

Atitude do México em Face dos Problemas de Desenvolvimento

RAFAEL MANCERA ORTIZ

(Subsecretário de Crédito e Orçamento do México)

Tradução de *Lygia Portocarrero Velloso*

PROGRAMA DE INVERSÕES PÚBLICAS

IMPORTÂNCIA dos Programas de Fomento — A praxe da elaboração de programas econômicos, como atividade precípua dos governos, é uma experiência relativamente nova no campo da Administração Pública. Sua importância como problema que todo governo eficiente deve aquilatar e enfrentar com decisão, pode ser explicada em função do crescimento, diversidade e complexidade das novas atividades e atribuições que os governos se vêm obrigados a desempenhar, impedidos algumas vezes pela força das circunstâncias e outras vezes por influências políticas diversas e ainda, pelo clamor popular exigindo esta ou aquela medida.

Em tôdas as partes do mundo os povos e governos procuram se enfronhar nessa nova prática, que exige, como consequência, um esforço de adaptação paulatino da máquina administrativa para enfrentar as necessidades, cada vez mais complexas e variadas, dêsse incerto tempo.

Unificação do Orçamento — Inicialmente, os governos optaram pela criação contínua de novos órgãos e instituições descentralizadas, destinadas a atender a necessidades específicas e a promover a solução de problemas concretos.

No entanto, durante êsse processo preliminar de proliferação de órgãos e instituições autônomas, os governos se aperceberam que estavam descuidando dos ensinamentos daquele sábio princípio comum a tôda administração pública eficiente que diz: “a unidade do orçamento deve ser sempre mantida”. Êsse é o princípio coordenador de tôdas as despesas públicas e, particularmente importante, nos programas oficiais de inversão, quando os governos desejam obter melhores resultados nos setores da economia que necessitem atenção especial. A experiência mostra que, nos casos em que essa coordenação é ocasional e rotineira, emanada de órgãos ou instituições que tenham participação no orçamento e nos recursos do Tesouro Público, corre-se, fatalmente, o risco de efetuar despesas vultosas que redundarão no esbanjamento de recursos, escassos por natureza, e que deveriam ser melhor aproveitados amparando políticas acertadas, através de decisões prudentes e programadas.

Instituições de Planejamento — Essa contingência exigiu a criação de um novo tipo de órgão estatal, ao qual foi entregue a missão de preparar e elaborar os programas de inversão e de esboçar a política a ser seguida, em face da capacidade econômica de cada país.

O papel e a importância que êsses novos órgãos desempenham na hierarquia administrativa, não é o mesmo em todos os países. Em alguns, êsse novo organismo tem a categoria de Secretaria de Estado ou Ministério, cujo Chefe faz parte do Gabinete. Em outros, é diretamente subordinado ao Chefe do Executivo, e o seu Chefe é membro do Gabinete, ou ainda, a organização recém-criada é subordinada à Secretaria ou Ministério da Fazenda, da Economia etc...

Alguns países da Europa ocidental, que depois da última guerra tiveram que enfrentar a tarefa de reconstrução, agravada pela escassez de recursos disponíveis, estabeleceram as chamadas Juntas ou Comissões de Planejamento, às quais, em geral, foram concedidos poderes amplos. A Junta ou Comissão de Planejamento da Holanda, por exemplo, é um órgão construtivo cuja atribuição é recomendar ao governo o nível aconselhável de inversão total na economia do país, não possuindo, porém, poderes para prover, financeiramente, a execução dessas medidas aconselhadas. No entanto, indiscutivelmente, êsse órgão é um instrumento valioso de elaboração e realização de projetos de recuperação econômica, através dos quais a economia holandesa conseguiu equilibrar-se em curto espaço de tempo.

Não seria acertado atribuir, somente, aos problemas de reconstrução dos países destruídos pela guerra, o interesse dos governos em criar êsse tipo de órgão. Em 1950, o governo da Índia organizou sua Comissão de Planejamento, sob a Presidência de seu 1.º Ministro e tendo como Vice-Presidente o Ministro do Trabalho. As funções que a Lei atribuiu ao novo órgão foram:

1.º) Executar um balanço geral dos recursos naturais do país, inclusive dos técnicos em disponibilidade e um estudo sobre a possibilidade de aproveitá-los.

2.º) Elaboração de programas de desenvolvimento econômico.

3.º) Fixação de datas para a terminação das diferentes fases do programa geral.

A Comissão deve ainda determinar as características do mecanismo a ser adotado, a fim de levar a cabo o programa projetado. O exemplo da Comissão de Planejamento da Índia é muito diferente do da Junta de Planejamento da Holanda e a diferença se baseia em que o organismo hindu exerce maior influência sobre as realizações do governo nesse domínio.

