

Planos

3



M. E. C. - I. N. E. P.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

Es critério de Pesquisa Económica Aplicada (EPEA)

DISTRIBUIÇÃO

BASES PARA UM PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Mário Henrique Simonsen.)

C. B. P. E.

Unipol

Date ?

BASES PARA UM PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Mário Henrique Simonsen

Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA)
Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica

I - INTRODUÇÃO

O objetivo do presente estudo consiste em indicar as bases metodológicas para a preparação de um plano decenal de desenvolvimento econômico para o Brasil. Tratando-se de um estudo "a priori", êle terá apenas a intenção de traçar uma metodologia de trabalho, indicando quais os estudos parciais que deverão preceder a elaboração do Plano, e sugerindo alternativas para a coordenação desses estudos parciais na elaboração final do Plano.

Básicamente, um Plano de Desenvolvimento deve apresentar uma perspectiva coordenada da produção e dos investimentos para um determinado período futuro, em consonância com certas metas globais de crescimento preestabelecidas. Essa perspectiva deve atender a três requisitos básicos: em primeiro lugar, ela deve partir de uma visão correta da situação da economia no momento em que se elabora o Plano; isso é uma questão de informação estatística adequada. Em segundo lugar, ela deve traçar uma perspectiva tecnicamente válida para o futuro; isso é questão de adequação dos projetos e anteprojetos setoriais. Em terceiro lugar, ela deve ser economicamente consistente - os crescimentos setoriais ajustando-se à estrutura do mercado, as demandas derivadas correspondendo pelos devidos coeficientes técnicos às de bens finais, os investimentos adaptando-se à capacidade de poupança, etc.; isso constitui basicamente, uma questão de modelo econômico.

No momento, as maiores dificuldades para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento no Brasil residem nos dois primeiros requisitos acima citados: o conhecimento estatístico da capacidade de produção existente e o delineamento tecnológico das possibilidades de crescimento. O terceiro requisito não pode ser pôsto a prova enquanto os dois primeiros não se tornarem disponíveis, mas parece que não seria difícil encontrar profissionais dotados das habilidades necessárias para tornar um Plano consistente, desde que se conhecessem os dados básicos para a sua elaboração. O essencial, todavia, é que os modelos econômico-matemáticos pouco valem se não se dispõe de estatísticas e de anteprojetos que lhe sirvam de base. É possível imaginar uma grande série desses modelos - vários, na realidade, se acham extensamente desenvolvidos, mas só de

posse de dados concretos se pode selecionar o modelo adequado.

O atual Programa de Ação Econômica do Governo encontrou na sua elaboração precisamente essas dificuldades de informação e de perspectiva tecnológica. Por essa razão o Programa incorre numa série de imperfeições, aliás explicitamente reconhecidas em seu texto. Dentre elas vale destacar as seguintes:

a) a estimativa das necessidades de investimentos a partir de uma relação incremental capital/produto mais ou menos arbitrada a partir da experiência passada, sem levar em conta quantitativamente a estrutura dos investimentos futuros;

b) - a imperfeita conexão entre as estimativas de poupança interna e as medidas fiscais e distributivas fixadas no Programa (o Programa se limita a listar uma série de medidas tendentes a incrementar a poupança interna; mas por falta de estatísticas, não identifica o ponto de partida dessas poupanças nem analisa os efeitos quantitativos sobre os seus acréscimos);

c) - a imperfeita ligação entre os projetos setoriais;

d) - a ausência de critérios de prioridade na elaboração de alguns programas setoriais de investimentos (exemplo: programa ferroviário).

O roteiro que se segue salienta com a devida ênfase a importância dos estudos parciais que devem anteceder a elaboração do Plano a longo prazo. Sem esses estudos, qualquer tentativa de planejamento se transforma num exercício mais ou menos óbvio de macro-economia, baseado em relações capital/produto inseguramente extrapoladas, estabelecendo objetivos de formação de capital apenas vagamente correlacionados com as necessidades físicas dos projetos, etc. Vale recordar, por último, que a boa perspectiva tecnológica é indispensável ao êxito de qualquer Plano. O Planejamento não é atividade-fim mas sim atividade-meio, e o que efetivamente interessa é aquilo que resulta do planejamento sob a forma de realizações. Se essas realizações são prejudicadas por concepções tecnicamente defeituosas de pouco terá valido a consistência econômica das projeções ou a elegância dos modelos matemáticos envolvidos na sua coordenação.

II - CONCEPÇÃO ANALÍTICA DO PLANO PERSPECTIVA

Qualquer Plano de Desenvolvimento deve fundamentar-se num modelo econômico que estabeleça a sua seqüência lógica, que explicita seus objetivos e que indique as etapas de sua elaboração. O presente capítulo sugere um modelo analítico para servir de base ao plano decenal de desenvolvimento do Brasil. As linhas básicas do modelo proposto são as seguintes: (*)

a) - serão fixadas tentativamente, por aproximações sucessivas, as metas de crescimento do produto real e do consumo real; caso se julgue conveniente, a taxa de crescimento do consumo poderá ser fixada, durante um certo período, abaixo do produto real, a fim de reforçar a propensão média a poupar até que esta atinja um nível satisfatório;

b) - as exportações serão tomadas como variáveis exógenas, de acordo com as projeções estabelecidas;

c) - a distribuição setorial do consumo, da produção e dos investimentos será determinada de modo a atingir às metas preestabelecidas com o menor valor atual possível das importações no período;

d) - uma vez estabelecidos os níveis de produção, exportação, consumo e investimento em cada setor, as importações serão calculadas residualmente, de modo a equilibrar a oferta e a procura;

e) - as metas iniciais de crescimento do produto real e do consumo real serão aceitas ou rejeitadas conforme os valores obtidos para o deficit do balanço de pagamentos em conta corrente se considerem ou não desejáveis; com algumas tentativas se chegará facilmente às metas definitivas de crescimento do produto real e do consumo;

f) - uma vez fixadas essas metas definitivas, as políticas fiscal, monetária e salarial serão programadas de modo a:

f.1) permitir o volume de poupanças requeridas pelo plano;

f.2) proporcionar a alocação setorial dessas poupanças de acordo com a programação se-

(*) O modelo supõe, como habitualmente se faz, que a estrutura dos preços relativos permaneça estável.

L torial dos investimentos.

A metodologia sugerida, a de acertar por aproximação sucessiva as metas de crescimento do produto e do consumo, testando-as pelo conseqüente deficit do balanço de pagamentos em conta corrente, justifica-se por comodidade operacional. Seria certamente mais elegante fixar as metas do deficit do balanço de pagamentos em conta corrente e daí, por um sistema de equações, obter as taxas de crescimento do produto e do consumo; isso, no entanto, complicaria insuportavelmente a elaboração do Plano; os estudos setoriais teriam de ser desenvolvidos com base em taxas de crescimento paramétricas, ao invés de numéricas, e a coordenação final envolveria a solução de um conjunto de equações não lineares, de manipulação extremamente incômoda.

Para maior clareza de exposição convém apresentar o modelo proposto por etapas.

A) - Versão agregativa simplificada

Numa primeira versão inteiramente agregativa e muito simplificada, designemos por Y_t o produto interno bruto no ano t , por C_t o consumo, por I_t o investimento líquido, por R_t as depreciações, X_t as exportações por M_t as importações (*). As equações básicas do modelo são:

$$Y_t = C_t + I_t + R_t + X_t - M_t \quad (1)$$

$$I_t = v (Y_{t+1} - Y_t) \quad (2)$$

v designando a relação incremental capital/produto (líquido).

A operação do modelo é simples: a série dos valores Y_t e C_t é projetada a partir das metas de crescimento do produto e do consumo. Os valores R_t e X_t são dados a partir de projeções exógenas. A relação capital/produto supõe-se conhecida. A série dos investimentos líquidos requeridos é calculada pela equação (2). Entrando com essas séries tôdas na equação (1) obtém-se, como resíduo, as importações. Determinados todos êsses valores, testa-se a conveniência das metas prefi-xadas pelas dimensões resultantes do deficit do balanço de pagamento em conta corrente, $M_t - X_t$. Se as dimensões dêsses deficits forem consideradas inadequadas, modificam-se as metas de crescimento do produto e do consumo, por aproximações su-

(*) Todos os valores medidos a preços constantes.

cessivas.

Pode ser conveniente que o plano preveja um deficit decrescente no balanço de pagamentos em conta corrente visto que a ajuda externa maciça deve ser uma solução de transição e não um apoio permanente da política de desenvolvimento. Nesse caso a taxa de crescimento do consumo deve ser fixada ~~a quem~~ da correspondente ao produto real.

B) - Versão tri-setorial

Uma segunda versão do modelo divide a economia em três setores, um produtor de bens de consumo, outro produtor de bens de capital, outro produtor de bens de exportação. Designemos (todos os valores a preços constantes e referentes ao ano t):

Y_t = produto interno bruto;

C_{dt} = produção interna de bens de consumo não exportados

C_{mt} = importação de bens de consumo

C_t = consumo total

I_{dt} = produção interna bruta de bens de capital não exportados

I_{mt} = importação de bens de capital

M_t = importações

R_t = depreciações

X_t = exportações

v_1 = relação incremental capital/produto no setor produtor de bens de consumo

v_2 = relação incremental capital/produto no setor produtor de bens de capital

v_3 = relação incremental capital/produto no setor exportador

As equações do modelo são:

$$Y_t = C_{dt} + I_{dt} + X_t \quad (3)$$

$$C_t = C_{dt} + C_{mt} \quad (4)$$

$$I_{dt} + I_{mt} = v_1 (C_{d,t+1} - C_{dt}) + v_2 (I_{d,t+1} - I_{dt}) + v_3 (X_{t+1} - X_t) + R_t \quad (5)$$

$$M_t = C_{mt} + I_{mt} \quad (6)$$

São dados do modelo as séries do produto Y_t e do consumo C_t , fixados de acordo com as metas tentativas de crescimento; a série das exportações X_t e das depreciações R_t ; e as relações capital/produto v_1 , v_2 e v_3 .

É fácil verificar, contando equações e incógnitas

que o sistema acima é indeterminado. É importante aspecto, não identificado no modelo puramente agregativo, resulta das possíveis opções quanto à sequência do processo de substituição de importações. Para levantar a indeterminação, procurar-se-ia, respeitando as condições (3), (4), (5) e (6) (e ainda com a imposição de que as variáveis sejam não-negativas), minimizar o valor atual das importações num determinado período:

$$\frac{M_1}{1+i} + \frac{M_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{M_t}{(1+i)^t} \quad (7)$$

i designando a taxa de juros para a atualização dos valores.

