

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Copyright da

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) tem por objetivo formar e aperfeiçoar pessoal para o serviço público.

Criada e mantida pela Fundação Getúlio Vargas sob o patrocínio e com a ajuda técnica e financeira das Nações Unidas e do Governo do Brasil, a Escola funciona em regime de colaboração com a União, Estados, Territórios e Municípios brasileiros.

Seu programa de ensino e pesquisa é franqueado aos demais países da América Latina através de um programa de bolsas de estudo.

Estes Cadernos destinam-se a remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêem a braços, nos países da América Latina, os estudantes de administração pública.

A aquisição dos Cadernos poderá fazer-se por meio de cheque bancário ou vale postal enviado à

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

RIO DE JANEIRO: Praia de Botafogo, 186 — Caixa Postal 4081
TELEFONES: 46-5107 e 46-4010

SÃO PAULO: Rua Martins Fontes, 109, 9.º andar
TELEFONES: 36-1187 e 36-6629

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A literatura sôbre a moderna administração pública e seus ramos especializados compõe-se, na quase totalidade, de trabalhos estrangeiros, principalmente de autores americanos, não traduzidos ou intraduzíveis para o português.

A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) sente, todos os dias, os efeitos esterilizantes da falta de literatura apropriada, necessária ao desenvolvimento de suas atividades. Cumpre-lhe resolver o problema de elaborar e publicar o material de leitura e consulta de que carece. Não se trata do problema, comum a tôdas as escolas, de estimular e ensejar o aparecimento de obras, tratados, compêndios, monografias, ensaios, artigos e relatórios sôbre as pesquisas feitas e as matérias ensinadas. O problema aqui é específico e mais premente, uma vez que não existe nos idiomas maternos de seus estudantes — português e espanhol — um montante suficiente de trabalhos sôbre administração pública, que possam ser adotados como guias para os alunos. E' forçoso, assim, que a Escola prepare e publique os manuais, compêndios e demais fontes de conhecimento de que necessita, para documentar e expandir suas funções ordinárias de ensino e pesquisa.

Até a presente data, a falta de literatura específica em português sôbre as várias disciplinas ministradas em seus cursos tem sido suprida pela Escola mediante a produção e distribuição de uma literatura *ad hoc* — escrita, mimeografada e distribuída sob o signo da interinidade e a forma de apostilas.

Por um entendimento tácito entre os professôres, estudantes e a direção da Escola, as apostilas até agora publicadas são tidas

como uma espécie de sementeira, de que surgirão com o tempo as obras menos efêmeras, os livros de texto de que a Escola carece para transmitir, através da palavra escrita, os ensinamentos da moderna administração pública.

Com efeito, vários dos cursos dados pelos professores da EBAP e distribuídos sob a forma de apostilas estão sendo revistos e serão enfeixados em livros. Deverão aparecer a partir de 1954, entre outros, os seguintes livros, em que serão transformadas as apostilas originariamente escritas para os alunos da Escola: *Curso de Administração de Pessoal*, pelo Prof. HENRY REINING JR.; *Curso de Organização e Métodos*, pelo Prof. HARRY MILLER; *Administração Pública*, pelo Prof. PEDRO MUÑOZ AMATO; *Curso de Cultura Brasileira Contemporânea*, série de conferências pronunciadas por 30 brasileiros ilustres.

Na hierarquia das obras didáticas, a Escola reservou uma faixa entre os tratados exaustivos, os compêndios eruditos e os artigos de revistas, para um tipo de publicação menos ambicioso, nem por isso menos útil, como fonte de estudo e consulta: o ensaio, a monografia. Decidiu, assim, a Escola lançar uma série de ensaios e monografias sob a denominação genérica de "CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA", de que este é um dos primeiros a aparecer.

O uso deste modesto tipo de publicação — o caderno — como veículo de idéias e informações data da Revolução Francesa. Foi em 1789 que se generalizaram os famosos *cahiers de doléances*, espécie de registros de queixas e reclamações, preparados pelas assembleias populares para orientação dos deputados aos Estados Gerais. Em seguida e ainda durante a fase criadora da Revolução, estiveram em voga os *cahiers des États Generaux*, que continham o conjunto de solicitações apresentadas aos deputados por seus constituintes. Tais cadernos, redigidos pelos delegados incumbidos de escolher os deputados à Assembléia dos Estados Gerais, exprimiam os votos, as queixas, as propostas, as advertências, as críticas e as esperanças formuladas pelo povo em cada cidade e

em cada vila. Eram, por assim dizer, os *terms of reference* dos deputados naquela fase exaltada da história política e social do Ocidente.

Desde então, os franceses têm empregado constantemente os *cahiers* como instrumentos de difusão cultural. Das várias séries de *cahiers* que desempenharam papel importante nas letras francesas, destacam-se os *Cahiers de la Quinzaine*, dirigidos por CHARLES PEGUY, de 1900 a 1914, e nos quais se publicou uma enquete de âmbito internacional sobre o rumoroso caso Dreyfus. Os *Discursos*, de ANATOLE FRANCE, e o romance-rio *Jean Cristophe*, de ROMAIN ROLLAND, foram divulgados nos *Cahiers de la Quinzaine*.

Conhecida a função de multiplicador da cultura, desempenhada pelos *cahiers* franceses, não têm faltado iniciativas para o lançamento de séries de cadernos similares em outros países, sobretudo latinos, conforme demonstram os exemplos indicados a seguir:

ESPAÑA: O Instituto de Cultura Hispânica de Madrid começou a publicar, em 1948, os *Cuadernos Hispanoamericanos*, revista que se propõe a integrar *al mundo hispánico en la cultura de nuestro tiempo*.

MÉXICO: Os *Cuadernos Americanos*, que JESUS SILVA HERZOG publicou de 1942 a 1947, num total de 36 volumes, representam uma das mais interessantes aventuras do pensamento de que se tem notícia na América Latina. Os títulos das quatro seções permanentes, em que se dividem os *Cuadernos Americanos*, a saber: "Nuestro Tiempo", "Aventura del Pensamiento", "Presencia del Pasado" e "Dimensión Imaginaria", indicam o grau de penetração e altitude intelectuais daquela série, a qual somente o adjetivo inglês *sophisticated*, tal como empregado pelos americanos, pode qualificar.

EQUADOR: A Casa de Cultura Equatoriana de Guayaquil lançou, em 1951, a série dos *Cuadernos de Historia y Arqueología*, que estão concorrendo para o refinamento do movimento cultural da América Espanhola.

CUBA: Papel igualmente importante na difusão de idéias e fatos sôbre a vida municipal nas Américas é desempenhado em Cuba pelos *Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional*.

BRASIL: Os *Cadernos de Cultura*, do Ministério da Educação, dos quais já foram publicadas 72 unidades até a presente data, são outros tantos instrumentos de difusão de idéias, elaboração de doutrinas, fixação de reflexões, opiniões e fatos sôbre a literatura, a poesia, a arte e outros aspectos da cultura brasileira. E' um documentário amplo e um temário rico daquilo a que poderemos chamar a história intelectual do Brasil.

Bem examinados os fatos, chega-se à conclusão de que os *cadernos* têm contribuído, quase tanto quanto os tomos volumosos, para a formação do fundo de conhecimentos a que CRANE BRINTON chamou *our slender stock of cumulative knowledge in the social sciences*.

Os *Cadernos de Administração Pública*, idealizados e lançados pela EBAP, destinam-se a remediar, em parte, a falta de literatura especializada, com que se vêem a braços, nos países da América Latina, os estudantes de administração pública.

Ao lançar a série de *Cadernos de Administração Pública*, a EBAP alimenta a esperança de chegar em breve ao número 100 e, assim, contribuir qualitativa e quantitativamente para a difusão organizada de idéias, doutrinas, teorias e práticas modernas sôbre a ciência e arte da administração.

Rio de Janeiro, 3 de abril de 1954.

BENEDICTO SILVA

ÍNDICE

I — OS ECONOMISTAS E A ARTE OU CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	3
II — DA NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO	8
A — Debilidade da iniciativa privada	12
B — Concentração de recursos	12
C — A faculdade telescópica	13
D — Velocidade de desenvolvimento	15
III — DO ESCOPO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO ..	17
IV — ALGUNS PRINCÍPIOS E PROBLEMAS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO	23
A — O ponto de partida	23
B — O critério da produtividade	24
C — Concentração <i>versus</i> dispersão regional	28
D — A teoria dos “pontos de germinação”	29
E — A coordenação entre os setores público e privado	32
F — Balanço de custos e benefícios	34
G — Alguns vícios do planejamento econômico	36
V — DAS DIFICULDADES DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO	38
A — Escassez de técnicos	38
B — A caprichosa margem internacional	39
a — O influxo de capital	39
b — Relações de troca	42
C — O perigo da inflação	46
VI — A TRANSIÇÃO DO PLANEJAMENTO PARA A ADMINISTRAÇÃO	48

I — OS ECONOMISTAS E A ARTE OU CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A fraternidade das ciências sociais nunca foi das mais pacíficas e compreensivas. Uma espécie de ciúme profissional tem separado os cultores dos seus diversos ramos, cada qual preocupado em ressaltar os avanços de sua ciência preferida na solução dos problemas sociais. Entre os economistas, cada vez mais intoxicados pelo relativo sucesso obtido na quantificação de seus teoremas, em contraste com o tratamento descritivo ou qualitativo a que se tem que confinar outras ciências sociais, êsse isolamento tem sido maior.

Um incidente pode ilustrar convenientemente tal estado de espírito. Quando nas Nações Unidas se avolumou o interesse no exame do problema do desenvolvimento econômico, a De-

legação do Brasil apresentou uma proposta durante a VI sessão do Conselho Econômico e Social, em fevereiro de 1948, tendente à criação de um Centro Internacional de Administração Pública. Na justificativa dessa proposta insistia-se na importância vital de melhoramentos dos processos administrativos, antes que iniciativas de assistência técnica ou de financiamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos pudessem ser empreendidas com perspectivas de êxito.

Escusado é dizer que essa vinculação do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento da técnica e arte de administração foi encarada pelos economistas dos países desenvolvidos — e talvez mesmo por alguns representantes de países subdesenvol-

vidos — com indisfarçado ceticismo. Uns porque não acreditavam na existência de um corpo de doutrina administrativa suficientemente coerente para ser sistematicamente ensinado e apreendido, e muito menos transmitido internacionalmente; outros porque, herdeiros inconscientes de uma tradição institucional de administração organizada, e de uma experiência gerencial acumulada, propendiam a considerar as técnicas administrativas como idéias inatas, mais ou menos óbvias e de qualquer maneira insuscetíveis de exercer papel fundamental, quer na promoção quer no retardamento do desenvolvimento econômico.

Como sempre, os fatos teimosos se encarregaram de destruir teorias e preconceitos. As missões de assistência técnica enviadas pela ONU e Agências Especializadas ao Haiti, ao Sião, à Bolívia, revelaram a fatuidade de se pensar em planejamento econômico e em desenvolvimento econômico intensivo sem o prévio reaparelhamento da máquina administrativa e consequentemente sem o ensino da administração. Foi assim o con-

tato com o problema dos países subdesenvolvidos que levou os economistas a redescobrirem a ciência da administração.

Hoje a conversão é mais ou menos completa. Bastaria citar o já famoso “livro cinzento” relativo ao programa ampliado de assistência técnica da ONU e Agências Especializadas, onde se declara textualmente :

“Whether or not their development programmes are comprehensive, most underdeveloped countries require outside assistance in improving their *governmental administrative services*. Increasingly, government services are essential for the collection and *analysis of statistical and economic data* required in development programmes, for the *formulation of economic and fiscal policies* and investment plans, and for the institution of measures to ensure that the benefits of development are equitably distributed among the entire population. Through training programmes, expert advisers and assistance in the establish-

ment of special institutes, it should be possible for the United Nations to help underdeveloped countries increase the efficiency of their administrative services, mobilize their financial resources, improve their systems of public finance and, in general, establish the economic and social climate essential for the promotion of economic development" (1).

Fumado assim o cachimbo da paz, podem economistas e técnicos em administração discutir conjuntamente o problema do desenvolvimento econômico.