Em outros países, como o Chile a causa da criação desse mecanismo para solução dos problemas econômicos de fomento foi diferente dos dois exemplos citados. A Cooperativa de Fomento Chilena que é um órgão governamental criado há mais de dez anos, para auxiliar a reconstrução das zonas destruídas por um dos piores terremotos que a história daquele país registrou, transformou-se num instrumento de elaboração e administração dos projetos oficiais de fomento e desenvolveu um trabalho admirável, no que se refere a criação e administração de uma cadeia de instituições, que veio modificar o aspecto da indústria chilena. No entanto, a Cooperativa de Fomento do Chile não é um órgão de planejamento e suas atribuições são mais semelhantes a outros tipos de instituição, criados em diversos países latino-americanos, inclusive no México.

O único país latino-americano que vem realizando há muitos anos, o planejamento econômico, sob os auspícios da política norte-americana, é Porto Rico, pois desde 1942 lá funciona uma Junta de Planejamento e uma Cooperativa de Fomento. O planejamento realizado por esses órgãos se limitou somente aos aspectos urbanos e a solucionar os problemas criados pela necessidade de ampliar os serviços associados que a crescente urbanização de Porto Rico exige.

Ao mencionar o papel dos governos no desenvolvimento e planejamento econômicos, devemos fazer também menção especial aos esforços que vem realizando o nosso anfitrião, refiro-me ao governo desse país acolhedor e que foi, sem dúvida alguma, um dos primeiros Estados da comunidade ocidental, a iniciar a atividade econômica planejada. O sucesso já alcançado pelo Governo Turco na programação e realização da política de fomento nacional, pode nos servir de exemplo, pois nos encontramos em atraso nesse particular. Espero e desejo sinceramente que no decorrer de nossas deliberações tenhamos ocasião de ouvir ainda mais alguma coisa sobre essa experiência valiosa.

Chegamos assim a conclusão que a elaboração de programas de inversão pública e de desenvolvimento econômico, em geral está identificada às melhores normas administrativas universais, independentemente de considerações e posições de caráter exclusivamente político.

O sucesso desse novo método consiste em permitir aos governos, antecipar os resultados das despesas públicas, dando-lhes a possibilidade

de resolver, cada vez com maior eficiência, certos problemas específicos.

Programas de Fomento Econômico no México — No México, como na maioria dos países, durante o período de após-guerra, foram despendidos esforços para a elaboração de programas econômicos, em vista das seguintes considerações:

1.ª) Experiências recentes sobre os resultados do volume total das inversões na economia;

2.ª) As necessidades, cada vez maiores, de uma população em aumento constante;

3.ª) A disponibilidade dos recursos de natureza não inflacionária, baseando-se na importância das disponibilidades locais, a reinversão de utilidades e o desembolso, fatores aos quais poderíamos somar a contribuição do capital estrangeiro, tanto na forma de empréstimos públicos, como na maior reinversão, dos lucros de empresas estrangeiras já estabelecidas no país, ou ainda na aquisição de novo capital estrangeiro que possa e deseje acobertar-se às leis nacionais.

Por essa razão e de acordo com o que foi anteriormente exposto, foi elaborado um programa de inversão, pelo prazo de seis anos, baseado no cálculo da receita, no volume das inversões públicas, e particulares, e em outros dados estatísticos, no período de 1939-1950, conjuntamente a uma análise da deficiência e necessidade dos setores econômicos do meu país, cuja população aumenta constantemente.

Um dos esforços mais sérios empreendidos pelo México, visando a proteção e o planejamento do desenvolvimento econômico total mexicano, nos próximos seis anos, foi o estudo realizado, em 1952, pela Nacional Financiadora S.A., através de seu Departamento de Estudos Financeiros.

Os objetivos considerados nesse programa de inversão são os seguintes:

1.º) Elevar o nível de vida da população;

2.º) Obter um coeficiente mais alto no aumento da economia;

3.º) Obter desenvolvimento mais coordenado em todos os setores da economia;

4.º) Atingir um volume maior de produção total;

5.º) Manter certa estabilidade nos preços;

6.º) Financiar o programa de inversões sem *deficits* presumíveis;

7.º) Conseguir que o capital local participe desse programa de inversões;

8.º) Canalizar os recursos financeiros para os setores econômicos que mais os necessitem, ou aplicar esses recursos na solução de problemas prementes da economia nacional.

A elaboração desse primeiro programa integral de atividade e fomento econômicos, lembrou

a Administração presente, a conveniência de criar um órgão permanente, encarregado de promover estudos semelhantes aos realizados pela Nacional Financiadora S.A., mas, procurando empregar somas mais precisas e dados mais completos, a fim de que o govêrno, dispondo de bases mais seguras, possa estabelecer normas concretas nos seus programas de inversão. Essa atribuição foi entregue à Comissão de Inversões, criada recentemente.

O Acôrdo Presidencial, que acredito foi feito por esta Comissão, se refere, especificamente, aos programas de inversão dos departamentos públicos, órgãos estatais, emprêsas nas quais o govêrno tenha participação financeira e outras emprêsas ou órgãos depositários de créditos públicos, seja através de distribuição orçamentária ou mediante subsídios, incluindo entre outras aquelas emprêsas das quais seja acionista alguma instituição nacional de crédito. Em outras palavras, o programa de inversão oficial não inclui as inversões particulares nem os projetos sôbre os quais o govêrno não tenha contrôle nem responsabilidade diretas. Assim, o govêrno deliberadamente limitou o alcance de sua ação, evitando imiscuir-se na enorme tarefa de programar o desenvolvimento econômico de todo o país.

