norman J., "The Mix of Social and Private Provision of goods and Services", *Journal of Public Economics*, n. 43, 1990.
- ISARD, Walter, *Methods of Regional Analysis*, The MIT Press, Cambridge, 1963.
- JAGUARIBE, Helio, *Sociedade, mudança e política*, Ed. Perspectiva, São Paulo, 1975.
- JOHNSON, William C., *Public Administration*, DPG Inc., Connecticut, 1992.
- JOLLY, *Redistribution with Growth*, USA, 1975.
- KNIGHT, Richard V., "Knowledge-based Development: Policy and Planning Implications for Cities", *Urban Studies*, vol. 32, n. 2, 1995.
- KON, Anita, *O problema ocupacional: implicações regionais e urbanas*, Editora Perspectiva, Coleção Elos, São Paulo, 1979.
- KON, Anita, *A Produção Terciária*, Ed. Nobel, São Paulo, 1992.
- KON, Anita, "A modernização tecnológica e o ajustamento dos recursos humanos", em *Revista de Administração de Empresas*, FGV, out./dez./1991.
- KON, Anita, *Economia Industrial*, Ed. Nobel, S. Paulo, 1994.
- KON, Anita, *A Estruturação Ocupacional Brasileira: uma Abordagem Regional*, SESI, Brasília, 1995.
- KON, Anita, "Quatro Décadas de Planejamento Econômico no Brasil", em *Revista de Administração de Empresas*, FGV, maio/jun./1994.

- KUSNETZ, Simon, *Economic Growth of Nations*, Harvard, 1971.
- LAFER, Betty M., *Planejamento no Brasil*, Perspectiva, São Paulo, 1973.
- LAFER, Celso, *The Planning Process and the Political System in Brazil. A Study of Kubitscheck's Target Plan-1956-1961*, Cronel University, 1970, Tese de Doutorado.
- LAVINAS, Lena, CARLEIAL, Liana M. e NABUCO, Maria Regina, (org.), *Integração, Região e Regionalismo*, Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1994.
- LEFF, Nataniel H., *Política e Desenvolvimento no Brasil*, Perspectiva, São Paulo, 1979.
- LE PORS, Anicet, "Fonction publique et efficacité sociale", *Révue d'Administration Publique*, n. 49, janv./mar., 1989.
- LESSA, Carlos, *Quinze Anos de Política Econômica*, Brasiliense, São Paulo, 1981.
- LEWIS, William Arthur, *The Theory of Economic Growth*, London, 1955.
- LIPIETZ, Alain, "Uma visão regulacionista sobre o futuro da ecologia urbana", *Caderno IPPUR/UFRJ*, n.1, 1994.
- LIPSEY, Richard G. e STEINER, Peter O., *Economics*, Harper & Row, New York, 1975.
- LONGO, Carlos Alberto, *Finanças Públicas: Uma Introdução*, IPE/USP, São Paulo, 1984.
- LONGO, Carlos Alberto e TROSTER, Roberto L., *Economia do Setor Público*, Atlas, São Paulo, 1993.
- LODOVICI, E. S. e BEMAREGGI, G. M., *Parceria Público-Privada*, vol. 1, Summus Editorial, São Paulo, 1992.
- MATUS, Carlos, *Estrategia y Plan*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1993.

- MARTONE, Celso e outros, *Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil*, FIPE/USP, 1994.
- MILIBAND, Ralph, *O Estado na Sociedade Capitalista*, Zahar, Rio de Janeiro, 1982.
- MARSHALL, Alfred, *Princípios de Economia*, Abril Cultural, São Paulo, 1982.
- MASSÉ, P. “The Guiding Ideas Behind French Planning”, em *Economic Planning in France*, Planning, 1961.
- MEADE, J., *The Controlled Economy*, Allen & Unwin, London, 1971.
- MOLDAU, Juan H., *Avaliação de Projetos*, T. A. Queiroz Editor, São Paulo, 1981.
- MONTORO Filho, André Franco, *Contabilidade Social*, Editora Atlas, São Paulo, 1994.
- MUNÕZ, Amato Pedro, *Introdução à Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, 1971.
- MUSGRAVE, Richard A. e Musgrave, Peggy B., *Finanças Públicas*, Editora Campus, São Paulo, 1980.
- MYRDAL, Gunnar, *Aspectos Políticos da Teoria Econômica*, Abril Cultural, São Paulo, 1984.
- NATH, S. K., *A Perspective of Welfare Economics*, Macmillan, London, 1973.
- O’CONNOR, James, “Elementos Científicos y Ideológicos en la Teoría Económica de la Política Gubernamental”, em Sweezy, Paul, *Crítica a la Ciencia Económica*, Ed. Periferia, Buenos Aires, 1972.
- O’CONNOR, James, *USA: A Crise do Estado Capitalista*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1977.