A minimização da função (7) com as restrições (3), (4), (5), (6) (e mais os de não-negatividade das variáveis) constitui um problema de programação linear. No caso o problema admite solução bastante simples: é fácil demonstrar que a substituição de importações deve efetuar-se em ordem crescente da relação capital/produto (começando pelas de relação mais baixa e assim por diante). Se se admite, como é natural, que $v_1 < v_2$ (menor relação capital/produto no setor produtor de bens de consumo), a substituição de importações deveria começar pelo setor de bens de consumo e, só depois de completada, passar para o setor de bens de capital.

Com esse critério de minimização da função (7), fica levantada a indeterminação do sistema de equações do modelo, e o procedimento segue as mesmas linhas do modelo anterior.

C) - Versão multi-setorial, com um único bem de capital.

Uma terceira versão do modelo, empregando o esquema aberto de relações interindustriais, pode formular-se nos seguintes termos: Suponhamos a economia dividida em n setores, os n-1 primeiros produtores de bens de consumo e de matérias-primas, o n-ésimo produtor de bens de capital. Designemos por: (tôdas as grandezas referidas ao ano t).

Y_t = produto interno bruto a preços constantes.

y_{it} = produção física do i-ésimo setor.

c_{it} = consumo físico final do i-ésimo bem ($i = 1, 2, \dots, n-1$).

x_{it} = exportação (física) do i-ésimo bem ($i = 1, 2, \dots, n-1$).

m_{it} = importação (física) do i-ésimo bem ($i = 1, 2, \dots, n$)

w_i = valor adicionado por unidade produzida do i-ésimo bem;

a_{ij} = consumo intermediário do i-ésimo bem necessário à produ-

D) - Modêlo multi-setorial com diversos bens de capital

Para uma versão mais sofisticada, dividamos a economia em n setores, que podem ser produtores de bens de consumo, de bens intermediários ou de bens de capital. Designemos por Y_t o produto interno a preços constantes no ano t ; por M_t a importação a preços constantes nesse ano; por \vec{y}_t o vetor representativo das produções físicas dos n setores, $\vec{y}_t = \{y_{1t}, y_{2t}, \dots, y_{nt}\}$; por $\vec{c}_t = \{c_{1t}, c_{2t}, \dots, c_{nt}\}$ o vetor representativo de consumo; por $\vec{i}_t = \{i_{1t}, i_{2t}, \dots, i_{nt}\}$ o representativo dos investimentos líquidos; $\vec{m}_t = \{m_{1t}, m_{2t}, \dots, m_{nt}\}$ o das importações, \vec{x}_t das exportações, \vec{r}_t das depreciações. Seja ainda I a matriz unitária de n linhas por n colunas e $A = [a_{ij}]$ a matriz dos coeficientes técnicos de consumo intermediário; por $\vec{w} = \{w_1, w_2, \dots, w_n\}$ o vetor representativo dos valores adicionados por unidade produzida, e por $\vec{p} = \{p_1, p_2, \dots, p_n\}$ o dos preços de exportação. As diversas variáveis do modêlo devem satisfazer às equações: (*)

$$Y_t = [\vec{w}, \vec{y}_t] \quad (12)$$

$$M_t = [\vec{p}, \vec{m}_t] \quad (13)$$

$$(I-A) \vec{y}_t = \vec{c}_t + \vec{x}_t + \vec{i}_t + \vec{r}_t - \vec{m}_t \quad (14)$$

Além dessas equações, há que atender às relações entre incremento do produto e investimentos. Designando por \vec{k}_t o vetor correspondente ao estoque de capital em operação (não computadas as obras em andamento), no início do ano t , deve-se ter:

$$B\vec{y}_t \leq \vec{k}_t \quad (15)$$

B designando a matriz dos coeficientes de capital (b_{ij} representando o estoque do i -ésimo bem necessário à produção de uma unidade do j -ésimo produto).

Supondo, para simplificar, que os investimentos tivessem todos um ano de maturação, teríamos:

$$k_{t+1} = k_t + i_t \quad (16)$$

São dados do modêlo a série Y_t , as matrizes A e B , e os valores \vec{c}_t , \vec{x}_t , \vec{r}_t , \vec{w} , \vec{p} .

São incógnitas os vetores \vec{y}_t (produção por setor),

(*) O símbolo $[\quad]$, $[\quad]$ indica o produto escalar de dois vetores.

\vec{m}_t (importações), \vec{i}_t (investimentos), \vec{k}_t (estoques de capital) e o valor total das importações M_t . Como nos dois últimos casos, o sistema de equações (12) e (16) é indeterminado. O levantamento da indeterminação será feito de modo a minimizar o valor atual das importações $\frac{M_1}{1+i} + \frac{M_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{M_t}{(1+i)^t}$

com as restrições (12) e (16) e a condição de que as variáveis não sejam negativas.

Seria possível sofisticar ainda mais o modelo introduzindo períodos múltiplos de maturação dos investimentos em substituição à equação (16), etc. Essa sofisticação, todavia, seria pouco frutífera, já que na aplicação prática será necessário recorrer a uma série de simplificações que serão descritas na próxima seção.

III - APLICAÇÃO PRÁTICA DO MODELO

Para efeitos de aplicação prática o modelo descrito no parágrafo anterior deverá ser objeto de uma série de adaptações. Estas se fazem necessárias, pois:

- a) - não seria fácil obter todos os elementos estatísticos necessários à construção de um modelo dinâmico de "input-output" como o do item D da seção anterior;
- b) - um modelo dinâmico de "input-output", como grau adequado de desagregação setorial, envolveria excessivas dificuldades operacionais;
- c) - vários componentes importantes do investimento total (v.g. investimento em rodovias, ferrovias, portos, habitação, etc.) não se enquadram, para efeitos de previsão, num esquema rígido de coeficientes de capital;
- d) - o modelo não contempla os problemas econômicos espaciais (seria possível sofisticar o modelo nessa direção mas as equações resultantes se tornariam extremamente complexas; o plano, todavia, não poderá ignorar os problemas de localização e de desenvolvimento regional.

Tendo em vista essas observações, sugere-se a se-

guinte metodologia para a aplicação prática do modelo:

- 1) - Serão inicialmente fixadas as metas tentativas de crescimento do produto real e do consumo real, com base numa estimativa "a priori" da relação incremental capital/produto, usando um modelo agregativo do tipo A da secção anterior.
- 2) - A economia será dividida num número suficientemente desagregado de setores. Para cada um deles se desenvolverá um plano específico que estabelece entre outros dados:
 - a) - projeções do mercado interno e de exportação (se fôr o caso);
 - b) - metas de produção;
 - c) - necessidades de importação (estimadas como resíduo a-b);
 - d) - consumo de matérias-primas e "inputs" provenientes de outros setores;
 - e) - investimentos necessários - discriminação física aproximada, orçamentos, conogramas; identificação preliminar das fontes de financiamento;
 - f) - localização e distribuição espacial das inversões; esquema de abastecimento de matérias-primas e necessidades de transportes.
- 3) - Uma vez elaborados os estudos setoriais eles precisarão ser coordenados de modo a se tornarem consistentes entre si e com a meta global de crescimento prefixada. Com efeito, cada estudo setorial tendo sido realizado mais ou menos independente dos demais, não há garantia de que o conjunto das metas setoriais de produção traçadas corresponda à meta de crescimento do produto real; não há garantia de que as projeções de demanda de bens intermediários coincidam com as de oferta; nem há certeza de que as projeções de procura de bens de capital co-

incidam com as metas de oferta. Especificamente, não há garantia de que as equações (12), (14), (15) e (16) do modelo D da seção anterior sejam obedecidas. Menos certo ainda é que a reunião dos programas setoriais represente uma alternativa ótima de política econômica.

A coordenação dos estudos setoriais constituirá a principal tarefa da comissão central do plano. Essa coordenação não será apenas um trabalho matemático de tornar consistentes os dados parciais, do ponto de vista da contabilidade nacional e da estrutura de relações inter-industriais. Há que criticar inicialmente os vários estudos, verificando a razoabilidade das projeções de demanda, a adequação das soluções técnicas e a conveniência das metas de investimentos autônomos. Essa questão da máxima importância (pois a consistência matemática não é condição suficiente para que um Plano se considere satisfatório) será discutida mais adiante.

Feita a crítica dos estudos setoriais, a etapa seguinte será a sua coordenação contábil e logística. Especificamente, os estudos setoriais reunidos indicarão vetores produção (\vec{y}_t), consumo final, (\vec{c}_t), consumo intermediário (\vec{s}_t), exportação (\vec{x}_t), importação (\vec{m}_t), investimento líquido (\vec{i}_t) e depreciação (\vec{r}_t), que satisfazem à equação:

$$\vec{y}_t - \vec{s}_t = \vec{c}_t + \vec{i}_t + \vec{r}_t + \vec{x}_t - \vec{m}_t \quad (17)$$

mas que não necessariamente obedecem às equações:

$$\vec{S}_t = A\vec{y}_t \quad (18)$$

$$\begin{bmatrix} W \\ \vec{y}_t \end{bmatrix} = Y_t \quad (19)$$

nem às equações que correlacionam as necessidades de investimentos com o aumento de produção.

O acerto dos resultados poderá ser feito por métodos mais ou menos simples, dependendo do grau de informação proporcionado pelos estudos setoriais (é possível que, por falta de dados, a procura de certos bens intermediários tenha que ser parcialmente projetada por técnicas que a rigor só são adequadas para bens de consumo final; isso obviamente simplificará a matriz dos coeficientes técnicos de relações inter-industriais). Numa hipótese de maior complexidade, o acerto poderá ser feito pelo método iterativo, de acordo com a seguinte sequência de operações:

- a) - reprojeter o consumo intermediário \vec{S}_t de modo a torná-lo compatível com as metas de produção obtidas:

$$\vec{S}'_t = A\vec{y}_t;$$

- b) - reprojeter os investimentos, de modo a torná-los compatíveis com a série da produção setorial estimada:

$$\vec{i}'_t = f(\vec{y}_0, \vec{y}_1, \dots, \vec{y}_t)$$

- c) - reformular as metas de produção e de importação de modo a se ter:

$$\vec{y}'_t - \vec{S}'_t = \vec{c}_t + \vec{i}'_t + \vec{r}_t + \vec{x}_t - \vec{m}'_t$$

e $|\vec{w}, \vec{y}_t| = Y_t$ (meta de crescimento do produto real).

Essa reformulação dá margem a um problema indetermi-
nado.