Não é outro o propósito do presente documento, que, conquanto verse os problemas de planejamento do desenvolvimento econômico primariamente do

ponto de vista dos economistas, encerra aspectos que interessarão aos administradores. Dêstes últimos, esperamos que corrijam e suplementem as deficiências sem dúvida numerosas de que se ressentem as discussões ora apresentada das relações entre planejamento e administração.

O tópico que nos foi indicado para este Seminário intitula-se "Planejamento do Desenvolvimento Econômico dos Países Subdesenvolvidos". Interpretamo-lo como significando um apanhado geral dos principais problemas e princípios de planejamento do desenvolvimento econômico, antes que um exame de experiência específica de países individuais, assunto já discutido em seminários anteriores organizados pelas Nações Unidas (2).

(1) Vide "Technical Assistance for Economic Development" (E/1327/Add. 1) Maio 1949, pág. 55.

(2) A literatura descritiva de experiência dos países subdesenvolvidos tem-se avolumado ultimamente. Entre os documentos da ONU cabe citar especialmente o intitulado "Economic development in selected countries — Plans, programmes and Agencies", Lake Success, Oct. 1947, contendo os planos de 11 países, além de um apanhado geral sobre o Oriente Médio e as dependências coloniais na África. Esse estudo foi suplementado por um segundo volume recentemente publicado. Além disso caberia citar os "papers" apresentados a dois seminários da ONU. O primeiro sobre métodos de financiamento do de-

Obedecendo ao preceito aristotélico, conviria fixar, de início, duas definições. A primeira é da própria noção de país subdesenvolvido. Sói-se dizer que essa noção é imprecisa, por isso que, sob determinados aspectos, todos os países são subdesenvolvidos. Conquanto isso seja verdade, há características gerais que tornam o subdesenvolvimento facilmente reconhecível *de visu* conquanto não facilmente definível. Usando um símile popular, poderíamos dizer que os países subdesenvolvidos são como o elefante; poucos poderiam definir o animal como um mamífero proboscídeo, mas ninguém teria dificuldade em identificá-lo na rua.

Para os nossos propósitos entenderemos os países subdesen-

volvidos *lato sensu* como sendo aqueles em que a grande maioria de população se entrega a atividades primárias (agropecuárias ou extrativas) com a aplicação de processos primitivos de produção e baixo nível de renda *per capita*.

Quanto à expressão “planejamento” entendemo-la utilizando a definição do Professor LANDAUER, como significando a “orientação das atividades econômicas por um órgão comunal mediante um esquema que descreve, em termos quantitativos assim como qualitativos, os processos produtivos que devam ser empreendidos durante um período futuro prefixado” (3).

O plano é portanto algo mais concreto que uma “declaração de política”, ou mesmo que um

envolvimento econômico, realizado em Lake Success, em outubro e novembro de 1940. O segundo sobre “Problemas de Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Econômico”, realizado em Porto Rico, em maio de 1950. Os interessados na experiência brasileira em planejamento poderão consultar o excelente trabalho “Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Controle da Economia”, apresentado pelo Sr. RÔMULO DE ALMEIDA ao último dos Seminários acima referidos (Vide “Estudos Econômicos n.º 2”, Confederação Nacional de Indústria, junho de 1950).

(3) Apud CARL LANDAUER, *Theory of National Economic Planning*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1944, página 13.

programa de ação, visto que este último não encerra necessariamente uma determinação quantitativa; é algo menos concreto que um *projeto*, o qual pormenoriza uma operação individual em todos os seus detalhes econômicos e técnicos.

Nas páginas seguintes discutiremos primeiramente a necessidade do planejamento econômico em geral e as razões que o tornam particularmente importante nos países subdesenvol-

vidos; em segundo lugar faremos algumas observações sobre o escopo do planejamento econômico; em terceiro lugar, exporemos alguns princípios e problemas de planejamento econômico nos países subdesenvolvidos; em quarto lugar dissertaremos sobre as dificuldades do planejamento nesses países, e, finalmente, avançaremos algumas observações sobre a interligação de planejamento e administração.

II — DA NECESSIDADE DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Nada mais pleonástico para os estudiosos da Administração Pública do que demonstrar a necessidade ou utilidade do planejamento econômico.

A ciência administrativa somente atingiu a maturidade nos tempos modernos em que a intervenção quase unipresente do Estado é um *datum* sociológico indisputável. E o planejamento é por assim dizer apenas um método racional de expressar a volição coletiva, dada a impersonalidade da ação estatal, a substituição periódica dos encarregados do comando e a necessidade de traduzir para uso coletivo as intenções dos dirigentes.

Para os economistas, entretanto, a necessidade do planejamento econômico é muito menos óbvia. Haja vista a famosa controvérsia entre a Escola

Austriaca, com HAYEK e VON MISES à frente, e toda a escola socialista, a primeira negando, e a segunda afirmando, a possibilidade de um sistema econômico racional, mesmo quando anulada, pelo planejamento e pela intervenção estatal, a formação livre de preços no mercado e o contingenciamento dos fatores de produção através do mecanismo dos preços.

As razões são facilmente compreensíveis. A ciência econômica, pelo menos no seu ramo mais avançado que é indiscutivelmente o anglo-saxônico, atingiu a puberdade científica com ADAM SMITH e a maioria com RICARDO. A influência smithiana é de sobejo conhecida exercendo-se não só na Inglaterra mas também no Continente europeu. De RICARDO basta referir o dito de

KEYNES, segundo o qual havia RICARDO dominado o pensamento econômico britânico tão completamente quanto a Inquisição conquistara a Espanha. Assim, em seus anos formativos, a ciência econômica se imbuíu profundamente de duas premissas implícitas na doutrina econômica clássica : a premissa do *providencialismo* (ou da harmonia preestabelecida, conforme preferem dizer os agnósticos), segundo a qual as ações econômicas dos indivíduos, ao promoverem sua prosperidade, convergem para uma distribuição social *ótima* dos recursos e fatores; e a premissa do *automatismo* do mercado, segundo a qual forças imanentes tendem a corrigir sempre os desequilíbrios econômicos resultantes da incoerência das decisões individuais das unidades econômicas no mercado.

A parte complicações incômodas criadas por distorções monopolísticas, a maximização do bem-estar coletivo poderia e deveria ser deixada a cargo da livre iniciativa individual, sendo perigoso e imprudente para o Estado interferir com o livre jogo das forças no mercado.

Até a emergência das escolas socialistas, que ousaram duvidar da validade tanto do postulado *providencialista* como do *automatista*, não foi essa doutrina seriamente disputada a não ser por herejes ocasionais que não lograram diploma de respeitabilidade.

E' claro que mudou hoje radicalmente a situação, graças a vários fatores. De um lado, a teoria e prática do socialismo tornaram clara a possibilidade de uma solução racional do problema da formação de preços e do contingenciamento de fatores nas economias planejadas. Entre as próprias economias capitalistas, a recorrência das depressões econômicas forneceu a base para uma aceitação prática e teórica da intervenção corretiva do Estado, através de formas variadas de planejamento. Além disso, o novo surto de interesse internacional dos países subdesenvolvidos, dissatisfeitos com o lento ritmo do desenvolvimento econômico espontâneo, propiciou um reexame, pelos economistas, dos fundamentos da planificação econômica.

Em que pese a essa evolução, ainda é lícito dizer que a aceitação das vantagens do planejamento é menos universal entre os economistas que entre os cultores da ciência da Administração Pública. Mesmo no campo do desenvolvimento econômico, no qual a experiência soviética provou a possibilidade de um aceleração no ritmo de evolução através da planificação, há ainda economistas fortemente apegados ao liberalismo econômico tradicional. Citam eles o fato de que as experiências mais espetaculares do desenvolvimento econômico dos séculos XIX e XX, a saber a revolução industrial da Inglaterra, o desenvolvimento agrícola e industrial dos Estados Unidos e a expansão industrial mais recente do Canadá, foram, em linhas gerais, executadas num clima econômico imune de intervenções planificadoras. Ainda é cedo, arguem eles, para a conclusão de que o desenvolvimento planejado —

de que o único exemplo em larga escala é a experiência soviética — haja tornado obsoleto o desenvolvimento espontâneo.

Como quer que seja, é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas. As objeções teóricas sobre a irracionalidade do sistema de preços e distribuição de fatores nas economias planificadas foram destruídas em grande parte pela análise de BARONE, TAYLOR e LANGE. As objeções que ainda subsistem são antes de ordem prática, relacionadas com a sobrecarga de decisões burocráticas inerentes ao planejamento, refletindo também o receio de repercussões desfavoráveis desse último sobre a liberdade política (4).

De modo geral, entretanto, a intenção de planejar passou a ser um *datum* político e sociológico, não restando aos economistas outro recurso que aplicar o

(4) Vide LANGE, "On the economic theory of socialism", ed. Lippincott, Mineapolis, 1938, p. 90. Para um resumo da controvérsia teórica sobre planejamento, vide A. BERGEN, "Socialist Economic", em "Survey of contemporary Economics", The Blakiston Co., págs. 412-448.

seu instrumental analítico ao desenvolvimento de uma técnica planificadora. A questão é hoje menos de saber se os governos devem ou não intervir no domínio econômico, através do planejamento, que de determinar a forma e escopo dessa intervenção.

Nos países de economia desenvolvida, o planejamento governamental, na medida em que é aceito, incide predominantemente sobre medidas para a manutenção do pleno emprego (5). Esse planejamento pode ser parcial e supletivo, como no caso dos Estados Unidos, ou abranger uma regulação geral da vida econômica, inclusive do comércio exterior, como na Grã-Bretanha. Nos países subdesenvolvidos é óbvio que o planejamento visa, primordialmente, acelerar o ritmo de desenvolvi-

mento econômico, que seria demasiado lento (assim pelo menos argüem os planificadores), se deixado à iniciativa espontânea.

O problema central do planejamento dos países subdesenvolvidos é basicamente o problema medular de toda a ciência econômica: contingenciar recursos escassos entre objetivos concorrentes, e escalonar sua utilização eficiente no tempo e no espaço.

Conquanto demos por aceitas, sem maior discussão, as ligeiras observações acima, as vantagens gerais do planejamento econômico das quais, aliás, nunca duvidaram os administradores, pode ser de alguma utilidade acentuar certas características especiais dos países subdesenvolvidos, que tornam o planejamento econômico e a intervenção estatal mais premente e importante que nos países já de-

(5) O "rationale" do planejamento nas economias avançadas fundamenta-se em geral em três considerações ligadas todas à emergência do "welfare state" em substituição ao "estado-polícia": a) combate ao desemprego cíclico experimentado no passado pelos regimes econômicos não planificados; b) distribuição mais equitativa da renda nacional; c) coordenação da aplicação de recursos, evitando-se o desperdício inerente à duplicação de facilidades provocada pela livre concorrência. Vide J. E. MEADE, *Planning and The Price Mechanism*, Macmillan, N. Y. 1949, p. 2, e LANDAUER, *Theory of National Economic Planning*, University of California Press, 1944, chapter I.

envolvidos. Essas características serão discutidas sob os rótulos (a) debilidade da iniciativa privada, (b) concentração de recursos, (c) faculdade telescópica e (d) velocidade de desenvolvimento.

A — Debilidade da iniciativa privada

Na maioria dos países subdesenvolvidos é característica a escassez de experiência na gestão de empresas. Associada quase sempre essa debilidade a uma desigual distribuição de renda, o poder de iniciativa econômica fica ordinariamente confinado a um círculo demasiadamente pequeno. Nessas condições, a iniciativa pública que, nos países mais desenvolvidos, se pode confinar a uma função meramente supletiva (limitada ordinariamente aos projetos de "economic and social overhead"), necessita nos países subdesenvolvidos de intervir para compensar a debilidade da iniciativa privada, aplicando estímulo simultâneo a vários campos de investimento.