- ONU, *Elementos para el Diseño de Políticas Industriales y Tecnológicas en America Latina*, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1990.
- ONU, *A System of National Accounts*, Studies in methods, series F, n. 2, Rev. 3, Department of Economics and Social Affairs. New York, 1968.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted, *Reinventando o Governo*, MH Comunicação, Brasília, 1994.
- O'SULLIVAN, Arthur, *Urban Economics*, Irwin, Boston, 1993.
- OZGA, S. Andrew, *Expectations in Economic Theory*, Aldine Publishing Co, Chicago, 1965.
- PERROUX, François, "Conceito de Pólos de Crescimento", em Jacques Schwartzman (org.) *Economia Regional. Textos escolhidos*, CEDEPLAR, Belo Horizonte, 1977.
- PETTY, William, *Tratado sobre Impostos e Contribuições*, Abril Cultural, São Paulo, 1983.
- PIGOU, A. C., *Study in Public Finance*, Macmillan & Co Ltd., London, 1951.
- PINHEIRO, Ivan A. "Condições Estruturais para a Adoção do Total Quality Control na Administração Pública Federal." *Anais do 18 ENANPAD*, vol. 3 Curitiba, 1994.
- PIQUET, Rosélia, *Reestruturação do Espaço Regional e Urbano no Brasil*, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1993.
- POMERANZ, Lenina, *Elaboração e Análise de Projetos*, Hucitec, São Paulo, 1985.
- POULANTZAS, Nicos, *O Estado, o Poder, o Socialismo*, Graal, Rio de Janeiro, 1980.
- REZENDE, Fernando, *Finanças Públicas*, Atlas, São Paulo, 1994.
- RIANI, Flavio, *Economia do Setor Público*, Atlas, São Paulo, 1986.

- RICARDO, David, *Princípios de Economia Política e Tributação*, Abril Cultural, São Paulo, 1982.
- ROSSETTI, José Paschoal, *Política e Programação Econômicas*, Editora Atlas, São Paulo, 1993.
- ROSSETTI, José Paschoal, *Contabilidade Social*, Ed. Atlas, São Paulo, 1992.
- SACHS, Ignacy, *Estratégias de Transação para o Século XXI. Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Studio Nobel/FUNDAP, São Paulo, 1993.
- SANTOS, Milton. *Por uma Economia Política da Cidade*, Hucitec/Educ, São Paulo, 1994.
- SAVAS, E. S., *Privatização*, Nórdica, Rio de Janeiro, 1987.
- SCITOVSKY, Tibor. “Dois Conceitos de Economias Externas”, em Agarwala, A. N. e Singh, P. *A Economia do Subdesenvolvimento*, Forense, 1969.
- SERRA, José P. *Orçamento no Brasil. As Raízes da Crise*, Ed. Atual, São Paulo, 1994.
- SOUTO-MAIOR, Joel, “Planejamento Estratégico Participativo: Uma Abordagem para o Setor Público”, em *Anais do 18º ENANPAD*, vol. 3, Curitiba, 1994.
- STERNBERG, Ernest, “Recuperating from Market Failure: Planning for biodiversity and Technological Competitiveness”, *Public Administration Review*, vol. 56, n. 1, January/February 1996.
- STERNBERG, Ernest, “Justifying Public Intervention without Market Externalities: Karl Polanyi’s Theory of Planning in Capitalism”, *Public Administration Review*, vol. 53, n. 2, March/April 1993.
- SUDRIE, Olivier. “Plan, Programmes, Projets: Quelle cohérence?”, *Revue Française d’Administration Publique*, n. 54, avril-juin, 1990.

SULLIVAN, William G. e CLAYCOMBE, W. Waine, *Fundamentals of Forecasting*, Reston, Publishing Co Inc., Virginia, USA, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição, *Da substituição das Importações ao Capitalismo Financeiro*, Zahar, Rio de Janeiro, 1974.

TAVARES, M. C. “O sistema financeiro e o ciclo de expansão recente”, em Arida, P. (org.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*, Brasiliense, São Paulo, 1983.

TINBERGEN, Jan, *Desenvolvimento Planejado*, Zahar, Rio de Janeiro, 1975.

TODARO, Michael P. *Development Planning*, Oxford University Press, 1971.

TURNER, R. Kerry e COLLIS, Clive, *The Economics of Planning*, The Macmillan Press Ltd., London, 1977.

URDAN, André T., “O Papel Possível e os Critérios Necessários na Tendência da Terceirização no Setor Público”, em *Anais do 18º ENANPAD*, vol. 3, Curitiba, 1994.

WALINSKY, Louis Joseph, *Planejamento e execução do desenvolvimento econômico*, Zahar, Rio de Janeiro, 1974.

WATERSTON, Albert, *Development Planning Process*, The John Hopkins Press, 1965.

WILCZYNSKI, J., *A Economia do Socialismo*, Vértice, São Paulo, 1987.

WOILER, Sansão e MATHIAS, Washington Franco, *Projetos: Planejamento, Elaboração e Análise*, Editora Atlas, São Paulo, 1994.