Para levantar a indeterminação convém usar a regra prática dos modelos B e C da seção anterior qual seja, a de estabelecer a sequência substitutiva de importações em ordem crescente de relação capital/produto; essa regra prática, por certo, deve ser convenientemente temperada com bom senso.

- d) - Repetir as operações a, b, c, partindo das novas séries de produção (\vec{y}_t) até que os erros se tornem desprezíveis. O acerto final poderá ser obtido pelo ajuste conveniente das projeções de importações.

Essa sequência de operações levará a um resultado tentativo, cuja aceitação dependerá de se considerarem razoáveis as projeções obtidas para o deficit de balanço de pagamentos em conta corrente. Caso os resultados não se considerem satisfatórios, as metas de crescimento do produto real ou do consumo deverão ser reformuladas, e assim por diante. Embora isso pareça tarefa extremamente trabalhosa, a aplicação prática poderá ser profundamente simplificada desde que os estudos setoriais sejam elaborados com boa sensibilidade econômica. A troca de informações entre os vários grupos de estudos setoriais, durante a fase de elaboração e o uso adequado de balanços físicos para a projeção da procura de bens interne-

diários, também abreviará bastante a fase final de coordenação.

Convém lembrar, no entanto, que êsse exercício de coordenação, embora necessário, não é suficiente para garantir a boa feitura econômica do Plano. Esta depende, em primeiro lugar, de bons anteprojetos setoriais. Também muitas questões econômicas relevantes e que terão que ser contempladas no Plano, não recaem no esquema de "input-output" traçado. É o caso, por exemplo, dos investimentos rodoviários, nos portos, em habitação etc... O modelo analítico trata-os simplesmente como variáveis autônomas. Todavia, a sua fixação envolve complexas decisões prévias (para muitas das quais a teoria econômica não fornece critérios suficientes), e das quais dependerá boa parte da qualidade do Plano.

IV - FASES DA ELABORAÇÃO DO PLANO

Do ponto de vista operacional convém dividir a elaboração do Plano nas seguintes etapas:

- a) - coleta de informações estatísticas básicas;
- b) - elaboração dos estudos de diagnósticos;
- c) - projeções preliminares e fixação tentativa das metas globais de crescimento;
- d) - fixação tentativa das metas setoriais autônomas;
- e) - preparação dos planos e projetos parciais (estudos globais, planos regionais, planos setoriais);
- f) - coordenação e revisão dos estudos parciais - Integração no Plano; seleção da hipótese de crescimento;
- g) - complementação dos estudos e projeções macroeconômicas;
- h) - definição de política - Indicação das modificações institucionais necessárias;
- i) - revisão final e apresentação do Plano; elaboração dos orçamentos programados;

j) - montagem do sistema de controle e revisão periódica.

A primeira dessas etapas é bem mais do que a simples reunião das estatísticas disponíveis. O sistema de informações econômicas no Brasil se encontra em colapso, e é impossível desenvolver um Plano satisfatório sem que sejam coletadas diversas estatísticas complementares. Pelo menos há que completar a apuração do Censo de 1960, atualizar as Contas Nacionais e os índices de Produto Real, obter informações por amostragem sobre a produção, o emprego e a capacidade instalada na indústria, colher algumas informações sobre o papel do setor terciário, e melhorar a qualidade das estatísticas agrícolas.

A segunda etapa consistirá na preparação dos estudos de diagnóstico sobre a economia brasileira. Esses estudos já fazem parte do Programa de Ação Econômica do Governo atual. Convém, todavia, refiná-los à luz de novas informações estatísticas, aprofundando o diagnóstico dos problemas econômicos brasileiros nos últimos tempos. Em particular, as consequências da desordem salarial no Governo Goulart e o comportamento dos investimentos privados nesse período precisam ser examinados com mais evidência empírica.

A terceira etapa compreenderá a elaboração de algumas projeções preliminares e a fixação tentativa das metas setoriais de crescimento. A principal dessas projeções será a do crescimento demográfico, a qual afetará os estudos do mercado dos programas setoriais.

As principais metas globais a serem fixadas tentativamente serão a do crescimento do produto real e do consumo total (a preços constantes). Esses dados preliminares deverão ser fornecidos aos vários Grupos de Trabalho parciais, para que neles baseiem seus estudos e planos.

A quarta etapa corresponde à fixação, em caráter tentativo, de certas metas que não poderão ser determinadas apenas por estudos de mercado. Entre estas se destacam a do dispendio em educação, a do investimento em rodovias, ferrovias e portos, a dos investimentos em habitação e a do consumo do setor público. A finalidade dessa etapa, estritamente preliminar, é a de indicar, para os setores respectivos, verbas apro

ximadas de dispêndio e cujas ordens de grandeza deverão ser respeitadas.

A quinta etapa abrange a maior parte dos trabalhos de planejamento. A técnica recomendada é a dos estudos parciais. Serão instalados diversos grupos ou comissões encarregados dos planos preliminares de desenvolvimento regional e de programas de expansão setorial. Estes últimos deverão ser elaborados com suficiente grau de pormenor, de modo a projetar cuidadosamente os mercados, a estabelecer as metas de produção e importação (se fôr o caso), a indicar o consumo de matérias-primas, a orçar os investimentos necessários e a estabelecer seu cronograma, e a identificar a localização e a distribuição regional dos investimentos. Essa etapa fornece a matéria-prima do Plano, e por isso deverá ser desenvolvida com o máximo cuidado possível. É conveniente promover reuniões frequentes e boletins de comunicação dos diversos grupos setoriais a fim de facilitar os trabalhos subsequentes de coordenação.

A etapa seguinte já foi descrita em suas linhas gerais, na seção anterior. Ela começará pela crítica dos programas parciais, escoimando-os de eventuais inconsistências e inversões de prioridade. Em seguida os programas serão coordenados técnica, econômica e financeiramente, de acôrdo com os princípios já discutidos.

Uma vez coordenados os estudos setoriais, poderão ser definidas diversas variáveis e projeções essenciais ao Plano. Entre estas se incluem as projeções de balanço de pagamentos, as normas gerais de política fiscal, as diretrizes da política monetária e salarial e as projeções de criação de empregos. Esses elementos servirão de teste de consistência das metas globais do crescimento fixados na etapa c.

Completados os estudos será preciso explicitar as modificações institucionais requeridas à execução do Plano. Essa etapa obviamente exige os maiores cuidados, já grande parte da interferência governamental numa nação capitalista se faz através da legislação econômica. O atual Programa de Ação do Governo já oferece bons exemplos nesse sentido.

Terminadas as etapas anteriores será necessário reordenar convenientemente o Plano para efeitos de sua apresen-

tação. A versão oficial do Plano não precisa nem deve explicitar a sequência torturada de sua elaboração. De um modo geral, convém que o Plano comece pela indicação das metas globais, passe em seguida aos estudos macroeconômicos de diagnósticos, descreva as projeções globais do produto, investimento, etc., e só posteriormente passe à descrição dos programas regionais e setoriais. (Básicamente a sequência de apresentação é a mesma do atual Programa de Ação do Governo Castello Branco, convindo apenas dar maior ênfase aos planos regionais). Por outro lado, o grau de pormenor explicitado no Plano deve ser função decrescente do afastamento no tempo: para o primeiro ano de execução, o Plano deve ser extremamente minucioso convertendo-se em instrumento de aplicação prática por intermédio de orçamentos-programa; para os cinco primeiros anos o Plano deve ser minucioso nas metas de produção e investimentos, descendo inclusive ao nível de projetos ou ante-projetos setoriais, mas não sendo tão rígido na alocação de fundos quanto um orçamento programa. Finalmente, para os cinco anos seguintes o Plano deve resumir-se à indicação de metas agregativas e de alguns objetivos gerais de programação regional e setorial, indicando, quando muito, alguns detalhes sobre os investimentos setoriais de longo período de maturação.

Apresentado o Plano, será indispensável garantir o contrôle de sua execução e a sua revisão permanente. O controle da execução deverá ser feito com grande minúcia no caso das inversões e gastos públicos com a devida ilustração de gráficos de Gantt, etc. O controle do setor privado e dos governos estaduais e municipais será feito pelo acompanhamento estatístico dos resultados obtidos. Adaptando o Plano a êsses resultados, caberá ao Ministério do Planejamento elaborar anualmente os orçamentos-programa, que serão o instrumento direto de execução do sistema.

Por outro lado será conveniente, não para efeitos de divulgação, mas de orientação geral da equipe de Planejamento, renovar anualmente as metas e projeções decenais, avançando sempre um ano a mais. Os resultados não deverão ser apresentados como uma retificação do Plano, (pois isso seria politicamente despresticioso), a menos que as discrepâncias atinjam um grau excessivamente grande. Em princípio, o Plano só deve ser divulgado de cinco em cinco anos, que é o período co

berto com suficientes minúcias em cada apresentação. Todavia o sistema de revisão anual contínua é bastante útil para os planejadores.

As seções que se seguem descrevem em pormenor as etapas do planejamento acima indicadas.

V - COLETA DE INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS BÁSICAS

Como já foi assinalado, uma das maiores dificuldades atualmente existentes para elaboração de um Plano de Desenvolvimento no Brasil reside na escassez de informações estatísticas. Muito pouco se sabe sobre a produção, a capacidade e o emprego em diversos setores da economia brasileira, particularmente nas indústrias muito desconcentradas por empresas e no setor terciário. Obviamente pouco se pode esperar de um Plano se não se conhece sequer o que atualmente existe. É essencial coletar uma série de estatísticas básicas, a fim de que se possa levar adiante a tarefa de planificação pretendida. Alguns dos principais itens desse esforço de recuperação estatística são indicados a seguir:

- 1) - Finalizar a apuração do Censo de 1960.
- 2) - Atualizar as Contas Nacionais até 1964, essa atualização compreendendo
 - 2.1 - As estimativas de distribuição funcional da Renda.
 - 2.2 - As estimativas do Produto, da Renda e da Despesa Interna.
 - 2.3 - As estimativas da Conta do Governo.
 - 2.4 - As estimativas da Conta de Capital.
- 3) - Atualizar os Índices do Produto Real, Total e por setores de atividade, até 1964.
- 4) - Atualizar as estimativas da distribuição da Renda Interna por unidade da Federação e por setor de atividade até 1964.
- 5) - Preparar Índices de Produto Real por Estado (ou por região) e por setor de atividade até 1964.
- 6) - Estimar, por amostragem, os índices de produção e de emprego na indústria de transformação até 1964.