B — Concentração de recursos

A pouca densidade de capital nos países subdesenvolvidos e, conseqüentemente, o baixo nível de poupança (agravado habitualmente por deficiências no mecanismo de canalização de crédito) dificultam a captação das doses de capital necessárias para investimentos concentrados. Essa observação não é incompatível com o fato de que na maioria dos países subdesenvolvidos prevalece grande desigualdade na distribuição da renda, com uma exagerada proporção da riqueza nacional concentrada em poucas mãos. Isso porque não só essas unidades de concentração de capital são poucas para atender a toda a faixa de inversões necessárias, como a concentração de renda está habitualmente associada a uma alta propensão ao consumo ostentatório, freqüentemente sob a forma de bens importados, que representam uma subtração ao potencial doméstico de investimentos (6).

(6) Interpretando a experiência britânica, o professor SINGER explica o desenvolvimento industrial do século XIX como decorrente de

Avulta, nestas condições, a importância do mecanismo fiscal de captação de fundos, que permite ao Estado tornar-se uma bacia de concentração de recursos suscetíveis de aplicação maciça. Daí decorrem simultaneamente a necessidade de programas governamentais para a aplicação desses recursos, e de um esquema de prioridades que discipline essa aplicação.

C — A facilidade telescópica

Nos países em que a poupança é exígua, e a margem acima da subsistência estreita, é inevitável que as decisões das unidades econômicas sejam afetadas por uma visão imediatista. No terreno dos investimentos, as inversões a curto prazo, com um horizonte próximo de rentabilidade, tenderão a deslocar inves-

timentos básicos de mais longo ciclo de rentabilidade. No setor do consumo, a pressão das necessidades de consumo imediato impedirá a formação de economias suficientes para aumentar a capitalização e a produtividade da economia. Em outras palavras, se admitida a ilimitada soberania do consumidor, o futuro será sacrificado em benefício do presente.

O Governo, entretanto, manipulando fundos coletivos (que escapam à decisão individual) e dotado de perpetuidade orgânica, encontra mais facilidade em desenvolver aquilo que o Professor PIGOU denominou de “faculdade telescópica”. Através da tributação, pode o Governo comprimir o consumo presente em benefício da acumulação de capital para investimentos (7). Além disso, pode o Governo apressar

uma forte concentração de renda em mãos de uma aristocracia industrial com hábitos puritanos de consumo, por forma tal que essa concentração foi em grande parte canalizada para inversões. Vide HANS SINGER, Recursos monetários destinados ao desenvolvimento econômico, art. na Revista Brasileira de Economia, setembro de 1950, págs. 38-39.

(7) O reverso pode entretanto suceder. Em países de forte desnível na distribuição de renda pode acontecer que o Governo, por motivos éticos, sociais ou políticos, julgue imprescindível promover a elevação imediata do consumo das massas.

Nestas condições, é concebível que a intervenção governamental

o ritmo de capitalização fazem do investimento criadores de economias externas, mesmo quando financeiramente não remunerativos a curto prazo.

O grau de flexibilidade no adiamento do consumo ou na preterição de certos investimentos de rentabilidade imediata, em benefício de investimentos de produtividade a mais longo prazo, depende naturalmente das condições econômicas ou institucionais de cada país e do padrão de vida inicial. O primeiro plano quinquenal soviético, por

exemplo, acarretou uma compressão quase punitiva do consumo, em benefício das indústrias de bens de produção, para as quais deveriam ser reservadas 77 % dos investimentos totais na indústria (8). Já o plano polonês de reconstrução econômica, iniciado em 1946, estabelecia, nos períodos iniciais, prioridade para atividades que permitissem aumento imediato na produção de bens de consumo, sendo mesmo expressamente declarado que o "principal propósito do plano é aumentar o consumo" (9).

resulte em que se dedique às indústrias de bens de consumo uma proporção maior dos investimentos do que se a decisão de investir fôsse deixada inteiramente ao arbítrio dos "entrepreneurs" privados, menos preocupados com a equidade social.

(8) Vide BAYKOV, "The Development of the Soviet Economic System", Cambridge University Press, p. 167.

(9) À parte os bens de consumo, que deveriam ter tratamento prioritário, o plano polonês prevê também prioridade para determinados investimentos em bens de capital, a saber, produção de maquinaria agrícola, carvão, energia elétrica e transportes, que constituem, por assim dizer, a infra-estrutura necessária para o aumento de produção de bens de consumo ou (no caso do carvão) para financiar importações. Os investimentos em outros bens de capital deveriam aguardar o aumento da produção de alimentos e demais bens de consumo, deslocando-se gradualmente a ênfase do plano, da produção leve para a pesada. Vide Polish Economic Plan, Resolution of the National Council Concerning the National Economic Plans and The Plan for Economic Reconstruction for the Period of January 1, 1946 — December 31, 1949 (Central Board of Planning, Warsaw, 1946) pp. 17-27.

Assim, o exercício da faculdade telescópica, implicando no sacrifício do consumo presente em benefício do consumo futuro, é condicionado pela existência ou não de uma margem satisfatória acima do nível de subsistência.

D — Velocidade de desenvolvimento

Nunca é demasiado frizar que o desenvolvimento econômico é essencialmente um processo cumulativo, uma espécie de reação em cadeia. Um investimento numa indústria básica, como por exemplo, a indústria pesada de aço, provoca investimentos colaterais nas indústrias químicas à base de alcatrão de coque, nas indústrias de cimento à base de

escória, nas indústrias mecânicas etc. Para que os benefícios do processo cumulativo sejam plenamente utilizados é preciso, entretanto, uma determinada velocidade de desenvolvimento e, em particular, que o crescimento da renda exceda o ritmo do crescimento da população por uma margem suficiente para apressar a acumulação de capital (10). Dada a escassez de recursos internos, características dos países subdesenvolvidos, de um lado, e o parco volume da migração internacional de capitais, de outro, o desenvolvimento econômico espontâneo tende a ser, em nossos dias, demasiado lento. Únicamente através do planejamento se poderia lograr uma disciplina de distribuição de fatores capaz

(10) Compare-se o trecho seguinte de um relatório da F. A. O.: "O desenvolvimento dos países insuficientemente desenvolvidos não é um simples processo discricionário que possa ser limitado ou contraído à vontade. Pelo contrário, o desenvolvimento econômico se rege por certos princípios econômicos próprios. Um foguete ou nave interplanetária tem que alcançar uma certa "velocidade de liberação" concretamente estabelecida para escapar do campo de atração da terra e passar a ser um corpo astronômico que se move livremente. De maneira semelhante, o desenvolvimento em qualquer país deve alcançar um certo ritmo, antes que possa superar o crescimento da população. Só então é possível começar a melhorar o padrão de vida, diminuir o excedente de população rural e contribuir para retardar o crescimento da população" — Vide "Métodos de Financiamento do Desenvolvimento Econômico" U. N./Doc. E-1.333/Rev. 1, apêndice A.

de evitar duplicação competitiva de facilidades, desperdício de recursos, promover a intensificação dos "investimentos - chave" que permitam ritmo mais rápido de capitalização, e, finalmente, distribuir as tarefas proporcionais entre os setores público e privado.

Não há ainda, infelizmente, uma massa acumulada de experiência que permita julgar até que ponto o planejamento governamental tem efetivamente contribuído para apressar o ritmo do desenvolvimento econômico. A única experiência em larga escala é a soviética. Se medido o desenvolvimento econômico de maneira algo simplista, em termos de decréscimo de percentagem de população ocupada em tarefas outras que a agricultura,

em relação à população total, verifica-se que países como os Estados Unidos, a Suécia e a Dinamarca lograram num período de aproximadamente 40 a 50 anos expandir esse número de 70 para 50% do total empregado; a expansão das indústrias manufatureiras e serviços permitiu, assim, não apenas absorver a mão-de-obra liberada pelos melhoramentos tecnológicos na agricultura, mas ainda absorver o incremento de população. Na Rússia uma evolução comparável foi realizada, dentro de uma economia planificada, num período de apenas 10 anos, por isso que a proporção de mão-de-obra empregada na agricultura decresceu de 80% da população total, em 1928, para 58% em 1938 (11).

(11) Dados coligidos pelo Professor SEYMOUR HARRIS, *Economic Planning*, Alfred A. Knopf, Nova York, 1949, pág. 317.

III — DO ESCOPO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

O primeiro fator determinante do escopo e âmbito do planejamento é indisputavelmente a estrutura das instituições estatais, agudamente complicada em nossos dias por diferenças ideológicas.

A compreensão do planejamento econômico tem variado, em escala decrescente, do socialismo marxista para o socialismo moderado e, finalmente, para os regimes de economia capitalista.

No caso específico dos países subdesenvolvidos, único que aqui nos interessa, as experiências de planejamento até hoje verificadas, em escala apreciável, têm ocorrido ou em países de economia marxista, como a Polônia e as Repúblicas subdesenvolvidas da União Soviética, ou

em países de feição predominantemente capitalista, como a Índia, o Chile ou o Brasil. O planejamento efetuado nos países que, à falta de melhor nome, poderíamos denominar de “*socialistas moderados*”, aplicou-se sobretudo a economias maduras como as da Grã-Bretanha ou Noruega, ou a economias em avançado estado de desenvolvimento, como as da Nova Zelândia e Austrália.

São óbvias as razões institucionais pelas quais o planejamento socialista abarca de ordinário uma área mais ampla que a do planejamento capitalista. No primeiro caso, o Estado detém o controle dos meios de produção e é o principal, senão o único “*entrepreneur*”; a esfera de iniciativa privada é usualmente

confinada à pequena indústria e ao campesinato agrícola. O planejamento tende assim a abranger todo o setor de investimentos, quer na produção de bens de capital, quer na de bens de consumo. Entretanto, mesmo no planejamento total de tipo socialista, são teoricamente concebíveis, duas variantes: a solução centralista e a solução competitiva. O primeiro tipo de planejamento envolveria a concentração de todas as decisões sobre investimentos e escala de produção nas mãos da Autoridade Central. No segundo, esta não faria mais do que fixar as regras e condições para uma ótima utilização dos fatores, deixando-se as decisões individuais a cargo dos gerentes de indústrias (12).

Nas economias de tipo capitalista ou semicapitalista, o planejamento governamental se refere principalmente, porém não exclusivamente, ao setor público. E' sem dúvida logicamente desejável (e não raro indispensável) que o planejamento pú-

blico leve em conta as decisões privadas e seja precedido de uma análise geral de economia, que esclareça o papel e vulto dos investimentos privados. Basicamente, entretanto, o setor privado retém sua autonomia de decisão, quer no tocante a investimentos, quer no tocante ao consumo.

A primeira diferença entre os dois tipos de planejamento é, portanto, que numa economia marxista é possível o planejamento global de toda a economia, por imposição estatutária, sancionada pela repartição, diretamente controlada pelo governo, dos recursos financeiros, mão-de-obra e matérias-primas. Numa economia capitalista, o planejamento somente se generaliza a toda economia mediante coordenação dos planos públicos e privados; o Governo pode, sem dúvida, influenciar as decisões do setor privado, de modo a torná-las coerentes com os planos públicos. Isso, entretanto, não pode ser feito por simples

(12) Para uma exposição sucinta das soluções centralista e competitiva e da literatura teórica sobre o assunto, vide A. BERGSON, *Socialist Economics*, em "Survey of Contemporary Economics", págs. 412-448.

imposição estatutária. Mesmo dentro da conceituação capitalista, há naturalmente vários matices de planejamento: alguns Governos confinam-se a um planejamento parcial e apenas suplementivo da iniciativa privada; outros interpretam o planejamento público como o elemento principal e dominante do sistema, ao

qual o setor privado se tem que ajustar (13).

Os limites da ação governamental no planejamento e execução são assim uma função do sistema político e econômico. Pode-se fixar, entretanto, determinados níveis mínimos de intervenção governamental, aceitáveis mesmo em economias de

(13) Em sua forma mais rudimentar, o planejamento dos países subdesenvolvidos não socialistas não abrange mais do que as despesas públicas, através de orçamentos de investimentos cobrindo um determinado número de anos. No Brasil, os chamados "Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional" e "Plano de Obras e Equipamentos" decretados para os períodos 1939-1943 e 1944-1948 (abandonado este último em 1946) se filiam a esse tipo de planejamento. Uma segunda etapa de planejamento compreende também planos de produção por indústrias específicas ou para grupos de indústrias, escalonadas conforme a prioridade. Esses planos contêm geralmente estimativas dos materiais, equipamentos, mão-de-obra e recursos financeiros necessários para a consecução das metas de produção, tanto no setor público como no setor privado; especificam, outrossim, geralmente, as medidas governamentais, destacando os recursos requeridos pelo plano ou necessários para induzir o setor privado a fornecê-los. O Plano Quinquenal Argentino, denominado "Plan de Gobierno" assim como o plano de Bombaim, na Índia, se filiam a essa categoria. O terceiro estágio de planejamento, mais dificilmente atingível nos países subdesenvolvidos, por exigir uma perfeita visão do conjunto econômico e avançada base estatística, consiste no levantamento do orçamento geral dos recursos da nação, subdivididos em orçamentos específicos para a indústria, agricultura, as despesas governamentais, comércio exterior, etc., e abrangendo tanto o setor público como o privado. Como exemplos desse tipo de planejamento cabe citar o "First Memorandum on the Central Economic Plan for 1946 and National Budget", da Holanda, e "The Norwegian National Budget for 1947", da Noruega.

tipo predominantemente capitalista, sem os quais o planejamento do desenvolvimento econômico não pode ser conduzido eficazmente. Essa conceituação de tarefas governamentais indispensáveis para a promoção do desenvolvimento econômico foi assim firmada no relatório do "Seminário sobre Planejamento do desenvolvimento econômico", realizado em Porto Rico, em maio de 1951, sob os auspícios da ONU :

"...o planejamento dos países subdesenvolvidos é necessário e deveria conduzir, em última análise a programas globais de desenvolvimento. Estimam assim os membros do Seminário que a ação governamental deve se estender em várias direções inclusive :

a) a provisão de instituições, facilidade de pesquisa, assistência técnica e serviços sociais condizentes com o desenvolvimento econômico público e privado;

b) a elaboração de programas parciais de desenvolvimento, ou se possível de programas gerais para toda a economia,

pormenorizando-se especialmente os referentes ao setor público ;

c) a produção direta de bens e serviços, nos casos, que a formação de empresas governamentais é considerada preferível, conveniente ou inevitável, com ou sem a participação de empresas privadas ;

d) orientação e direção do setor privado, que pode ser alcançada através de regulamentos e incentivos em vários campos, importando nesse contexto fazer com que os vários tipos de medidas adotadas convirjam para o mesmo objetivo, sem se cancelar ou nulificar umas às outras".

A *segunda* diferença básica entre o planejamento de tipo socialista e o de tipo capitalista se traduz na disciplina de execução do plano. Nos países de planejamento socialista, o Governo exerce comando direto sobre todos os recursos econômicos do país, exceto talvez no que tange à pequena produção agrícola e ao artesanato. Pode, assim, executar ou proibir investimentos, assim como reservar matérias-primas, orientar mão-

de-obra, racionar disponibilidades cambiais e canalizar o crédito para os setores prioritários do plano. No planejamento efetuado em regimes capitalistas, o Governo tem que repousar, sobretudo, sobre controles indiretos, monetários e fiscais, não lhe sendo facultado senão dentro de severos limites requisitar ou transferir recursos dos setores privados para os governamentais.

Esses contrastes institucionais têm naturalmente grande relevância, não só para a técnica econômica do planejamento co-

mo para a ciência da administração pública. É óbvio que quanto maior o grau de controle econômico estatal maiores as responsabilidades de administração. O planejamento socialista, que de certa forma substitui o homem de empresa e o consumidor pelo burocrata, lança assim sobre a administração pública uma responsabilidade apavorante, enfeixando nos órgãos governamentais uma miríade de decisões econômicas anteriormente tomadas por unidades individuais, e aumentando, portanto, as possibilidades de erro (14).

(14) Ao argumento de que a concentração das decisões, multiplicando a respectiva área de impacto, em contraste com as decisões individuais do sistema capitalista (no qual os erros individuais dos empreendedores e consumidores tendem a se cancelar), aumenta a possibilidade de erro, respondem os socialistas que, se as consequências de um erro seriam maiores, as possibilidades de acerto são também maiores, por isso que as decisões da autoridade planejadora seriam tomadas em face de uma informação global sobre o estado geral da economia e de seus setores específicos, informação essa inacessível ao "entrepreneur" privado. Questão correlata e sumamente interessante é a de saber se a planificação socialista é capaz de eliminar os ciclos econômicos de prosperidade ou depressão ou se, ao contrário, o impacto das flutuações imprevisíveis da conjuntura internacional, de um lado, e os próprios erros de planejamento, de outro, não tendem a provocar ciclos econômicos *sui generis* no sistema socialista. A discussão desse problema ultrapassa o escopo destas notas. Para uma exposição sucinta do problema, vide G. HABELER, Ciclos econômicos na economia dirigida, Revista Brasileira de Economia, março de 1950. Para um resumo da controvérsia sobre a racionalidade dos sistemas planejados, vide "Socialist Economics", artigo de ABRAHAM BERGSON, em "Survey of Contemporary Economics", já citado.

Quando iniciadas as discussões sobre a teoria do planejamento com a famosa controvérsia entre VON MISES, HAYEK, BARONE, DICKERSON, LANGE e outros, o principal argumento dos economistas liberais, contra o planejamento socialista, se filiava a uma suposta impossibilidade de solução racional do problema da distribuição ótima dos fatores, uma vez abolida a livre formação de preços. Hoje se reconhece essa objeção como suscetível de solução teórica; há, entretanto, muito menos certeza de que seja suscetível de uma solução prática eficaz. Não é impossível que o socialismo, (e com ele as economias planificadas), redimido das limitações teóricas, pereça por limitações burocráticas.

Para os países subdesenvolvidos, o obstáculo administrativo

é sério, mesmo em formas de planejamento menos ambiciosos que o planejamento socialista integral. De fato um dos vários e trágicos círculos viciosos do subdesenvolvimento é que precisamente nos países mais necessitados de eficiente iniciativa pública para — a) compensar a debilidade da iniciativa privada e b) utilizar economicamente os minguados recursos de que dispõe — mais escasseia o suprimento de administradores experientes, e menores são as facilidades para seu treinamento e formação. Foi reconhecendo isto que, em boa hora, as Nações Unidas e as Agências Especializadas se lançaram decididamente no esforço de cooperar para o desenvolvimento da ciência administrativa, através da concessão de assistência técnica aos países subdesenvolvidos.

IV — ALGUNS PRINCÍPIOS E PROBLEMAS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Nas considerações que seguem afluiremos alguns dos problemas que parece repontarem amiúde na experiência dos países subdesenvolvidos.

A — O ponto de partida

Muito freqüentemente o esforço inicial de planejamento nesses países se expressa, conforme observou o Professor HANS SINGER, num levantamento das necessidades de investimento dos diversos setores. Não raro o processo seguido é a simples soma dos planos individuais dos departamentos governamentais. Quando subseqüentemente se procede a um levantamento dos recursos monetários (fiscais, cambiais ou creditícios) e físicos (mão-de-

obra, matérias-primas, etc.), o resultado melancólico usual é um grande *deficit* dos recursos em relação às necessidades.

Essa inadequação dos meios aos fins pode levar a três resultados igualmente indesejáveis:

1) — redução mecânica dos planos individuais, sacrificando-se não raro o equilíbrio do conjunto ou fixando-se escalas sub-econômicas de produção ;

2) — quando se tenta de qualquer forma a execução total do plano, sobrevém a inflação, perturbando o cômputo de custos e benefícios e afetando desfavoravelmente a balança de pagamentos ;

3) — a exaustão dos recursos pode levar à paralisação a meio caminho das obras encetadas,

desperdiçando-se recursos financeiros e humanos (15).

Ilustrações diárias dêsses percalços abundam na experiência dos países subdesenvolvidos.

A boa técnica de planejamento exige que o ponto de partida seja um levantamento de recursos disponíveis, ou previsíveis, antes que a catalogação das necessidades. O levantamento dos recursos financeiros consiste no exame dos fundos que podem ser levantados através de — a) tributação; — b) empréstimos; — c) poupança voluntária; — d) redução das despesas governamentais não relacionadas — com o desenvolvimento econômico. Como as necessidades sempre excedem os recursos, a consequência natural é a fixação de uma escala de prioridade que rejeita certos projetos em benefício de outros. O levantamento dos recursos financeiros tem que ser obviamente completado pelo tombamento dos recursos físicos e materiais.

Como tôdas as boas regras, entretanto, o princípio acima avançado comporta exceções. O balanço prévio das necessidades pode ter um certo “inspirational value” capaz de levar a comunidade a um esforço maior de poupança, a uma aceitação de níveis de tributação mais severos, ao sacrifício de importações menos essenciais, etc., gerando assim recursos que de outra forma não viriam à tona. Além disso, os projetos de desenvolvimento econômico soem ser, em si mesmos, geradores de novos recursos, graças ao efeito cumulativo das inversões. Justifica-se assim que em alguns casos o balanço das necessidades preceda o balanço dos recursos.

B — O critério da produtividade

A melhoria da produtividade é, a rigor, a essência mesma do desenvolvimento econômico. O exame comparativo da

(15) Professor HANS W. SINGER, “Development Projects as Part of National Development Programmes”, em “Formulation and Economic Appraisal of Development Projects, United Nations”, Book I, page 39.

contribuição dos diversos projetos para o aumento da produtividade é portanto básico na seleção dos projetos prioritários. Infelizmente, a aplicação prática do critério é mais difícil do que parece. Há em primeiro lugar a distinção entre produtividade direta e indireta; em segundo lugar, entre produtividade a curto prazo e a longo prazo. Ao classificar prioritariamente os diversos projetos, precisa o planejador balancear cuidadosamente esses aspectos. A grande maioria dos investimentos básicos, particularmente os denominados "social overhead", a saber, os investimentos em educação, saúde, assistência social, etc. são apenas indiretamente produtivos. O mesmo se pode dizer de alguns tipos de "economic overhead". Nem por isso são eles menos importantes, por isso que usualmente indispensáveis para que possam ser executados outros projetos. Em muitos casos, é difícil para o planejador evitar a tentação de economizar investimentos básicos em benefício de investimentos cujos resultados diretos sejam tangíveis. Isso pode, entretan-

to, retardar o ritmo do desenvolvimento econômico. Acresce que é precisamente no que tangem aos investimentos de produtividade indireta que são maiores as responsabilidades do financiamento público, dada a pouca atração que exercem sobre o capital privado.

Questão correlata é a dos investimentos a curto prazo versus investimento a longo prazo. Nos primeiros a produtividade se traduz em benefícios imediatos; com os segundos logra-se, ordinariamente, um incremento maior de produtividade, o qual, porém, somente se manifesta após um determinado compasso de espera. Em geral, dada a escassez crônica de recursos, é preferível que os países subdesenvolvidos se concentrem inicialmente nos investimentos mais baratos, a curto ou médio prazo, cujos frutos possam ser colhidos prontamente e que gerem recursos para ulterior acumulação. Isso evitaria, outrossim, a mania de grandiosidade freqüentemente presente nos planos de desenvolvimento econômico.

Ainda aqui, entretanto, é perigoso ser dogmático. A provi-

são de serviços básicos como, por exemplo, o serviço de transportes e suprimento de energia, constituem tipicamente investimentos a longo prazo e de rentabilidade diferida, que entretanto devem merecer alta prioridade. Seria mesmo oportuno acautelarmo-nos aqui contra a noção de que as inversões nesses serviços devem aguardar que se manifeste a procura, reservando-se os recursos, nesse ínterim, para investimentos a curto prazo. Essa noção constitui um dos círculos viciosos do desenvolvimento econômico, pois que toda a dinâmica do desenvolvimento econômico consiste em anteciparmo-nos à procura antes que simplesmente satisfazê-la.