- 7) - Estimar a capacidade de produção existente nos principais setores da indústria de transformação.
- 8) - Estimar, na medida do possível, a distribuição setorial e regional da formação bruta de capital fixo.
- 9) - Desenvolver um inquérito especial sobre a atividade e o emprego na construção civil.
- 10) - Obter dados sobre nível de atividade, renda e emprego no comércio e em serviços.
- 11) - Atualização das estatísticas de transporte.
- 12) - Compilar as informações sobre estrutura dos orçamentos familiares, e distribuição das despesas do consumo por produto em função da renda.
- 13) - Testar a fidedignidade das estatísticas agrícolas pelo confronto dos dados do SEP com os do Censo de 1960 e levantamento por amostragem nas áreas de produção.
- 14) - Consolidar as Contas das três esferas de Governo, distinguindo as despesas de consumo, transferências, subsídios e investimentos.
- 15) - Discriminação das inversões públicas de acordo com os setores de aplicação.
- 16) - Discriminação do consumo público por esfera de governo e tipo de destinação.
- 17) - Estimativa das fontes de financiamentos da formação de capital. Tentativa de mensuração da poupança pessoal, da poupança bruta das empresas e da poupança do governo.
- 18) - Estimativa dos coeficientes técnicos de produção (físicos) para as principais matérias-primas.
- 19) - Estimativa das condições habitacionais-Deficit residencial. Estimativa do número de favelas e habitações anti-higiênicas.
- 20) - Estimativa da distribuição da população segun-

do nível educacional e profissional.

- 21) - Estimativa preliminar por amostragem e por projetos da relação incremental capital/produto por tipo de atividade e de indústria.
- 22) - Estimativa da distribuição dos salários por níveis, setores de atividade e regiões. Apuração preliminar da lei dos dois terços.
- 23) - Capacidade de armazenamento - Armazéns, silos e frigoríficos. Discriminação por tipos.
- 24) - Comércio por vias internas.

Algumas das estatísticas acima, pelas dificuldades envolvidas, só poderão ser apuradas a título de estimativas preliminares. Ainda assim elas serão úteis à preparação do Plano. Obviamente, vários dos estudos parciais poderão ser iniciados sem que todos esses dados tenham sido coletados, não havendo razão para retardá-los. Todavia, outros estudos parciais e a coordenação final dos programas dependerão da obtenção da totalidade ou da quase totalidade das informações acima mencionadas.

VI - ELABORAÇÃO DOS ESTUDOS DE DIAGNÓSTICO.

A adequação de um Plano depende, em boa parte, da qualidade dos estudos de diagnóstico que lhe servem de base. O atual Programa de Ação Econômica do Governo já contém um bom diagnóstico preliminar dos problemas econômicos brasileiros. É preciso, todavia, aprofundá-lo à luz de novos elementos de evidência empírica. Os estudos que a seguir se recomendam tomam por base a versão integral do Programa, distribuída em edição mimeografada.

1) - O Crescimento Econômico no Período de Após Guerra

Tomar como ponto de partida o capítulo III do Programa. Ampliá-lo com as seguintes análises e dados:

- a) - Desdobramento dos índices do produto agrícola e industrial.
- b) - Análise da pauta de importações - identificação das fases e da sequência do processo substitutivo de importações.

- c) - Análise do comportamento dos investimentos nos períodos 1947/1961 e 1962/1964 - Tentativa de identificação setorial.
- d) - O papel do Governo e do setor privado na formação de capital:
 - Governo Federal
 - Governos Estaduais e Municipais
 - Setor privado.

Áreas de setores de investimentos cobertas por cada um.

- e) - As fontes de poupança. Efeitos da tributação e da distribuição funcional da renda do setor privado. O papel do mercado de crédito e de capitais.
- f) - O consumo do setor privado - Estrutura dos orçamentos familiares.
- g) - O consumo público. Estrutura, evolução, efeitos sobre o crescimento.
- h) - O papel do setor externo no financiamento da formação de capital.
- i) - Identificação e tentativa dos desequilíbrios de crescimento - Pontos de estrangulamento - Setores retardatários no desenvolvimento (*).
- j) - As disparidades entre o setor urbano e o rural. Tentativa de mensuração e explicação.
- l) - Dualismo econômico - Extensão, importância.
- m) - Perspectivas da taxa interna de poupança. Dependência da política fiscal, salarial, da criação de novos instrumentos mobiliários, do programa habitacional, etc.
- n) - Oportunidades novas de substituição de importações. Disponibilidade de recursos naturais, mer

(*) O estudo obviamente exige sofisticação. Não se cometa a ingenuidade de classificar como retardatário um setor só porque tenha crescido mais lentamente que os outros. Racionamento e modificações de preços relativos são melhor evidência, embora sujeitas a muitas qualificações.

cados, etc.

2) - O Processo Inflacionário

Tomar por base o capítulo IV do Programa, ampliando-o com os seguintes elementos:

- a) - Analisar a coexistência inflação/desenvolvimento até 1961.
- b) - Examinar as experiências passadas de contenção inflacionária assinalando as causas de seu insucesso.
- c) - Identificar o papel dos reajustes salariais forçados no processo inflacionário. Mecanismo dos dissídios e acordos coletivos.
- d) - Examinar o papel dos chamados "recursos não-monetários" pelas contas monetárias no passado.

3) - População e emprêgo.

- a) - Evolução da população - Estrutura por idades, distribuição regional - População ativa.
- b) - Problemas de emprêgo. Ampliação dos dados do capítulo V do Programa de Ação.*
- c) - A baixa taxa de absorção de mão-de-obra no setor secundário. Análise quantitativa de suas causas.
- d) - O emprêgo no setor terciário.
- e) - Estimativa de relações capital/mão-de-obra em alguns setores típicos (a partir de projetos).
- f) - Projeções da população, da sua distribuição regional, e da sua distribuição etária.
- g) - Necessidade de criação de empregos.

4) - Desigualdades Econômicas Regionais

O atual capítulo VI do Programa de Ação divide-se em duas partes, uma tratando da distribuição funcional da renda, outra da distribuição regional. A parte correspondente à distribuição funcional pode ser embutida no capítulo referente ao crescimento econômico no período de após-guerra. A parte correspondente às desigualdades econômicas regionais deve constituir um capítulo separado sendo necessário ampliar con-

sideravelmente o material contido na secção 6.3 e no capítulo XXIV do Programa de Ação. O diagnóstico dever incluir:

- a) - Evolução dos índices do produto real por região.
- b) - Comparação das taxas de crescimento por região.
- c) - Se possível, a análise da modificação das relações de trocas interregionais.
- d) - Exame da atuação dos órgãos de fomento regional SUDENE, SPVEA , etc.
- e) Resultado dos favores previstos na legislação federal (Art. 34 da lei da SUDENE, etc.).
- f) - Conta da poupança e do investimento do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais por região.
- g) - Fluxos financeiros entre as regiões através do sistema bancário.
- h) - Exame das possibilidades de crescimento das regiões mais atrasadas.

5) - Política Financeira

O capítulo VIII do Programa de Ação deve ser bastante ampliado consolidando os orçamentos dos Estados e Municípios e incorporando a descrição de política tributária contida no capítulo XI. Especificamente, será necessário enriquecer o estudo com os seguintes pormenores:

- a) - Estrutura da receita pública federal, estadual e municipal no último decênio;
- b) - Estrutura da despesa nos três níveis de governo. Despesas de consumo de investimento e transferências e seu desdobramento;
- c) - Análise dos deficits públicos;
- d) - A dívida pública empréstimos compulsórios;
- e) - Consolidação das autarquias e Sociedades de Economia Mista;
- f) - Análise dos mecanismos de execução orçamentária.

6) - Política Monetária

O capítulo IX do Plano contém um bom ponto de partida. É oportuno fundi-lo com o capítulo X. O sistema deve ser enriquecido com maior descrição institucional, sobre sistema creditício, sobre o papel das instruções da SUMOC, etc.

7) - Comércio exterior

O capítulo XV do Programa de Ação encerra uma série de aspectos gerais que deveriam ser transferidos para o diagnóstico do crescimento econômico após-guerra. É importante enriquecer o capítulo com maiores detalhes de análise sobre a composição das importações e exportações e sobre a evolução do endividamento externo. As projeções agregativas, baseadas em correlações entre importação e renda real possuem pouco interesse. O capítulo de capitais estrangeiros deve ser incorporado ao estudo em questão.

8) - Agricultura

O capítulo XIV do Programa encerra um bom diagnóstico preliminar. É indispensável pormenorizá-lo com maiores estudos sobre: os problemas específicos de cada região, de cada tipo de lavoura. É também importante examinar a intermutabilidade das culturas, as reações da agricultura às modificações de preços relativos, etc.

9) - Indústria

O capítulo XIX do Programa de Ação quase nada contém em matéria de diagnóstico. Será preciso formular esse diagnóstico, examinando as taxas de crescimento por setores nos últimos anos, identificando as dificuldades logísticas, os setores com excesso de capacidade, etc.

10) - Infraestrutura.

(Energia, Petróleo, Carvão Mineral, Transporte e Comunicações).

O capítulo XVIII do Programa pode ser enriquecido em termos de diagnóstico. Analisar melhor as séries passadas de produção e de investimentos (e de importação, no caso do petróleo e carvão). Identificar o resultado das políticas setoriais aplicadas.

11) - Abastecimento

O programa de Ação quase nada contém em termos de

diagnóstico do problema do abastecimento alimentar. É preciso incluir a análise desse importante problema, esclarecendo os métodos de comercialização, as dificuldades de armazenamento e transporte, o papel da política de preços mínimos e de crédito, etc.

12) - Comércio e Serviços

O Programa de Ação nada contém sobre essa parte do setor terciário. Cumpre analisar sua inclusão em termos de geração de renda e de emprego e de absorção de investimentos.

13) - Recursos naturais

Ampliar o diagnóstico sumário apresentado no capítulo XX do Programa mostrando os gastos realizados no passado, etc.

14) - Habitação.

O capítulo XIII do Programa se resume a um diagnóstico qualitativo. Será preciso enriquecê-lo com dados, mostrando a evolução dos índices de construção residencial, quantificando aproximadamente a população favelada e sua distribuição regional, e identificando as principais características do Problema Habitacional na agricultura, e o total dos investimentos em habitação.

15) - Educação

O diagnóstico contido no capítulo XXI do Programa carece de atualização pela falta dos dados do Censo de 1960. É preciso reformulá-lo em termos desses dados. É preciso também quantificar melhor os dispêndios em educação e as disponibilidades de mão-de-obra nos diferentes níveis de qualificação.

Não basta

16) - Saúde

O diagnóstico contido no capítulo XXII é também muito sumário. É preciso quantificar melhor as despesas e investimentos realizados no setor, particularmente no que tange aos Governos Estaduais e Municipais.

17) - Previdência Social

O diagnóstico contido no capítulo XXIII é pobre em matéria de dados. Enriquecê-lo com a estatística dos benefícios pagos da arrecadação etc.

VII - PROJEÇÕES PRELIMINARES E FIXAÇÃO
TENTATIVA DAS METAS GLOBAIS DE CRESCIMENTO

Uma vez elaborados os estudos macro-econômicos de diagnóstico identificados nos itens 1 a 4 da seção anterior será necessário fixar certas metas e projeções globais que servirão de base à elaboração dos diversos estudos parciais (regionais e setoriais). Esses dados preliminares serão, basicamente:

- a) - projeções de crescimento demográfico e seu desdobramento regional;
- b) - metas de crescimento do produto real - total nacional e desdobramento regional;
- c) - metas de crescimento do consumo pessoal a preços constantes - total nacional e desdobramento regional;
- d) - metas de evolução do consumo do setor público a preços constantes.

As projeções demográficas deverão ser elaboradas com o máximo cuidado, visto que elas influirão sensivelmente nas análises de mercado. É importante complementar os dados dos Censos de 1950 e 1960 com outros elementos empíricos de evidência mais recente.

As metas de crescimento do produto real deverão ser fixadas em três hipóteses tentativas a serem posteriormente selecionadas: 6% ao ano, 6,5% ao ano e 7% ao ano. As metas de crescimento regional deverão ser distribuídas também em três hipóteses tentativas, compatíveis com os totais nacionais fixados.

A taxa de investimentos necessária para atingir essas metas de crescimento dependerá naturalmente da relação incremental capital/produto, que é uma incógnita "a priori". Como a exequibilidade de uma determinada meta de crescimento dependerá principalmente dessa relação, convém associar as três metas alternativas de crescimento do produto real numa estimativa preliminar única de taxa de investimentos, .V.G. 18% ou 19% do PIB.

As metas do crescimento do consumo público e privado deverão ser fixadas, em cada hipótese de crescimento do Pro

duto Real de modo a se tornarem compatíveis com essa taxa de formação de capital, e com o montante líquido de ajuda externa previsível. Essas metas só poderão ser fixadas após o prévio conhecimento do comportamento recente da taxa de poupança interna. Esta indicará se será necessário, a fim de opais não depender permanentemente de uma ajuda externa excessiva, reforçar a taxa interna de poupança situando, durante um certo período, a taxa de crescimento do consumo abaixo da do produto real. Assim, por exemplo, se se estabelece como objetivo preliminar uma taxa de investimento de 19% do PIB e se se admite que, dêsse total, 1,5% do PIB devam ser financiados pelo deficit do Balanço de Pagamentos em conta corrente e, ainda, se se verifica que a taxa de poupança no presente é apenas de 14% do PIB, então será necessário que, durante algum tempo, o consumo cresça mais lentamente que o produto real, até que a taxa de poupança chegue a 17,5% do PIB (ou talvez um pouco mais para compensar o excesso de ajuda externa no início da série) (*). A restrição da taxa de crescimento do consumo deverá ser distribuída entre o consumo público e o privado, havendo um grau de liberdade na escolha. No caso brasileiro parece haver conveniência em refrear particularmente o crescimento do consumo público, ao que tudo indica exagerado. Há que lembrar, todavia, que essa decisão não poderá ser facilmente imposta aos governos Estaduais e Municipais.

qual tipo de consumo público?

Se fôr necessário prever uma taxa de crescimento do consumo privado inferior à do produto real, será preferível diluir a diferença ao longo do tempo do que concentrá-la num período curto (evitando, por exemplo, que o consumo privado "per capita" permaneça inalterado durante um ou dois anos). Isso para evitar um efeito depressivo nas indústrias produtoras de bens duráveis de consumo, cujo mercado se rege, em boa parte, pelo princípio de aceleração.

(*) Convém recordar a metodologia do modelo: as metas fixadas são as de crescimento do produto e do consumo e, por diferença, da poupança interna. A taxa de investimento necessária é uma incógnita "a priori", seu conhecimento dependendo da consolidação dos estudos setoriais. A consistência do modelo é propiciada pelo setor externo. A estimativa prévia da taxa de investimentos destina-se apenas a orientar as ordens de grandeza.

Uma vez prontas as projeções do crescimento demográfico e do seu desdobramento regional e setorial e fixadas, nas três hipóteses, as metas de crescimento do produto real e do consumo real, elas deverão ser comunicadas aos diversos grupos de estudos parciais, para que nelas baseiem seus trabalhos.

VIII - FIXAÇÃO TENTATIVA DAS METAS SETORIAIS AUTÔNOMAS

Além das projeções demográficas e das metas de crescimento do produto e do consumo, a coordenação central do Plano precisará definir certas metas setoriais que não poderão ser determinadas exclusivamente por análises de mercado e das interrelações do sistema econômico. Um exemplo típico é a meta de despesas de consumo do Governo. Outro é a meta dos investimentos habitacionais; conquanto as necessidades de residências possam ser estimadas pelo deficit presente e pelo crescimento demográfico, o custo unitário pode variar sensivelmente conforme o padrão de habitação incentivado, restando boa margem de manipulação da política econômica sobre o total dos investimentos no setor; outro exemplo é a meta de investimento em abastecimento de água e rede de esgotos sanitários; o deficit desses serviços é grande demais para ser corrigido a curto prazo, e a política econômica pode manipular sensivelmente esses investimentos conforme o prazo fixado para a eliminação do deficit.

É vantajoso que, para esses setores, se fixem previamente determinadas metas tentativas de dispêndio. Isso para evitar que os grupos de estudos setoriais, não sendo guiados por uma análise rígida do mercado, estabeleçam programas excessivamente ambiciosos em relação às possibilidades do país. Essas metas serão apenas tentativas, podendo ser posteriormente revistas à luz dos pormenores, dos estudos setoriais. Não obstante, elas servirão para fornecer uma bitola da ordem de grandeza para os grupos respectivos.

São as seguintes as metas setoriais autônomas a serem tentativamente fixadas pela coordenação central do Plano:

- 1) - Despesas de consumo do setor público - Governo Federal, Estadual e Municipal.
- 2) - Transferências do setor público
- 3) - Investimento em habitação
- 4) - Investimento em portos

- 5) - Investimento em construção rodoviária
- 6) - Investimento ferroviário
- 7) - Investimento em comunicações
- 8) - Despesas com pesquisa de recursos naturais
- 9) - Despesas de educação
- 10) - Despesas em saúde
- 11) - Investimentos em abastecimento d'água e rede de esgotos
- 12) - Despesas de previdência social.

A fixação dessas metas tentativas deverá ser feita estabelecendo-se, para cada uma delas, uma determinada percentagem (se conveniente variável no tempo, sobretudo no caso do consumo público) do Produto Interno Bruto. Essas percentagens serão fixadas por métodos semi-científicos, tendo em vista: (*)

- a) - a percentagem correspondente nos últimos anos;
- b) - as características de cada setor identificadas nos estudos de diagnóstico;
- c) - as diferenças entre a taxa de investimento nos últimos anos e a que se prevê no Plano.

Obtidas essas percentagens elas serão aplicadas às séries fixadas como meta de crescimento do Produto Real. Como essas metas contemplam três hipóteses (6% a.a., 6,5 a.a. e 7% a.a.) as metas de dispêndio correspondente deverão ser formuladas também em três hipóteses.

IX - PREPARAÇÃO DOS PLANOS E ESTUDOS PARCIAIS

A matéria-prima básica do Plano serão os diversos Programas parciais, os quais deverão envolver para cada setor da economia as análises de mercado, as metas de produção, os orçamentos de investimentos etc. Basicamente deverão ser desenvolvidos os seguintes estudos parciais (**):

- 1) - Planos preliminares de desenvolvimento regional

Êsses planos deverão esboçar, para as regiões mais atrasadas:

1. a) as metas de crescimento do produto real

(*) Os critérios supostamente científicos, além de muito controvertidos, são de difícil aplicação prática por motivos estatístico óbvios.

(**) Êsses estudos parciais deverão ser elaborados nas três hipóteses de crescimento do produto real.

"Original"
implica na tarefa
ajustada de determinados
Estados.

- 29 -

- 1.b) as metas de expansão da agricultura, indústria, transportes e serviços;
- 1.c) o crescimento programado para os principais itens de produção agrícola;
- 1.d) as principais indústrias a serem localizadas nas regiões;
- 1.e) as obras de infraestrutura programadas - energia elétrica, combustíveis, transportes, comunicações;
- 1.f) despesas previstas em educação, saúde e saneamento;
- 1.g) despesas com a pesquisa de recursos naturais;
- 1.h) investimentos necessários à realização do Plano;
- 1.i) fontes de financiamento previstas.

Faltam
projeções de emprego

Êsses planos serão de natureza estritamente preliminar, devendo ser todos posteriormente revistos. Sua finalidade será a de oferecer uma orientação regional para os grupos de trabalho setoriais. É importante que êsses planos preliminares estejam prontos antes da elaboração dos programas setoriais. Antes de serem fornecidos aos grupos de estudos setoriais, êles deverão ser objeto de uma revisão sumária pela coordenação central do Plano.

2) - Programa das despesas de consumo e transferências governamentais

Êsse programa deverá fixar para o Governo Federal e projetar para os Governos Estaduais e Municipais as despesas de consumo e transferências, desdobradas segundo grandes classes. As projeções e metas deverão ser estabelecidas dentro dos critérios básicos fornecidos pela coordenação central do Plano.

3) - Programa de desenvolvimento da agricultura

O Programa de desenvolvimento agropecuário deverá apresentar, para cada cultura ou produto, os seguintes itens (no que forem cabíveis em cada caso).

como?

3.a) - Projeções de consumo interno - Para os alimentos, essas projeções poderão ser obtidas por correlações do tipo.

$$c_i = KC$$

onde: c_i = consumo "per-capita" em termos físicos, de um determinado produto

C = consumo total do país, a preços constantes, por habitante

K, α = constantes

Os valores de C para base das projeções serão os estabelecidos (nas três hipóteses de crescimento) pela coordenação central do Plano (parágrafo VII).

Para as matérias-primas agrícolas as projeções deverão ser elaboradas, na medida do possível, a partir da projeção de crescimento dos setores que as utilizarem. Na falta de dados poder-se-á usar, como primeira aproximação sujeita a posterior retificação, uma correlação do tipo empregado para os alimentos.