Não há, infelizmente, nenhum critério matemático que permita uma dosagem mecânica do vulto dos investimentos de produtividade direta ou indireta, a curto ou a longo prazo. Dentro da faixa dos investimentos diretamente produtivos a escolha é obviamente simples; o cálculo dos custos específicos e dos be-

nefícios diretos indicará a desejabilidade do projeto e seu grau de prioridade. Quanto aos de produtividade indireta, não há possibilidade de uma avaliação financeira precisa, cabendo ao planejador julgar, com os dados disponíveis, se os benefícios gerais deles decorrentes são de molde a compensar o seu custo específico. Quanto ao problema do prazo de gestação do investimento, a regra deve ser concentrarem-se os países subdesenvolvidos nos projetos de rentabilidade mais imediata, iniciando-se talvez por aqueles suscetíveis de atrair cooperação privada (através da venda de ações ou obrigações pelo Governo), e desonerando-se assim as finanças públicas, que poderiam imediatamente passar a outros investimentos; sujeita, entretanto, essa regra à ressalva acima feita da importância de atribuição de prioridade aos serviços básicos, apesar de constituírem eles, em geral, investimentos a longo prazo (16).

(16) O Professor SINGER lembra, com razão, a importância de se distinguirem os projetos de desenvolvimento econômico conforme a respectiva capacidade de produzir renda. Há alguns investimentos que

Em grande parte, a flexibilidade das decisões entre a distribuição de recursos para investimentos a longo prazo e a curto prazo é condicionada pelas dimensões do fundo inicial de investimentos ou, em outras palavras, pela margem de recursos acima do nível de simples subsistência, existente no momento do planejamento. Esses fatores delimitam a "capacidade de espera" do país. Uma breve comparação entre as diversas experiências de planejamento é ilustrativa. Já vimos, por exemplo, que no caso da Polônia, devastada pela guerra, subnutrida e privada de estoques de bens de consumo, a ênfase inicial do plano tinha que incidir inevitavelmente sobre investimentos a curto prazo nas indústrias leves e na produção alimentícia. O plano de Bom-

baim para a Índia chama especificamente a atenção para o facto de que, dado o baixo nível de consumo *per capita*, qualquer planejamento, ainda que atribuindo prioridade às indústrias básicas, deveria necessariamente fazer provisões assaz generosas para a produção de bens de consumo. No primeiro período de aplicação do plano de Bombaim, a relação entre investimentos em bens de consumo e investimentos em indústrias básicas deveria ser de 1 para 1,5; somente em fases posteriores se alteraria essa relação para 1:4 no segundo período e 1:6 no terceiro período. O primeiro plano quinquenal soviético, iniciado em 1928, tomou orientação diferente, reservando 70% do valor planejado dos investimentos industriais para as indústrias de bens de produção,

produzem receita líquida quer *diretamente*, como os serviços de eletricidade, quer *indiretamente*, como as estradas de rodagem (que permitem a coleta de impostos sobre motoristas). Outros há que são neutros (as despesas de manutenção absorvem a receita). Há finalmente um terceiro grupo como, por exemplo, os hospitais, que exigem vultosas despesas de manutenção permanente depois de completado o investimento, consumindo habitualmente recursos superiores à receita. Os projetos classificados como produtores de renda líquida deveriam merecer tratamento prioritário. Vide SINGER, "O financiamento de programas de desenvolvimento econômico", Revista Brasileira de Economia, setembro de 1950, pág. 25.

percentagem esta que, aliás, foi excedida na prática. Isso foi tornado possível pela existência de um fundo inicial de bens de consumo, criado pela difícil e dolorosa experiência de coletivização e mecanização da agricultura executada entre 1920 e 1926, a qual permitiu grande aumento na provisão de alimentos. Ainda assim o planejamento soviético impôs pesados sacrifícios aos consumidores, sacrifícios esses que dificilmente seriam aceitos em países de estrutura política não socialista (17).

C — Concentração versus dispersão regional

Temos aqui um problema em que o economista tem que ceder o palco ao administrador e ao político. O economista poderia, a rigor, dar ao problema uma solução relativamente simples. Infelizmente, essa solução é quase sempre politicamente inaceitável.

Partindo de duas premissas básicas — (a) que os recursos financeiros são escassos na maioria dos países subdesenvolvidos e — (b) que em todos ou quase todos os países subdesenvolvidos há certas áreas que já atingiram um certo nível de desenvolvimento e já estão providas de alguns serviços básicos (instalações hidrelétricas, portos, ferrovias, etc.) — o economista recomendaria, prontamente, a concentração do maior volume possível de recursos nestas últimas áreas. A probabilidade é de que os investimentos ali feitos seriam mais baratos e imediatamente produtivos. Nessas condições, um volume dado de investimento poderia presumivelmente resultar num aumento mais rápido da renda nacional do que se os investimentos fossem feitos em áreas mais primitivas, gerando-se dessa sorte recursos maiores que poderiam, em estágios subseqüentes, ser aplicados para ataque em larga escala ao problema

(17) Vide H. W. SINGER, "Development Projects as Part of National Development Programmes", em "Formulation and Economic Appraisal of Development Projects, United Nations", Book I, page 32. Vide também A. BAYKOV, "The Development Soviet Economic System", Cambridge University Press, page 167.

do desenvolvimento econômico global. E' preciso não esquecer que, a fim do desenvolvimento econômico se tornar cumulativo e automático, são necessários investimentos maciços, os quais dificilmente ocorrerão se os recursos disponíveis tiverem que ser dispersados por tôdas as regiões de um país subdesenvolvido.

Se abandonarmos, entretanto, o ponto de vista estritamente econômico, a solução é muito menos simples. Há, de um lado, o fato de que na maioria dos países subdesenvolvidos os programas de desenvolvimento têm de refletir forçosamente a preocupação de fomentar a integração política do país, trazendo à comunhão econômica as áreas menos desenvolvidas. Há, de outro lado, o aspecto social e humano; seria difícil fazer compreender às regiões ou estados menos desenvolvidos, a necessidade de concentrar maciçamente os recursos precisamente nas regiões mais evoluídas, na esperança de que êsses recursos se multipliquem mais rapidamente para permitir distribuição mais abundante no futuro. O postulado de que, para serem mais eco-

nômicos e imediatamente produtivos, os programas de desenvolvimento econômico devem começar exatamente pelas áreas mais desenvolvidas, não pode deixar de ser considerado pelos habitantes das regiões mais retardadas como um cruel paradoxo.

Êsses diversos fatores têm compelido vários países subdesenvolvidos, não excluindo o Brasil, a uma fragmentação excessiva de recursos, com o resultado de que o critério de investimentos segundo a maior produtividade é freqüentemente deslocado pela necessidade de atender às injunções políticas e sociais.

D — A teoria dos “pontos de germinação”

Uma controvérsia que sói repontar quando da formulação de programas de desenvolvimento econômico é aquela entre os partidários do “desenvolvimento integrado” e os que favorecem a seleção de “pontos de crescimento”. Êsses últimos asseveraram que, levando em conta não somente a falta de recursos

financeiros mas também a carência de informação técnica e estatística nos países subdesenvolvidos, o planejamento dever-se-ia concentrar exclusivamente nos “pontos de crescimento” como transporte, energia e indústrias básicas. Para esse tipo de investimentos se deveriam orientar os capitais públicos e para eles deveriam ser atraídos, por estímulos e incentivos, os capitais privados. É este o conceito subjacente aos chamados planos *seccionais*, que se limitam a planejar o desenvolvimento de determinados setores econômicos considerados como germinativos. No Brasil, por exemplo, nunca se tentou a rigor um planejamento geral da economia, confinando-se os esforços até o presente ao planejamento dos investimentos públicos (Plano Salte) ou ao desenvolvimento de planos seccionais, compreendendo investimentos públicos e, em cer-

ta medida, medidas tendentes à coordenação de investimentos privados concernentes a setores ou indústrias individuais (Plano de Eletrificação, Plano para o Estabelecimento da Indústria Siderúrgica, etc.) (18).

A vantagem do planejamento seccional é a sua mais fácil exequibilidade. O *planejamento* integral ou *universalizado* pressupõe a solução prévia de determinados problemas tais como o da coordenação entre iniciativas públicas e privadas, o da informação estatística sobre renda nacional e seus elementos componentes, evolução de preços, etc. — problemas cuja solução não é fácil nem rápida. O planejamento seccional teria ainda, argúi-se, a vantagem de circunscrever a área de intervenção governamental ao mínimo necessário para o desenvolvimento econômico, consideração esta que é de bastante importância quando

(18) Para uma exposição pormenorizada das experiências de planejamento no Brasil vide “Experiência Brasileira de Planejamento, Orientação e Contrôlo da Economia”, Contribuição de RÔMULO DE ALMEIDA para o Seminário de Economistas promovido pelo Secretariado das Nações Unidas, em Pôrto Rico, em maio de 1950, sobre problemas de Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento de Economias menos Desenvolvidas.

a eficiência técnica dos órgãos públicos deixa a desejar.

De um modo geral, entretanto, as desvantagens potenciais do planejamento meramente seccional são de molde a tornar aconselhável um esforço por parte dos países subdesenvolvidos para chegarem a um planejamento integral. A primeira razão em favor da universalidade do planejamento é a importância de se obter uma visão global das necessidades de capital na economia, tanto no setor público como no setor privado. Isso é imprescindível para a formulação de uma política fiscal capaz de — (a) levantar os recursos necessários aos investimentos públicos; — (b) minorar a pressão inflacionária e — (c) estimular ou desestimular investimentos privados. A segunda razão é a necessidade de assegurar a *coerência* entre os programas públicos e privados de inversão. A terceira razão deriva da necessidade que experimentam a maioria dos países subdesenvolvidos de

obter assistência financeira externa para a importação de bens de capital e de serviços exigidos para o desenvolvimento econômico. Esse auxílio financeiro externo, sob a forma de empréstimos de agências como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e o “Export and Import Bank”, é habitualmente dificultado quando o país pretendente não pode demonstrar que os recursos internos já estão sendo adequadamente aproveitados para inversões úteis ao desenvolvimento econômico do país (19).

A teoria dos “pontos germinativos” pode também ser interpretada apenas como a simples atribuição de prioridades aos investimentos básicos, dentro de um programa geral de inversões. Neste caso é ela perfeitamente compatível com o planejamento universalizado e constitui, aliás, um requisito metodológico indispensável para qualquer programa eficaz de desenvolvimento econômico.

(19) Para uma discussão pormenorizada destes tópicos, vide Professor PREBISCH, “Problemas Teóricos y Practicos del Crecimiento Económico”, Comissão Econômica da América Latina, Doc. E/CN.12/221, págs. 70-72.

E — A coordenação entre os setores público e privado

Um dos problemas mais sérios no planejamento dos países subdesenvolvidos, de estrutura não socializada, deriva da dificuldade de assegurar a realização dos programas de desenvolvimento pelo setor privado. Presume-se que nesse tipo de economia não seja facultado ao Governo impor estatutariamente a execução dos planos. Resta-lhe o recurso de utilizar incentivos e desestímulos, mediante os quais os recursos materiais financeiros e humanos podem ser ou orientados para os setores prioritários ou desviados de empregos menos essenciais. Além de incentivos e desestímulos, a intervenção governamental no setor privado pode também ser acompanhada de sanções formais, cujas principais modalidades são o licenciamento, o sistema de cotas e os contratos específicos que vinculam as empresas privadas à realização de programas de desenvolvimento.

E' ampla a lista de possíveis métodos de influência governa-

mental como o revela a seguinte enumeração, que abrange tanto os incentivos positivos como os regulamentos e contrôles diretos, transcrita do relatório do Seminário de Peritos sobre Problemas de Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Econômico convocado pela ONU, em Pôrto Rico, em maio de 1951;

A) INCENTIVOS POSITIVOS

1. *Medidas Financeiras e Fiscais*

- a) Favores fiscais;
- b) Proibição ou tributação da exportação de materiais utilizados pelas indústrias domésticas;
- c) Isenção tarifária;
- d) Proteção aduaneira.

2. *Garantia de preços e mercados*

- a) Garantia de mercados;
- b) Contratos governamentais de compra;
- c) Garantia de preços.

3. *Preferência na obtenção de fatores escassos*

- a) Cotas de câmbio;
- b) Cotas de matérias-primas;

- c) Licenças para construção;
- d) Distribuição de mão-de-obra;
- e) Prioridade na obtenção de licenças de importação.

4. *Provisão governamental de serviços*

- a) Serviços públicos (habitação, estradas, etc.);
- b) Serviço de pesquisa;
- c) Educação e treinamento técnico.