As projeções em questão deverão ser desdobradas por regiões geo-econômicas.

3.b) - Projeções das exportações.

3.c) - Metas de produção interna e projeções de importação.

As metas de produção sendo localizadas por regiões, com definição das áreas produtoras.

3.d) - Projeções das áreas cultivadas ou utilizadas.

3.e) - Projeções do emprêgo de mão-de-obra.

3.f) - Consumo de adubos, corretivos, pesticidas e inseticidas, sementes melhoradas.

3.g) - Consumo de rações.

3.h) - Capacidade necessária de armazenamento estático - armazém, silos

3.i) - Capacidade necessária de matadouros e frigoríficos.

3.j) - Investimentos necessários à realização do Programa - Construções, mecanizações, etc. e recursos para o seu financiamento.

Não basta o conceito de emprego de mão de obra. São numerosias profissões de pessoal técnico e, em tanto, profissões regulamentadas (pessoal de ministérios, pessoal de universidades, etc.)

- 31 -

5 m efetivo de (10) agências?

- 3.k) - Crédito agrícola - Tipos, metas.
- 3.l) - Política de preços mínimos.
- 3.m) - Pesquisa e aperfeiçoamento dos métodos de produção e treinamento de pessoal técnico assistência técnica.
- 3.n) - Irrigação e conservação do solo.
- 3.o) - Eletrificação Rural.
- 3.p) - Reflorestamento.
- 3.q) - Conservação do solo e irrigação.
- 3.r) - Mudanças institucionais necessárias.
- 3.s) - Problemas específicos do setor ou cultura.
- 3.t) - Problemas de transporte e abastecimento.

Esses estudos deverão localizar a produção por região geo-econômica e contemplar, especificamente, os seguintes subsetores:

- 3.A) - Lavouras
 - Algodão
 - Amendoim
 - Arroz
 - Barana
 - Batata Inglesa
 - Cacau
 - Café
 - Cana-de-açúcar
 - Cebola
 - Feijão
 - Fumo
 - Laranja
 - Mamona
 - Mandioca
 - Milho
 - Tomate
 - Trigo
 - Outras lavouras
- 3.B) - Produção animal e derivados
 - Pecuária e derivados
 - Avicultura
- 3.C) - Produção extrativa vegetal
- 3.D) - Pesca

Esses diversos estudos deverão ser divididos entre grupos de trabalho, de acordo com as respectivas especializações. Algumas lavouras (v.g. café) exigirão um grupo de trabalho separado.

4) - Programa de Desenvolvimento da Indústria (Extrativa Mineral e de Transformação)

Esse programa deverá apresentar para cada um dos principais produtos extrativos minerais e da indústria de transformação, os seguintes itens (no que forem cabíveis em cada caso).

4.a) - Projeções de demanda interna

Essas projeções deverão ser desenvolvidas

4.a.1) - No caso de bens de consumo corrente Por correlações do tipo $c_i = k C^\alpha$, como no caso dos alimentos;

4.a.2) - No caso de bens duráveis de consumo a demanda deverá ser dividida em duas componentes: a demanda de expansão e a de reposição; a primeira poderá ser estimada a partir dos acréscimos do estoque potencial, a qual poderá ser ajustado a uma equação do tipo:

$$E_i = k C^\alpha$$

E_i designando o estoque do bem "per capita", C o consumo total a preços constantes por habitante, k e α , constantes. Nesse caso a demanda de expansão no ano t poderá ser estimada pela fórmula: $k (C_t^\alpha - C_{t-1}^\alpha)$.

4.a.3) - No caso das matérias primas industriais - a demanda deverá, na medida do possível, ser projetada a partir da procura dos produtos que utilizarem as ma-

térias-primas em questão, observados os devidos coeficientes técnicos. Quando se tratar de matérias-primas de utilização extremamente diversificada, não sendo possível identificar os coeficientes técnicos necessários, admitir-se-á, como aproximação, o critério de projeção de demanda aplicável aos bens de consumo corrente $c_i = kC^*$. Talvez convenha, em determinados tipos, aplicar um critério misto: para os principais usuários projetar diretamente a demanda a partir da estrutura de consumos intermediários, e para os usuários menores e muito diversificados recorrer ao critério aproximado de correlação.

- 4.a.4) - No caso de bens de capital - A projeção de mercado deverá ser feita, quando possível, pela avaliação da demanda de expansão e de reposição em função dos programas de expansão dos setores que utilizarem êsses bens de capital. Na falta de dados aceitar-se-á, como aproximação, a projeção da demanda total, ou de parte dela, por critérios análogos aos aplicados aos bens duráveis do consumo.

No caso de demanda de bens duráveis de consumo e dos bens de capital será necessário destacar, nas séries passadas e nas projeções, os movimentos transitórios correspondentes à demanda reprimida, aos ajustamentos por variações de preços, etc. As projeções de demanda também deverão ser ajustadas, na medida em que sejam previstas mudanças sensíveis no preço dos bens industriais em relação ao nível geral de preços.

Cumpra ressaltar, ainda, que as projeções de demanda deverão ser decompostas por região geo-econômica.

- 4.b) - Metas de produção interna, projeções de importação e de exportação.
- 4.c) - Localização da produção e sua justificação.
- 4.d) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos no setor.
- 4.e) - Consumo de matérias-primas e de energia elétrica.
- 4.f) - Emprêgo de mão-de-obra.
- 4.g) - Investimentos necessários
 - g.1) - Discriminação física por grandes itens
 - g.2) - Orçamentos
 - g.3) - Cronogramas
 - g.4) - Equipamentos Nacionais
 - g.5) - Equipamentos importados
 - g.6) - Construções.
- 4.h) - Necessidades de capital de giro
 - h.1) - Estoques
 - h.2) - Capital de giro financeiro.
- 4.i) - Salários, valor adicionado, custo de produção.
- 4.j) - Fontes de financiamento.
- 4.k) - Reequipamento.
- 4.l) - Transportes e suprimento dos mercados.
- 4.m) - Problemas específicos do setor.

Esses estudos deverão abranger, especificamente, os seguintes subsetores:

- 4.A) - Indústria extrativa mineral
 - Minérios: de ferro
 - de manganês

Aqui também este item tem que ser discutido.

Análise de produtividade

Treinamento de pessoal (gerenciamento, técnicas)

de alumínio
de tungstênio
outros

Minerais industriais:
calcáreo
dolomita
fosfatos naturais
sal
outros

Materiais de construção:
areia lavada
mármore
outros

Areia monazítica

Água mineral

4.B) - Indústria de Transformação de Mi-
nerais não-metálicos.

Cimento e artefatos
Vidro
Tijolos
Telhas
Material de cerâmica
Pedras de construção
Outras.

4.C) - Indústria Siderúrgica

4.D) - Metais não-ferrosos

Alumínio
Chumbo
Cobre
Estanho
Zinco
Outros

4.E) - Indústria Mecânica

4.F) - Indústria de Material Elétrico e
de Comunicações

4.G) - Indústria automobilística e de au-
to peças

- 4.H) - Indústria de Material ferroviário
- 4.I) - Carroçarias
- 4.J) - Indústria da Madeira
- 4.K) - Indústria do Mobiliário
- 4.L) - Indústria do Papel e papelão
- 4.M) - Indústria e produtos de Borracha
- 4.N) - Couros e peles
- 4.O) - Indústria química

Acetileno
Ácido Clorídrico
Ácido nítrico
Ácido sulfúrico
Amoníaco
Carbureto de cálcio
Enxôfre
Gás carbônico
Oxigênio
Glicerina
Soda cáustica
Barrilha
Materiais plásticos e fios
artificiais
Explosivos, fósforos de
segurança e semelhantes
Óleos e gorduras
Perfumaria, sabões e ve-
las
Esmalte, tintas e verni-
zes
Desinfetantes, insetici-
das, preparados para lim
peza
Adubos químicos
Produtos petroquímicos

- 4.P) - Construção Naval
- 4.Q) - Indústria Têxtil
- 4.R) - Indústria do Vestuário, calçado e

artefatos de Tecidos

4.S) - Indústria de Produtos Alimentares

4.T) - Indústria de Bebidas

4.U) - Indústria de Fumo

4.V) - Indústria Editorial e Gráfica

4.W) - Produtos Farmacêuticos

4.X) - Outras Indústrias

5) - Programa de Desenvolvimento da Indústria de Construção Civil

Esse programa deverá ser elaborado dentro do seguinte roteiro:

- 5.a) - Projeções do mercado e metas de produção
- Essas projeções deverão ser elaboradas tendo em vista as metas do programa habitacional, os níveis previstos de investimentos e as metas de infraestrutura (portos, barragens, estradas, etc.). Devido à enorme diversificação do setor, será virtualmente impossível obter uma projeção totalmente analítica dos investimentos em construção. Dêsse modo será aconselhável elaborar as projeções por grupos (construção residencial, construção industrial, obras de infraestrutura, etc.).

As projeções do mercado, naturalmente, deverão ser subdivididas por regiões.

- 5.b) - Consumo de materiais
5.c) - Emprêgo de mão-de-obra
5.d) - Investimentos necessários - Ativo fixo e Capital de giro - Recursos
5.e) - Salário, valor adicionado, custo
5.f) - Problemas de transportes de matérias-primas
5.g) - Problemas específicos do setor

6) - Programa de Energia Elétrica

Esse programa setorial deverá conter:

- 6.a) - Análise de mercado - Dada a extrema pulverização do mercado não será viável uma projeção totalmente analítica. Cabe dividir a demanda em diversos tipos de suficiente grau de agregação (demanda residencial, comercial, industrial, etc.). A demanda residencial poderá ser estimada como a de um bem de consumo final. A dos demais setores em função das suas taxas de crescimento (no caso da demanda industrial é interessante ponderar as indústrias pelo consumo de energia elétrica por unidade de produtos).

A análise de mercado deverá ser decomposta por regiões.

- 6.b) - Evolução da potência instalada e sua localização
- 6.c) - Transmissão e distribuição
- 6.d) - Investimentos necessários:
Equipamentos nacionais
Equipamentos e materiais importados
Construções
- 6.e) - Cronograma das Inversões
- 6.f) - Problemas tarifários
- 6.g) - Recursos para a realização do programa
- 6.h) - Principais projetos e anteprojetos

7) - Petróleo

O programa sobre petróleo deverá abranger os seguintes pontos:

- 7.a) - Projeções de demanda de petróleo e derivados e sua decomposição regional
- 7.b) - Metas indicativas de produção, importação e exportação - avaliação das reservas

- 7.c) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos no setor
 - 7.d) - Consumo de matérias-primas e de energia elétrica
 - 7.e) - Emprêgo de mão-de-obra
 - 7.f) - Investimentos necessários:
 - f.1) - Discriminação física por grandes itens
 - f.2) - Orçamentos
 - f.3) - Cronogramas
 - f.4) - Equipamentos nacionais
 - f.5) - Equipamentos importados
 - f.6) - Construções
 - 7.g) - Gastos em pesquisas e prospecção
 - 7.h) - Salários, valor adicionado, custo de produção
 - 7.i) - Fontes de financiamento das inversões
 - 7.j) - Transportes
 - 7.k) - Política de petróleo
 - 7.l) - Problemas específicos do setor
- 8) - Carvão Mineral
- 8.a) - Projeções da demanda - Carvão metalúrgico, carvão vapor, etc.
 - 8.b) - Metas indicativas da Produção e Importação
 - 8.c) - Consumo de matérias-primas e energia elétrica
 - 8.d) - Emprêgo de mão-de-obra
 - 8.e) - Investimentos necessários
 - 8.e.1) - Discriminação física por grandes itens
 - 8.e.2) - Orçamentos
 - 8.e.3) - Cronograma

- 8.e.4) - Equipamentos nacionais
 - 8.e.5) - Equipamentos importados
 - 8.e.6) - Construções
 - 8.f) - Gastos em pesquisas
 - 8.g) - Salários, valor adicionado, custo de produção
 - 8.h) - Fontes de financiamento das inversões
 - 8.i) - Transportes
 - 8.j) - Problemas específicos do setor
- 9) - Programa de Transportes

O Programa de Transportes deverá compreender os seguintes itens:

- 9.a) - Análise e Projeções da demanda de transportes - Esse estudo deve procurar estimar para o passado e projetar para o futuro, a procura de transportes rodoviários, ferroviários, aquaviários e aeroaviários em toneladas/quilômetro e passageiros/quilômetro. As projeções deverão ser elaboradas tendo em vista os aumentos de produção e demanda indicados nos demais estudos setoriais e as respectivas distribuições regionais. As projeções, por sua vez, devem levar em consideração, na medida do possível, as mudanças institucionais recomendadas no Plano e que possam afetar a concorrência entre os diferentes meios de transporte .
- 9.b) - Programa Rodoviário
 - 9.b.1) - Renda e emprêgo gerados nos transportes rodoviários (*)
 - 9.b.2) - Estimativa do aumento da frota de caminhões
 - 9.b.3) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos de constru-

(*) Na atividade transportadora, não na construção.

ção e pavimentação de estradas. Estimativas de tráfego e justificação econômica. Relações custo-benefício

- 9.b.4) - Previsão dos investimentos e de seus cronogramas.
- 9.b.5) - Fontes de recursos para o programa de construção e pavimentação rodoviária.
- 9.b.6) - Emprêgo gerado pela construção e pavimentação de estradas.
- 9.b.7) - Despesas de manutenção

9.c) - Programa Ferroviário

- 9.c.1) - Renda e emprêgo gerados no transporte ferroviário
- 9.c.2) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos de melhoria de traçados, ampliação de terminais, padronização de bitola, etc. Estrutura de tráfego, utilização e justificação econômica. Relações custo-benefício.
- 9.c.3) - Material rodante
- 9.c.4) - Previsão dos investimentos- Cronogramas
- 9.c.5) - Fontes de recursos
- 9.c.6) - Emprêgo gerado nos investimentos ferroviários
- 9.c.7) - Supressão de ramais antieconômicos
- 9.c.8) - Política de tarifas
- 9.c.9) - Saneamento financeiro e custos operacionais
- 9.c.10) - Política de pessoal

9.d) - Programa portuário

- 9.d.1) - Estimativas do movimento de car
gas
- 9.d.2) - Principais projetos e anteproje-
tos e sua justificação econômi-
ca. Relações custo-benefício.
- 9.d.3) - Investimentos e cronogramas
- 9.d.4) - Recursos para o financiamento
do programa
- 9.d.5) - Renda em emprêgo gerados, na a-
tividade portuária e nos respec-
tivos investimentos
- 9.d.6) - Política de tarifas, pessoal, cus
tos operacionais e saneamento
financeiro

9.e) - Transporte Marítimo

- 9.e.1) - Investimentos previstos na cons
trução e recuperação de navios,
e na construção de diques - Cro
nogramas
- 9.e.2) - Fontes de recursos para o finan
ciamento do programa
- 9.e.3) - Política de tarifas, pessoal, cus
tos operacionais e saneamento fi
nanceiro
- 9.e.4) - Renda e emprêgo no transporte ma
rítimo

9.f) - Transporte Aéreo

- 9.f.1) - Investimentos previstos - Aero-
naves, aeroportos, obras comple-
mentares, proteção ao vôo, etc.
- 9.f.2) - Fontes de recursos
- 9.f.3) - Política de operação - linha,
frequências, etapas. Concorrên-
cia entre emprêsas.

9.f.4) - Custos operacionais e saneamento financeiro

9.f.5) - Renda e emprêgo gerados no transporte aéreo e nos investimentos previstos no Programa

10) - Comunicações

Êsse estudo deverá conter:

10.a) - Meta do programa de telecomunicações

10.b) - Organização do sistema

10.c) - Política tarifária - autofinanciamento

10.d) - Investimentos necessários - Equipamentos nacionais
Equipamentos importados
Construções

10.e) - Recursos para o financiamento do Programa

11) - Comércio, Atividades Financeiras, Serviços Pessoais

Êsse estudo, dada a enorme pulverização das atividades terciárias, compreenderá apenas uma série de projeções agregadas, relativas aos seguintes itens:

11.a) - Renda e emprêgo gerados no setor

11.b) - Estimativa dos investimentos necessários

12) - Recursos Naturais

Êsse estudo deverá conter:

12.a) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos de pesquisas e levantamento de recursos naturais.

12.b) - Dispêndios previstos, cronogramas e recursos para o financiamento.

13) - Educação

Êsse estudo deverá conter:

13.a) - Metas a serem atingidas no setor educacional - alfabetização, ensino primário,

secundário, técnico, superior

- 13.b) - Conciliação dessas metas com as estimativas de demanda de mão-de-obra qualificada.
- 13.c) - Modificações institucionais necessárias e reorganização do sistema.
- 13.d) - Necessidade de formação de professores.
- 13.e) - Dispêndio e investimentos previstos.
- 13.f) - Recursos para o financiamento do Programa.
- 13.g) - Descrição dos principais projetos.

14) - Saúde e Saneamento

Esse estudo deverá conter:

- 14.a) - Metas a serem atingidas - abastecimento de água, rede de esgotos, controle das endemias e doenças transmissíveis, recursos médico-sociais, distribuição de produtos terapêuticos, etc.
- 14.b) - Descrição dos principais projetos e anteprojetos e sua justificação sócio-econômica.
- 14.c) - Modificações institucionais necessárias a reorganização.
- 14.d) - Dispêndios e investimentos previstos -- Cronogramas.
- 14.e) - Recursos para financiamento do programa de saúde e saneamento.

15) - Previdência e Assistência Social

- 15.a) - Modificações institucionais previstas para o sistema e sua justificação econômica.
- 15.b) - Fonte de recursos e aplicações do sistema.

X - COORDENAÇÃO DOS ESTUDOS SETORIAIS

Prontos os estudos setoriais será necessário criti-

cá-los e coordená-los de modo a integrá-los no Plano. A primeira tarefa será o simples exame crítico de cada programa de per si, sem maiores preocupações de conjunto, apenas com o objetivo de escoimá-los das falhas econômicas óbvias, das inadequações de critérios de prioridades, das possíveis impropriedades técnicas, etc. Terminada essa crítica preliminar, caberá coordenar os diversos estudos, com as necessárias reformulações quantitativas de modo a que se observem as seguintes condições:

- a) - os índices de produto real e de consumo real construídos pela agregação dos programas setoriais devem crescer à taxa previamente, fixada pela coordenação do Programa.
- b) - a oferta de bens de consumo intermediário e de bens de capital deve equilibrar-se com a respectiva procura.

O procedimento analítico para essa coordenação já foi descrito na secção III do presente estudo. Esse procedimento, todavia, poderá ser bastante simplificado desde que a coordenação do Plano procure acompanhar a elaboração dos diversos programas setoriais, tendo em vista os problemas finais de integração dêsses programas. Especificamente, os instrumentos práticos que a coordenação deverá usar, para êsse fim, são os seguintes:

- 1) - Um sistema de pesos para a construção dos índices do produto real e dos índices do consumo real, a partir dos estudos setoriais. Esse conjunto de pesos deve estar pronto tão cedo quanto possível. À medida em que as diferentes metas setoriais forem sendo testadas pelos diferentes grupos de estudo a coordenação poderá testar imediatamente a sua consistência com as metas globais.
- 2) - As fôlhas-resumo dos diversos programas setoriais. Essas fôlhas-resumo, exemplificadas na página seguinte, descreverão para cada produto ou atividade produtiva as metas físicas de produção, as estimativas de procura interna, importações e exportações, as necessidades de matérias-primas de bens de capital, o volume de emprê-

go, etc. As fôlhas-resumo, naturalmente, deverão ser adaptadas conforme o tipo de produto ou atividade produtora.

Cada fôlha-resumo deve referir-se a uma determinada hipótese de crescimento do produto real, e deverá indicar de quais setores serão exigidos bens de consumo intermediários ou bens de capital. A circulação dessas fôlhas-resumo entre os setores necessários facilitará bastante, o preparo de projeções consistentes da procura de bens de consumo e de bens de capital.

É dispensável salientar que tôdas as providências essenciais para a implantação de um bom sistema de comunicações deverão ser adotadas: codificação das atividades, etc.

FOLHA-RESUMO - Indústria Siderúrgica

Hipótese de crescimento do Produto Real % a.a.

Item: Aço em lingotes ou lingotes equivalentes. Código

Discriminações	Unidade	1966	1967	1968
Produção					
Demanda interna					
Importação					
Exportação					

<u>Consumo de ma-</u> <u>térias-primas</u>	Unidade				
Discri- Cód- minação go					
.....					
.....					
.....					
.....					
.....					

<u>Investimentos</u> <u>previstos</u>	Unidade				
Discri- Cód- minação go					
.....					
.....					

Número de em- pregados					
---------------------------	--	--	--	--	--

Os estudos setoriais, uma vez integrados, fornecerão a base do Plano em três hipóteses de crescimento do produto real. Caberá então selecionar uma dessas três hipóteses. De acordo com o modelo exposto no capítulo II deste estudo, essa seleção, será feita a partir das estimativas do deficit do balanço de pagamentos em conta corrente.