B) CONTRÔLES E REGULAMENTOS

1. *Financeiros*

- a) Impostos especiais sobre a produção;
- b) Impostos especiais sobre consumo;
- c) Impostos sobre fundos não utilizados;
- d) Contrôles de investimentos;
- e) Contrôles da inversão de capital.

2. *Denegação de fatores escassos*

- a) Recusa de cambiais;
- b) Recusa de matérias-primas;
- c) Recusa de mão-de-obra.

3. *Limitação ou proibição direta*

- a) Denegação de licenças de construção;
- b) Proibição ou limitação de determinadas atividades particulares.

Na prática, esses diversos tipos de controle, alguns dos quais já latamente aplicados nos países subdesenvolvidos, em particular os referentes à importação, câmbio, movimento de capitais, licenças para construção, etc., são suplementados por *contratos diretos* entre o Governo e as entidades privadas participantes de problemas de desenvolvimento.

Nos casos em que o sistema contratual é possível, apresenta êle vantagens sobre o sistema de execução direta pelo Governo, devido à possibilidade de captura adicional de recursos e técnica que, de outra maneira, ficariam à margem dos planos de desenvolvimento.

O regime contratual, entretanto, só é factível quando o número de empresas privadas, que devem participar do plano, é limitado. No caso de investimentos no setor de modernização agrí-

cola, onde é freqüente a fragmentação de empresas, o regime contratual é muitas vezes impraticável. Nestas condições, tem a autoridade planejadora que repousar sobre os incentivos e controles acima especificados, suplementados pela ação fiscalizadora de departamentos governamentais.

Um dos aspectos importantes da coordenação entre o setor público e o privado resulta da necessidade de assegurar a compatibilidade entre os setores básicos, usualmente reservados para inversões governamentais, e o resto das atividades, onde são predominantes as inversões privadas. Da falta de coordenação resultaria um desenvolvimento excessivo ou inadequado dos setores básicos em relação à superestrutura agrícola e industrial a ser criada. Além disso, sem essa coordenação, seria difícil a formulação de uma política cambial que permitisse utilização criteriosa dos recursos em divisas,

geralmente insuficientes, nos países desenvolvidos, para financiar o conjunto das importações necessárias (20).

Quanto ao mecanismo necessário para assegurar a coordenação, nenhuma regra genérica se pode estabelecer, dado que os instrumentos de planejamento e execução são invariavelmente afetados pelas peculiaridades institucionais de cada país. Nos países onde existe uma "Unidade Central Planejadora", a ela cabe, quase sempre, não só o planejamento da iniciativa pública, mas também a aplicação de incentivos e controles, e a formulação dos contratos utilizados para assegurar a implementação do plano geral pelo setor privado.

F — Balanço de custos e benefícios

O balanço de custos e benefícios é um indispensável passo no planejamento econômico, devendo ser efetuado para cada

(20) Para uma discussão pormenorizada de problemas de compatibilidade de planos, vide Professor PREBISCH, "Problemas Teóricos e Práticos do Crescimento Econômico", Comissão Econômica para a América Latina, Doc. E/CN.12-221, págs. 98-104.

um dos projetos individuais, excetuados apenas aqueles cuja produtividade é por tal forma indireta que não seja possível uma avaliação suficientemente concreta do vulto dos benefícios. O cálculo de custos e benefícios é necessário por três razões : 1) para verificação da rentabilidade financeira ou utilidade social do projeto ; 2) para permitir a fixação da escala ótima de produção em cada projeto individual, exala essa definida como sendo a que maximiza o excedente dos benefícios sobre os custos ; 3) para permitir uma comparação entre a estrutura de custos e benefícios dos diversos projetos, com o fito de se selecionar, entre as diversas alternativas, aquela que aumenta os benefícios.

O processo seguido nas análises de custo envolve, em geral, além da distinção entre custos primários ou diretos, e custos secundários, ou indiretos, a discriminação de (a) custo de ca-

pital ; (b) conservação e depreciação ; (c) custos de operação ; (d) encargos e financeiros (22).

A análise dos benefícios compreende a determinação da rentabilidade direta do projeto, bem como da sua rentabilidade indireta ou social. O primeiro tipo de cômputo abrange primordialmente a mensuração dos benefícios primários, a saber, o valor dos produtos ou serviços imediatamente originários de um projeto. Os benefícios secundários, menos suscetíveis de mensuração, são representados pelas repercussões favoráveis do projeto em outros setores de economia. Feita a avaliação em termos monetários, obtém-se a relação entre custos e benefícios. De posse desta última é fácil classificar prioritariamente os diversos projetos.

O tríplice objetivo indicado a princípio é satisfeito quando o planejador demonstra que : 1) os benefícios do projeto excedem

(21) Para ilustrações da técnica de cômputo de custos e benefícios, vide Dr. J. THOMSEN LUND, "Appraising costs and benefits of development projects", in "Formulation and Economic Appraisal of Development Programs", Book I, 133-146.

o respectivo custo; 2) a escala de produção contemplada permite um rendimento ótimo; 3) não há uso alternativo mais eficiente dos recursos a serem absorvidos pelo projeto.

G — Alguns vícios do planejamento econômico

Não seria inoportuno lembrar aqui alguns dos vícios do planejamento, assaz freqüentes na experiência dos países subdesenvolvidos.

O primeiro consiste na superestimação do capital real em relação ao capital incorpóreo ou intangível. O desenvolvimento econômico repousa sobre um suprimento invisível de tecnologia, experiência administrativa, lastro cultural, etc. O professor SINGER usa a imagem do "iceberg" para exemplificar que a parte submersa e invisível do desenvolvimento econômico supera, de muito, em dimensões, o capital corpóreo ou visível sob a forma de máquinas e instalações. É freqüente nos países subdesenvolvidos negligenciarem-se investimentos em educação, pesquisa e formação tecnológica, em

benefício de capital tangível, o qual, subseqüentemente, não pode ser eficazmente utilizado precisamente pela carência de desenvolvimento educacional e tecnológico.

O segundo, contra o qual tem consistentemente advertido o Professor PREBISCH, é a mecanização prematura. O prestígio de produtividade mecânica dos países mais desenvolvidos leva os países subdesenvolvidos, não raro, à importação de equipamentos economizadores de mão-de-obra, e exigindo vultosos recursos de capital, quando o fator mais escasso nos países subdesenvolvidos não é mão-de-obra senão precisamente o capital. Para esses países, portanto, uma melhoria de produtividade através de equipamentos relativamente baratos, ainda que de menor eficiência mecânica é mais importante do que o aumento de produtividade através de equipamentos de alta densidade de capital e destinados à poupança de mão-de-obra.

A dificuldade provém de que os equipamentos industriais e o material de transporte necessá-

rios aos países subdesenvolvidos têm que ser importados de países de economia moderna, cuja tecnologia produtiva reflete necessariamente a respectiva dotação de fatores de produção. Sendo o custo de mão-de-obra relativamente elevado em relação ao custo do capital, predominam equipamentos do tipo

“labor saving”. Essa desadaptação é sem dúvida um fator negativo para o desenvolvimento das áreas subdesenvolvidas, onde o problema é ordinariamente poupar capital e empregar a mão-de-obra cronicamente excedentária ou gradualmente liberada por melhoramentos tecnológicos na agricultura (23).

(22) Vide Professor PREBISCH, *Problemas Teóricos y Practicos del Crecimiento Economico*, Comissão Economica de America Latina, E/CN.13/221, Cap. III.

V — DAS DIFICULDADES DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

A — Escassez de técnicos

A escassez de técnicos constitui sério obstáculo à formulação de programas de desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo que a escassez de experiência administrativa dificulta a transformação dos planos em realidade. O problema é agravado pelo fato de que, ao passo que os conhecimentos tecnológicos no terreno da engenharia e mecânica podem ser importados, o planejamento econômico geral pres-

supõe técnicas administrativas e econômicas que não podem ser facilmente transplantadas. É factível e diária a importação de patentes e métodos tecnológicos, que independem de fatores institucionais. As técnicas prevalentes nas ciências sociais, entretanto, imbuídas como são de um certo coeficiente institucional, não têm a mesma facilidade de transplantação, conquanto seja desejável e útil o intercâmbio internacional de experiência e conhecimentos (24). São de suma

(23) Refletindo o ceticismo dos economistas em relação à transmissibilidade das técnicas administrativas — ponto de vista que os especialistas em administração pública dificilmente aceitariam — declara o relatório de peritos da ONU intitulado "Measures for the Economic Development of Under-developed Countries": "In this task the training of technicians is relatively simple. More difficult is the training of administrators, since the qualities required for successful administration have to be learned on the job..." "There is no way of learning administration except by practicing it." Measures for the Economic Development of Under-developed Countries, Doc. E/1986/May, 1951, p. 32.

importância, neste sentido, os programas de treinamento em Administração Pública e em técnicas de planejamento, recentemente desenvolvidos pelas Nações Unidas e suas Comissões Regionais e Agências especializadas.

As deficiências de organização administrativa, aliadas à escassez de estatísticos e economistas, redundam ordinariamente na falta de alguns elementos básicos de planejamento como estatísticas de renda nacional, da balança de pagamento e índices de preços, que tornam o planejamento global impossível.

B — A caprichosa margem internacional

Subdesenvolvimento é sinônimo de carência de capital. Nestas condições, o aceleração do ritmo de desenvolvimento exige, quase sempre, uma suplementação de capital doméstico por capital importado. Mesmo quando o desenvolvimento econômico é financiado por recursos financeiros internos, há *necessidade de importação* de maquinaria e equipamento, o que torna o desen-

volvimento econômico dependente da posição cambial, das relações de troca e de toda uma gama de influências internacionais. Isto introduz enorme grau de incerteza no planejamento.

Singularizaremos, para análise, os dois fatores que nos parecem mais relevantes, a saber : o influxo de capital e a evolução das relações de troca, que constituem a “caprichosa margem internacional”.

A — O INFLUXO DE CAPITAL

O influxo de capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos tem sido extremamente débil no pós-guerra. Isto é verdade tanto a respeito do capital público como do capital privado.

Não só êsse suprimento tem sido *insuficiente* como *instável*, o que agrava as dificuldades da planificação. O suprimento total do capital estrangeiro, incluindo empréstimos e donativos para países subdesenvolvidos é presentemente inferior a 1,5 bilhões de dólares por ano.

Não é aqui o momento para se discutir a fundo o papel desempenhado pelo financiamento

estrangeiro no desenvolvimento econômico; bastará mencionar, entre as possibilidades que o financiamento estrangeiro abre para os países subdesenvolvidos, as seguintes: apressamento do ritmo de formação do capital, redução da pressão inflacionária e da pressão sobre o balanço de pagamentos.

O fluxo de capital privado para os países subdesenvolvidos no pós-guerra tem revelado as características seguintes:

- a) volume reduzido;
- b) concentração das inversões nos setores de petróleo e mineração;
- c) substituição dos investimentos porfólio por inversões diretas.

O fluxo de capitais públicos se tem confinado a empréstimos do "Export and Import Bank" e do Banco Internacional, exceto no que toca aos territórios coloniais, sob o controle dos países da Eu-

ropa Ocidental, os quais se têm beneficiado dos fundos do Plano de Recuperação Econômica Européia.

A importância dessa *margem internacional* na planificação econômica pode ser convenientemente ilustrada pelo *Plano Colombo*, destinado a fomentar o desenvolvimento econômico do sueste da Ásia. O componente, em moeda estrangeira, destes planos, sob a forma de importações necessárias, varia de 26 % no caso da Índia, para 46 % no caso do Paquistão, 59 % no do Ceilão e 65 % no referente a Malaia e Bornéu do Norte (25). É fácil de ver, nestas condições, que qualquer retardamento ou redução na previsão de moeda estrangeira redundaria na impossibilidade de planejar e executar com precisão.