Os estudos setoriais fornecem a base para essa estimativa do balanço em conta corrente. Com efeito, cada um deles indicará as projeções de importação e exportação. Essas

projeções serão facilmente convertidas em valor FOB pelo grupo encarregado dos estudos de comércio internacional, tomando os preços internacionais correspondentes. Os estudos de transportes e os estudos financeiros preparados pelo mesmo grupo darão a base para a preparação do balanço dos serviços. Juntando os resultados, chegar-se-á à estimativa dos deficits em conta corrente nas três hipóteses de crescimento do produto real. Em função desses resultados selecionar-se-á definitivamente a meta de crescimento do produto real.

XI - COMPLEMENTAÇÃO DOS ESTUDOS E PROJEÇÕES MACRO-ECONÔMICAS

Coordenados os estudos setoriais e selecionada a meta de crescimento do produto real deverão ser elaborados os seguintes estudos e projeções macro-econômicas:

A) - Projeção da conta consolidada de capital

O programa terá fixado as metas de crescimento do produto interno bruto e do consumo a preços constantes. Por diferença tem-se como dadas as projeções da poupança interna. Por outro lado a consolidação dos programas setoriais permitirá a projeção da formação bruta de capital e do deficit do balanço de pagamentos em conta corrente. Nessa altura, portanto, já se rá possível uma projeção preliminar da conta de capital no seguinte grau de detalhe:

Formação bruta de Capital fixo	Poupança interna bruta
Varição de Estoques	Deficit do balanço de pagamento em conta corrente.

Será necessário, a seguir, desdobrar a formação bruta de capital fixo e a variação de estoques em:

Formação de capital pelo setor privado.

Formação de capital do Governo Federal - Administração Central.

Formação de capital das Autarquias e Sociedades Mistas Federais.

Formação de capital dos Governos, Estaduais e Municipais e suas entidades.

Esse desdobramento poderá ser facilmente obtido a partir dos estudos setoriais.

Prontas as estimativas de formação bruta de capital, será necessário montar os quadros de fontes diretas de financiamento das inversões (não o quadro de origem das poupanças), tais como os que se encontram na introdução à parte setorial do Programa de Ação (com maiores detalhes, naturalmente, incluindo o sistema bancário, etc.).

A seguir será necessário desdobrar, na conta de capital, o item "Poupança Interna Bruta" em:

- 1) - Poupança bruta do setor privado
- 2) - Saldo do Governo em conta corrente

{	Federal
	Estaduais e
	Municipais
- 3) - Poupança das Autarquias e Sociedades de Economia Mista.

Esse desdobramento deverá ser feito por um método de tentativa levando em conta os seguintes pontos: (*)

- a) - A natureza das fontes diretas de suprimento de recursos previstos.
- b) - A distribuição de investimentos entre setor público e setor privado.
- c) - As projeções de receita dos governos Estaduais e Municipais e suas entidades.
- d) - As projeções de poupança para as Autarquias e Sociedades de Economia Mista.
- e) - Os limites admissíveis para o deficit do orçamento federal.
- f) - As possibilidades de modificação da propensão a poupar do setor privado via ação fiscal, creditícia e salarial.

B) - Projeção das principais contas do setor público

Uma vez definida a poupança em conta corrente do Governo e estando determinado o consumo e as transferências do setor público pelo estudo setorial próprio, obter-se-ão imediatamente as projeções da conta corrente do Governo. Restará ape

(*) Um critério mais preciso poderá ser formulado uma vez que se disponha dos dados quantitativos correspondentes.

nas o problema de dividir os impostos segundo os principais tipos. Para os Estados e Municípios isso se fará mediante extrapolação das tendências históricas. Para o Governo Federal, essa divisão determinará uma decisão política a ser tomada em função das necessidades de poupanças do setor privado, etc.

Completada as estimativas do orçamento em conta corrente do Governo, as do orçamento total se obterão adicionando a estimativa dos investimentos públicos extraídas dos programas setoriais e consolidadas na conta de capital.

C) - Projeção do Balanço de Pagamentos

O balanço de pagamentos em conta corrente já terá sido elaborado previamente, para a seleção da taxa de crescimento do produto real. Para completar o estudo, restará apenas projetar o balanço de capitais.

D) - Projeção das Contas Nacionais (a preços constantes)

Os elementos acima permitem diretamente a projeção das Contas Nacionais, dentro dos padrões usuais adotados (FGV). As contas do Governo, de Capital e do Setor Externo já estarão construídas. A conta de produção também estará definida pelas projeções do produto interno, das importações, exportações, consumo, formação de capital e impostos indiretos. Restará apenas projetar a distribuição funcional da renda interna. Esta se deverá fazer de modo a tornar compatíveis as estimativas de poupanças do setor privado incluídas na conta de capital.

E) - Projeção dos Orçamentos Monetários

Prontas as projeções das principais contas do setor público e do balanço de pagamentos, caberá a preparação do orçamento monetário. Os critérios a serem aí adotados são basicamente os mesmos do Programa de Ação.

F) - Conversão a Preços Correntes

As projeções até agora mencionadas terão sido elaboradas com base em preços constantes. Caso o programa preveja algum resíduo inflacionário, será conveniente preparar os quadros com valores a preços correntes pela introdução dos inflatores adequados.

G) - Projeções do Volume de Emprego

Cada estudo setorial indicará as projeções de emprega-

go de mão-de-obra no setor. Consolidando os estudos obter-se-ão as as projeções totais do volume de emprêgo e, se possível, será interessante decompor essas projeções pelos diferentes graus de qualificação da mão-de-obra.

XII - INDICAÇÃO DAS POLÍTICAS E MODIFICAÇÕES INSTITUCIONAIS NECESSÁRIAS

A implantação do Plano acarretará a definição de uma série de políticas, tanto no nível global como na escala setorial. As projeções da receita pública federal, por exemplo, tra^{ra}o implícitas uma definição de política fiscal. A política monetária, a salarial e a creditícia deverão ser formuladas em termos compatíveis com a distribuição funcional da renda interna prevista no Plano. O programa de transportes implicará numa certa política em relação ao setor, e assim por diante.

O Programa de Ação, bastante rico na apresentação de políticas e modificações institucionais, serve de modelo no caso. Naturalmente, num Plano mais profundo, as políticas deverão ser formuladas com maior critério científico.

XIII - REVISÃO FINAL E APRESENTAÇÃO DO PLANO

Completadas as etapas anteriormente descritas, o Plano estará virtualmente pronto. Faltar^á apenas apresentá-lo e colocá-lo em operação.

A apresentação do Plano deverá ser feita em dois níveis: a do plano perspectiva e a do plano operativo anual.

O plano perspectiva deverá cobrir em pormenores um período de cinco anos e, em linhas gerais, um prazo de crescimento de dez anos. Os capítulos deverão ser dispostos em ordem decrescente de generalidade, como no atual Programa de Ação, cada um contendo o diagnóstico e as perspectivas correspondentes (essa ordem, naturalmente é muito diferente da ordem de elaboração). A primeira parte será a de análise macro-econômica, projetando as contas nacionais e os índices de produto real, orçamentos públicos, descrevendo a política fiscal, monetária, cambial e salarial, projetando o balanço de pagamentos, etc. No final dessa primeira parte, as projeções da Renda Interna e dos índices de Produto Real deverão ser desdobradas segundo ramos de atividade. A segunda parte tratará dos problemas de desenvolvi

mento regional num nível agregado, decompondo por regiões as metas e projeções da primeira parte. Finalmente a terceira parte apresentará os diagnósticos e programas setoriais. Como prelúdio dessa terceira parte, deverão ser introduzidos quadros gerais decompondo por setores os investimentos, mostrando as fontes de suprimento de recursos e identificando as origens da poupança (êsses quadros serão semelhantes aos do Programa de Ação; porém deverão cobrir a totalidade da formação de capital, e indicar também a origem das poupanças).

O plano operativo anual deverá configurar-se nos orçamentos-programa, os quais deverão cobrir todos os órgãos federais, Ministérios, Autarquias, Sociedades de Economia Mista, etc. A passagem do plano perspectiva para os orçamentos-programa seguirá a rotina já em andamento no Ministério do Planejamento.

Finalmente, ainda na parte operativa, deverão ser apresentados os projetos de leis, decretos, instruções e portarias necessários à execução do Plano. Essa apresentação deve ser tão rápida quanto possível a fim de que o país goze de uma razoável estabilidade legislativa - fator importante para despertar a confiança no setor privado.

XIV - MONTAGEM DO SISTEMA DE CONTRÔLE E REVISÃO PERIÓDICA

Aprovado o Plano pelo Presidente da República, e iniciada a sua execução, será necessário montar os sistemas de controle e revisão periódica. O sistema de controle obviamente consistirá na comparação entre o que foi previsto e o que foi realizado, e deverá ser baseado em:

- a) - Estatísticas anuais que permitam o acompanhamento de tôdas as cifras previstas ou fixadas no Plano.
- b) - Informações e demonstrações trimestrais de tôdas as entidades federais (inclusive autarquias e sociedades de economia mista), que permitam o acompanhamento de perto da execução da parte normativa do Plano

Além dessas informações, naturalmente, haverá a necessidade de obter uma boa quantidade de estatísticas de conjuntura para a manipulação da política econômica a prazo curto. Isso, todavia, não dever ficar a cargo da equipe encarre-

gada do Plano Perspectiva.

XV - OBSERVAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve apenas o objetivo de apresentar uma metodologia para a elaboração de um Plano Perspectiva de desenvolvimento econômico. Como tal, não teve êle a pretensão de fixar a solução para todos os problemas técnicos que surgirão durante a preparação do Plano. Muitos desses problemas só poderão ser adequadamente solucionados no momento em que surgirem.

Por outro lado, dado o escopo deste estudo, sua principal preocupação foi a de salientar os problemas de coordenação dos estudos parciais envolvidos no Plano. É essencial lembrar, todavia, que mais importante que essa própria coordenação é a boa qualidade técnica e econômica desses estudos parciais.

O tempo necessário à preparação de um Plano Perspectiva como o sugerido no presente estudo pode ser estimado entre um ano e meio e dois anos, tendo em vista a necessidade de coletar estatísticas básicas, de desenvolver diagnósticos e programas setoriais, etc. Nessas condições, o Plano poderia cobrir em pormenores o quinquênio 1967/1971 e, numa perspectiva geral, o decênio 1967/1976.

poco claro no que diz a coordenação com a cidade e municípios