Há em geral acordo sobre a necessidade de se promover um fluxo maior de capitais para os

(24) As importações decorrentes de planos de desenvolvimento podem ser classificadas em *primárias* (equipamentos industriais, equipamentos de transporte, serviços técnicos, etc.) e *secundárias* (bens de consumo para atender ao implemento de consumo provocado pelo crescimento da renda nacional, matérias-primas para operação de equipamento importado etc.). Vide "Financial Aspects of Economic Development", E. D. VRIES, in *Formulation and Economic Appraisal of Development Programms*, page 351.

países subdesenvolvidos e de se lhe dar maior estabilidade. Isso tem sido enfatizado principalmente em relatórios de vários órgãos das Nações Unidas, mas também em documentos oficiais norte-americanos, como o relatório *Gray* e o Relatório intitulado "Partners in Progress", preparado pelo Comitê Consultivo do Ponto IV, sob a chefia do Sr. Nelson Rockefeller.

Dentre os trabalhos da ONU, dois merecem ser especialmente citados: o relatório de um grupo de peritos sobre pleno emprego, intitulado "National and International Measures for Full Employment", e o relatório do grupo de peritos sobre desenvolvimento econômico "Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries" (26). No primeiro destes documentos, após reconhecida a *insuficiência* e *instabilidade* do fluxo de capital privado, recomenda-se que os países exportadores de capital fixem metas anuais de inversões no exterior, enquadradas em

programas quinquenais de investimento a longo prazo; calcular-se-ia o nível da exportação de capital em cada ano em função das disponibilidades de capital e em função do total de investimentos necessários para manter a economia em nível de pleno emprego. Na fixação das metas anuais ter-se-iam em conta os empréstimos públicos e as inversões privadas, assim como o retorno de fundos e amortização de dívidas passadas; os governos emprestadores poriam à disposição do Banco Internacional, semestralmente, o montante planejado de investimentos, menos as quantias que se calcula sejam fornecidas pelo capital privado ou outras entidades emprestadoras. Na medida em que o fluxo espontâneo do capital privado não lograr preencher as metas de investimento, fundos públicos seriam subsequentemente postos à disposição do Banco Internacional para empréstimo direto aos países subdesenvolvidos.

(25) Vide "National and International Measures for Full Employment", U. N., Doc. E/1584, dez. 1949, e "Measures for the Economic Development of Under-developed Countries", U. N., Doc., E/1986, May 1951.

O segundo destes relatórios, intitulado "Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries" recomenda: a) que sejam tomadas medidas para assegurar um fluxo total de capital, de todas as fontes, para os países subdesenvolvidos, da ordem de magnitude de 10 bilhões de dólares por ano ; b) que o Banco Internacional aumente o seu volume anual de empréstimos para desenvolvimento econômico, ora orçado em torno de 300 milhões, para um bilhão de dólares ; c) que se estabeleça uma "International Development Authority", com o poder de fazer donativos aos países subdesenvolvidos, num montante que poderia crescer gradualmente até três bilhões de dólares por ano, para finalidades indiretamente produtivas, tais como educação e pesquisa, saúde pública, serviços públicos em zonas rurais e subvenções para crédito agrícola a curto e médio prazo.

Enquanto medidas de ampla cooperação internacional dessa espécie não forem tomadas, o

planejamento dos países subdesenvolvidos continuará sujeito a um enorme elemento de incerteza, pois terá que se basear em estimativas precárias do influxo de capital privado e dos auxílios financeiros do Banco Internacional ou do Banco de Exportação e Importação, a ser negociados para projetos específicos.

B — RELAÇÕES DE TROCA

O segundo elemento de incerteza, a que acima aludimos, são as flutuações nas relações de troca. À parte o influxo de capital, o poder aquisitivo dos países subdesenvolvidos, em termos de bens de capital importados, é função do *quantum* exportado e das relações de troca. Estudos recentes da questão, particularmente por parte dos professores SINGER e PREBISCH, têm revelado uma tendência declinante das relações de troca dos países subdesenvolvidos desde 1870 até a segunda guerra mundial. Conquanto sejam disputáveis vários pormenores estatísticos, seria difícil negar a validade da assertiva em linhas gerais (27). Essa

(26) Uma das mais sérias dificuldades de conceituação estatística é a apresentada pela variação, no tempo, de qualidade e grau de

tendência declinante tem sido associada com grande instabilidade, por isso que os países subdesenvolvidos são todos eles produtores de artigos primários sujeitos a violentas flutuações cíclicas.

As estimativas contidas no estudo das N. U. "Relative prices of Export and Import of Under-Developed Countries" indicam que as relações de troca dos países de produção primária, conforme transparece das estatísticas de comércio dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, eram em 1947 inferiores de 18 a 20 %

ao nível prevalecente em 1913, ao passo que durante a grande depressão o poder de compra externo dos países subdesenvolvidos caiu de 30 a 40 % em relação ao prevalecente em 1929. Houvessem as relações de troca permanecido invariantes e a receita cambial adicional dos países subdesenvolvidos teria superado a receita real em cerca de 2,5 a 3 bilhões de dólares no primeiro dos exemplos acima citados, quantia superior de duas vezes às suas importações anuais de capital no período de após-guerra (28).

elaboração dos produtos manufaturados, sujeitos a contínuo melhoramento qualitativo, contrastada, com a relativa invariância qualitativa dos produtos primários (café, minérios, etc.). Nessas condições, ao passo que os produtos exportados pelos produtores primários são comparáveis em diferentes períodos de tempo, as modificações introduzidas nas manufaturas podem ser de ordem a tornar irrelevante a comparação de preços da mesma mercadoria em diferentes períodos. Alguns economistas acreditam que a era de relações de troca desfavorável para os produtores primários findou durante os anos 40. A industrialização de vários países de produção primária, a ausência de novas áreas de fácil desenvolvimento agrícola, o movimento quase universal de urbanização, a instabilidade política das áreas de população primária na Ásia deixariam entrever uma era de recuperação dos preços primários (Vide, a respeito, COLIN CLARK, "Economics of 1960"). Na medida em que isso aconteça melhorarão, *pro tanto*, as possibilidades de autofinanciamento das regiões subdesenvolvidas.

(27) Vide "Relative Prices of Exports and Imports of Under-Developed Countries", U. N., December 1949, page 17. Vide also "The

As perdas de recursos cambiais causadas pela deterioração das relações de troca — deterioração essa que não pode ser atribuída a uma taxa superior de crescimento da produtividade na produção primária, por isso que foi precisamente a produtividade industrial que acusou maior crescimento no período considerado — não foram suficientemente compensadas pelas exportações de capital por parte dos países industrializados.

As considerações precedentes sobre influxo de capitais e relações de troca estão a indicar que um esquema que permitisse assegurar um relativo grau de estabilidade dos preços primários e do fluxo de capital, assim como a manutenção de relações equitativas de troca, facilitaria enormemente a tarefa de planeja-

mento econômico nos países subdesenvolvidos (29).

Na preparação dos projetos dos programas de desenvolvimento, esses países frequentemente só levam em consideração as necessidades *primárias* em moeda estrangeira, relacionadas com a importação de bens de capital. A boa técnica de planejamento exige uma apreciação completa tanto dos efeitos *primários* como dos *secundários* sobre o balanço de pagamento. Estes últimos derivam do fato de que, sendo uma alta propensão a importar característica dos países subdesenvolvidos, o crescimento da renda nacional decorrente da própria execução dos planos de fomento, tende a agravar a demanda de importações; além disso, os programas de desenvolvimento industrial podem

Economic Development of Latin America and its Principal Problems", Comissão Econômica da América Latina, Doc. E/CN.12/89.

(28) Cabe, entretanto, não esquecer o caráter ambivalente da melhoria das relações de troca. Se de um lado torna mais fácil a aquisição de bens de capital necessários ao desenvolvimento econômico, de outro, torna mais atraente a importação de artigos manufaturados, desestimulando a industrialização. Entretanto, a melhoria das relações de troca, se associada a controles seletivos de importação, enquadrados num plano de desenvolvimento econômico, pode constituir uma das mais eficazes fontes de financiamento da formação de capital nos países subdesenvolvidos.

acarretar necessidades decorrentes de importação de matéria-prima.

O impacto secundário sobre o balanço de pagamentos pode também resultar de uma transferência de fatores das indústrias de exportação para as domésticas, ou da diminuição nas disponibilidades de bens de consumo decorrentes da transferência de mão-de-obra e de outros recursos domésticos, da produção de bens de consumo para os projetos de desenvolvimento. Considerável progresso tem sido feito no tratamento do impacto cambial secundário dos projetos de desenvolvimento. Em pelo menos um caso a necessidade de auxílio cambial para atender a essas repercussões secundárias foi explicitamente reconhecida pelo Banco Internacional. Trata-se das negociações para o empréstimo destinado ao desenvolvimento econômico do sul da Itália, durante as quais o Banco concordou em fazer provisões para o financiamento de importações de bens de consumo, cuja demanda aumentaria em função do aumento de renda decorrente do projeto.

Esse tipo de auxílio cambial secundário dado pelo Banco Internacional constituiria um atendimento, pelo menos parcial e indireto, dos persistentes reclamos das nações subdesenvolvidas para que o financiamento internacional público não se confine necessariamente às despesas em moeda estrangeira com a importação de bens de capital, mas seja também utilizado para cobertura de despesas em moeda local. Isso porque, na medida em que se atende, com financiamento estrangeiro, ao aumento da procura derivada do investimento, liberam-se, sem aumento da pressão inflacionária, recursos utilizáveis para o financiamento local. Não é outra aliás a técnica dos “fundos de contrapartida”, inaugurada com a UNRRA e ampliada com o “Plano de Recuperação Européia”; em ambos os casos, os fundos em moeda local, obtidos com a revenda dos bens de produção ou de consumo importados, eram creditados em contas especiais, cuja retenção tinha efeito antiinflacionário imediato, e

que serviam de reserva para investimentos futuros.

C — O perigo da inflação

Nenhuma das dificuldades com que defrontam os planejadores supera a da inflação. O desenvolvimento econômico se assemelha a uma navegação perigosa entre Scila e Charibdes. Se se adota uma atitude demasiadamente cautelosa para evitar o Charibdes da inflação, o resultado mais provável é que o barco se chocará contra o Scila da estagnação. Uma certa dose de pressão inflacionária é inevitável na execução de qualquer plano de desenvolvimento, quase *ex definitione*, por isso que as necessidades de desenvolvimento excedem normalmente os recursos para isso disponíveis. O problema não é portanto evitar a pressão inflacionária mas impedir que ela se transforme em inflação aberta, e, na medida do possível, que se evite também a inflação reprimida.

As razões por que a execução dos planos de desenvolvimento das nações subdesenvolvidas tem se revelado particularmente vul-

nerável à inflação são as seguintes :

a) caráter parcial dos planos e freqüente falta de coordenação entre os planos públicos e privados, com resultante incompatibilidade entre o total dos recursos financeiros e materiais e as iniciativas planejadas ;

b) insuficiência do auxílio financeiro externo para os países subdesenvolvidos, o que os coloca na alternativa de ou retardar o ritmo de desenvolvimento ou tentar apressar o ritmo de formação de capital por processos inflacionários, dado o parco volume da poupança voluntária interna ;

c) baixa elasticidade de suprimento nas economias primárias ; assim, uma expansão da procura monetária somente lentamente provoca uma reação correspondente da produção, ao passo que nos países industrializados é freqüentemente a deficiência da procura monetária que impede a plena utilização do aparelho produtivo.

As limitações do método inflacionário como processo de financiamento do desenvolvi-

to econômico são sérias (30). Bastaria citar a distorção de investimentos, que torna atraentes as inversões a prazo muito curto, de um lado, ou a prazo mais longo, (inversões imobiliárias), de outro, com prejuízo das inversões a médio prazo essenciais para o desenvolvimento

econômico; a pressão sobre o balanço de pagamentos e taxa cambial; a alteração contínua da estrutura de custos e preços, dificultando o cálculo racional da rentabilidade dos projetos; e finalmente o desestímulo à poupança voluntária e à formação de um mercado de crédito.

(29) A despeito dessas desvantagens, o financiamento inflacionário do desenvolvimento econômico tem sido consciente ou inconscientemente empregado em vários países subdesenvolvidos. Exemplo típico é o desenvolvimento brasileiro no período de após-guerra, no qual o processo inflacionário de redistribuição da renda nacional, em favor dos "entrepreneurs", tem fornecido os recursos necessários a capitalização. Conquanto um estímulo temporário à capitalização possa ser obtido pela inflação, as distorções inerentes a esse processo tornam duvidosa a possibilidade de um desenvolvimento econômico contínuo e equilibrado. A experiência da reconstrução dos países da Europa Central e Oriental após a primeira guerra mundial oferece sugestiva ilustração das possibilidades e limitações do financiamento inflacionário da formação de capital. Segundo o Professor NURKSE (vide "Course and Control of Inflation, League of Nations, 1946) durante a primeira fase do processo inflacionário, a fase de "*inflação moderada*", o tributo forçado constituído pela inflação representa uma adição líquida aos recursos fiscais e à poupança voluntária. Na segunda fase, a da "*inflação desordenada*", destruído qualquer estímulo à poupança e aguçada a expectativa de altas subseqüentes de preços, desaparece a possibilidade de financiamento inflacionário da formação de capital. A primeira fase teria tido duração assaz prolongada no período da reconstrução húngara, polonesa e alemã durante os vinte anos e curta duração no caso da Áustria e Rússia. Vide "Course and Control of Inflation", p. 8.

VI — A TRANSIÇÃO DO PLANEJAMENTO PARA A ADMINISTRAÇÃO

A execução dos planos de desenvolvimento econômico encerra dificuldades intrínsecas mesmo pressupondo-se adequado suprimento de planejadores e administradores.

O primeiro problema que se apresenta é o de saber se as atividades de planejamento devem ou não ser separadas das atividades executivas. Nos países em que o trabalho de planejamento tem sido divorciado do trabalho de execução administrativa tem-se verificado consequências assaz desfavoráveis, amortecendo-se o realismo, por parte dos órgãos planejadores, e a fidelidade de execução, por parte dos órgãos puramente executivos.

À luz dessa experiência, ganha corpo entre os países sub-

desenvolvidos a idéia de se atribuir a uma unidade planejadora central não só a responsabilidade programática, mas também a de supervisionar a execução dos planos pelos diversos departamentos governamentais, por se terem revelado êstes menos interessados do que seria convinável na repressão à ineficiência, aos atrasos e custos excessivos; ao mesmo tempo, o trabalho de supervisão permitiria aos planejadores melhor se capacitarem dos percalços e dificuldades diárias de execução.

Nos países em que não há uma unidade planejadora central, mas simplesmente grupos de planejamentos dentro de cada departamento, é mais fácil a fusão das funções programática e executiva, sob a supervisão do

chefe departamental. Essa vantagem, entretanto, é mais do que compensada pela falta de universalidade do planejamento e risco de inconsistência dos planos, consequência natural da multiplicidade de agências planejadoras.

O problema da coordenação de planos e de sua implementação administrativa coloca-se em vários níveis. O primeiro é o da coordenação e controle de execução interdepartamental. O segundo é o da coordenação entre os planos federais, estaduais e municipais. O terceiro é o da coordenação entre os planos do setor público e do privado, com o fito de assegurar a respectiva compatibilidade.

Dentro da esfera governamental, em qualquer de seus níveis, o instrumento tradicional de planejamento e disciplina de execução é o orçamento, que nada mais é que o programa de ação dos poderes públicos. Tudo isto, entretanto, é matéria cediça para os estudiosos da ciência administrativa. O que é de mais relevância para os não-profissionais, interessados em planejamento, é a dilatação mais recen-

te do conceptualismo orçamentário. Com o incremento da intervenção estatal na economia, de um lado, e a febre planificadora, de outro, a conceituação do orçamento sofreu uma tríplice dilatação, num sentido funcional, num sentido temporal e também no que tange à área ou espaço de cobertura do cálculo orçamentário :

a) *Dilatação funcional* —

Passando o orçamento a ser considerado como instrumento de ação econômica que cada vez mais tende a deslocar os controles monetários tradicionais (re-desconto, “open market”, etc.), a classificação orçamentária terá que se adequar às suas novas funções; daí a tendência para a distinção entre as despesas correntes e despesas de capital assim como para incorporação no orçamento público, dos orçamentos de empresas estatais ou paraestatais, cujas atividades têm repercussão inflacionária ou deflacionária e afetam o nível de formação de capital ;

b) *Dilatação temporal* —

Como resultado mesmo da distinção entre despesas correntes e despesas de inversão (que exi-

gem planejamento a mais longo prazo), a execução orçamentária anual aplicável às despesas correntes, assim como o conceito de equilíbrio dentro do ano fiscal, tendem a ser suplementados por orçamentos de capital, financiados por empréstimos antes que por tributação, e baseados num equilíbrio pluri-anual vinculado à duração dos planos de inversão.

c) *Dilatação especial* — O orçamento puramente administrativo ou “Orçamento do Estado” tende hoje a ser completado, para efeito de planificação e orientação econômica, pelo *Orçamento dos Recursos* da Nação, no qual se focaliza a soma total das atividades econômicas da Nação, inclusive inversões privadas, despesas dos consumidores e transações com o exterior. Ao passo que o orçamento administrativo do Estado é sempre programático, o “*Orçamento da Nação*”, abrangendo

também as atividades do setor privado, pode ser de natureza puramente *descritiva* como o “The Nation’s Budget”, dos Estados Unidos (que se limita, no setor privado, a fornecer estimativas dos investimentos privados, das despesas dos consumidores e do investimento líquido no exterior) ou pode assumir *natureza programática*, quando o Governo exerce real influência sobre o nível de consumo e de inversões privadas através de controles de câmbio, cotas de importação e outros controles diretos. Os orçamentos nacionais da Noruega e Holanda, por exemplo, figuram nesta última categoria, assim como *a fortiori*, o orçamento do Estado Soviético, que constitui um instrumento de planejamento econômico baseado na propriedade estatal dos meios de produção (31).

Sob o ponto de vista do fornecimento de base para planejamento econômico e controle de

(30) Vide “Budgetary Structure and Classification of Government Accounts”, United Nations, New York, February 1951. Para uma descrição sumária do “Norwegian Budget for 1946” e do “Plano Econômico Central da Holanda para 1946 e Orçamento da Nação”, vide SEYMOUR HARRIS, “Economic Planning”, capítulos 15 e 16.

execução, a elaboração do “Orçamento dos Recursos da Nação” representa um grande e óbvio progresso sobre a apreciação fragmentária dada pelo orçamento administrativo tradicional.

Infelizmente, entretanto, poucos países subdesenvolvidos dispõem de aparelhamento técnico e estatístico necessário para obtenção da visão panorâmica dos diversos componentes das atividades econômicas, incluídos no “Orçamento da Nação”, tal como concebido nos modelos europeus, de tipo programático, ou mesmo no modelo norte-americano de tipo mais descritivo.

Importantes progressos têm, entretanto sido feitos nos países subdesenvolvidos no que tange à preparação de orçamentos de capital, através de planos periódicos de inversões públicas sepa-

rados do orçamento administrativo corrente (32). Além disso a pressão crônica sobre o balanço de pagamentos, habitual nos países subdesenvolvidos, tem promovido o desenvolvimento da técnica de orçamentos parciais de importação e de câmbio. A deficiência de estatísticas e previsões da renda nacional continua a impedir, entretanto, que se chegue à elaboração do “Orçamento da Nação”, que requer estimativas completas dos planos de inversão e consumo.

Seria demasiada presunção para um economista abordar o problema da coordenação e execução de planos no setor público, perante um seminário de peritos em administração pública. Confinar-nos-emos, assim, modestamente às notas acima, passando agora a comentários ligei-

(31) E' de notar, entretanto, que os orçamentos especiais ou planos de inversão pública não fornecem indicações completas sobre a formação de capital nos países subdesenvolvidos em que se tem feito ensaios de “Capital Budgets”, por isso que as deficiências técnicas da classificação orçamentária habitual não permitem segregar, no orçamento administrativo ordinário, as despesas de capital, porém financiadas com recursos fiscais ordinários. No Brasil, por exemplo, além do orçamento de inversões do “Plano Salte” (hoje, aliás, incorporado ao orçamento ordinário), há substancial formação de capital público não registrado em rubricas separadas no orçamento administrativo corrente.

ros sobre a questão correlata de assegurar a execução dos planos governamentais pelo setor privado (33).

O problema da coordenação e compatibilidade entre os planos do setor público e no setor privado já foi abordado alhures nestas notas. Em termos gerais, os instrumentos de orientação e compulsão aplicáveis pelo Governo ao setor privado podem ser classificados nos seguintes grupos, escalonados conforme o grau decrescente de intervenção governamental :

a) Corporações governamentais com participação privada ;

b) Cooperativas privadas sob influência governamental ;

c) Contratos governamentais outorgados a entidades privadas

que se comprometam a executar o plano governamental ;

d) Contrôles diretos (cotas de câmbio, cotas de importação, cotas de matérias-primas, licenciamento de construção etc.) ; e

e) Contrôles indiretos (monetários e fiscais).

O método de corporações governamentais tem tido lata aplicação em vários países subdesenvolvidos, cabendo ressaltar a êsse propósito a *Corporación de Fomento*, do Chile, e seu similar venezuelano.

O sistema de vinculação de empresas privadas à execução dos planos governamentais através do sistema de contratos foi previsto em ampla escala no *Plano Monnet* (34), com resultados aparentemente satisfatórios.

(32) Vide, sobre o assunto, Doctor MARION CLAWSON, "Organization and Administration", em "Formulation and Economic Appraisal of Development Projects", part IV. Vide, também, SIMON, SMITHBURG, and THOMPSON, *Public Administration*, Alfred Knopf, New York, 1950, capítulo 20.

(33) Citemos o *Plano Monnet*: "Nas esferas livres que são suficientemente concentradas e cuja importância é vital para a consecução dos objetivos gerais, a execução (do plano) deverá ser baseada em entendimentos contratuais entre as autoridades públicas e a indústria respectiva, assumindo esta a obrigação de executar o plano e encarregando-se as autoridades públicas de fornecer os meios necessários (créditos, materiais, etc.) ou de lhes facilitar a obtenção. Conforme a organização de cada indústria, podem ser concluídos acordos com um ou mais sindicatos, com grupos de empresas, ou mesmo, em casos ex-

Sobre as demais formas de controle, de natureza mais convencional, existe importante experiência acumulada tanto em países de economia avançada como em países subdesenvolvidos.

A aplicação e grau de eficácia desses vários tipos de sanção é obviamente limitada e condicionada pela conjuntura institucional de cada país. Trata-se de terreno em que é impossível generalizar.

O planejador, assim como o administrador, tem que desenvolver uma "estratégia de planejamento" assim como uma "es-

tratégia de execução", procurando tanto quanto possível apresentar os valores e objetivos da planificação sob forma que reduza a resistência e inércia do setor privado (35).

Neste contexto, assume particular importância nos países subdesenvolvidos a criação de uma "mística de desenvolvimento", capaz de provocar formas de comportamento social conducentes à aceitação dos sacrifícios inerentes a qualquer esforço de aceleração da formação de capital em economias pouco distanciadas do nível de simples subsistência.

cepcionais, com empresas individuais. Vide o "Plan de Modernization et d'Équipement", método de execução do plano, § 7.º.

(34) Para uma discussão dos aspectos psicológico e sociológico da execução de planos, vide SIMON, SMITHBURG and THOMPSON, op. cit., cap. 21.

000040703



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivo: I — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo e executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

LUIZ SIMÕES LOPES

DIRETOR EXECUTIVO

RAFAEL DA SILVA XAVIER

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — GUILHERME GUINLE

VOGAIS: Eugênio Gudim, João Carlos Vital e Mário Augusto Teixeira de Freitas
SUPLENTEs: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Jorge Oscar de Mello Flôres
e Rubens D'Almada Horta Porto

CONSELHO CURADOR

Presidente — Embaixador MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Arthur de Souza Costa, Arthur Antunes Maciel, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Euvaldo Lodi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Henrique Blanc de Freitas, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Mário Paulo de Brito, Moacyr R. Alvaro, Odilon Braga, Paulo de Tarso Leal



Sede: Praia de Botafogo, 186

Caixa Postal: 4081 — Telefone: 46-4010

RIO DE JANEIRO, D. F. — BRASIL