Como consequência do citado mandato presidencial, o Secretário da Fazenda e Crédito Público criou, em julho dêsse ano, a Comissão de Inversões, que lhe é imediatamente subordinada. Esse órgão é constituído por altos funcionários da Secretaria da Fazenda e Economia Nacional, do Banco do México e da Financiadora Nacional Sociedade Anônima.

Foi atribuída ao novo órgão a responsabilidade de escolher as informações necessárias à elaboração de estudos que permitam chegar a conclusões adequadas, tanto na determinação do nível conveniente de inversão pública, como na sua distribuição por cada setor da economia, sem descuidar os recursos da inversão particular e sua conveniente distribuição.

À vista dos dados colhidos nesse levantamento estatístico a Comissão deverá fixar seu critério científico próprio, que regerá a coordenação dos projetos de inversão de todos os organismos acima mencionados, devendo proceder a elaboração da Previsão consoante a política financeira traçada pelo Chefe do Executivo.

Já que a finalidade dêsse estudos é obter a estrutura de um programa coordenado de inversão pública, cabe também à citada Comissão o exame dos resultados finais dêsse programas sôbre a economia total do país, tendo-se o cuidado especial de tomar por base os resultados obtidos através de análises feitas por setores econômicos. Em outras palavras, a Comissão deverá estudar a maneira mais acertada de distribuir os recursos destinados a inversão pública, com o fim de obter os desejados resultados em cada setor da economia: maior produção de material de consumo; redução das importações; aumento das ex-

portações; previsão dos resultados do programa sôbre os preços; previsão do nível de ocupação que será obtido através dos programas de inversão etc... Para melhor exprimir a idéia, o valor das séries estatísticas e sua interpretação analítica permitirá à Comissão ocupar-se da programação econômica a longo e a curto prazo e pela verificação dos resultados obtidos pelas análises dos setores de economia do país, ultrapassar a elaboração dos projetos de inversão. Este programa a longo prazo, como todos os projetos econômicos, baseia-se em cifras que não podem ser consideradas, inicialmente, como representando a realidade, devendo ser constantemente submetido a revisão e retificação.

A coordenação de inversões públicas obtida como resultado dêsse estudos, foi realizada num alto plano administrativo e constituiu destaque particular nesse primeiro intento de programação da inversão pública no México.

Finalidade da Comissão de Inversões — Em países como o México, em que existe uma nítida separação entre as inversões diretamente subordinadas ao contrôle do setor privado da economia e que constitui o mecanismo de distribuição dos recursos e disponibilidades particulares, e as outras de domínio oficial, que têm como atribuição o nível e a distribuição das despesas públicas, considera-se como um dever dos altos funcionários de um govêrno responsável, verificar que cada moeda saída do tesouro público vai atender a uma necessidade real em determinado setor da economia e da população. Podemos afirmar sem medo de errar, que o México é um país que possui, em abundância, certos recursos minerais sôbre os quais descansa a indústria pesada, mas não podemos negar que existe uma grande escassez de recursos naturais importantes e necessários à subsistência humana, como, por exemplo, um solo fértil e com água boa e em abundância. No entanto, êsses recursos, em sua maioria, podem ser suficientes para suprir as necessidades da crescente população mexicana, desde que exista a vontade de utilizá-los de forma inteligente. Seria bom recordar que a escassez de alguns dêsse recursos naturais importantes se transforma, dia a dia, em graves problemas nacionais, a cuja solução os governos mexicanos dos últimos 30 anos vêm dispensando particular atenção. Mas o problema fundamental que o México de hoje enfrenta, é o alto coeficiente de crescimento demográfico, que em 1950 ultrapassava a 25 milhões de habitantes e continua aumentando à razão de 600 mil pessoas por ano.

Num país onde o capital social é escasso e no qual o desenvolvimento econômico ainda não ultrapassou a primeira etapa, êsse alto coeficiente demográfico é uma carga pesada para o orçamento nacional, determinando como defesa a intervenção do govêrno no desenvolvimento da economia. Ao enfrentar êsse problema o México decidiu coordenar suas inversões públicas, interferindo o menos possível no setor privado da eco-

nomia, mas considerando sempre, com visão ampla, os propósitos governamentais.

A êsse respeito é interessante lembrar que o alto nível de inversão total que o México registrou, no período de 1939-1950, foi financiado, em grande parte, pelas disponibilidades internas: A participação da economia nacional foi de 84% entre 1939 e 1945 e subiu a 91% entre 1946 e 1950. Por sua vez a importância das inversões do setor público fica demonstrada ao comprovar-se que a inversão pública representou 38% da inversão total realizada no domínio da economia nacional em 1939; subindo a 48% em 1942 e 1953; baixando a uma terça parte do total de 1946 a 1947 e subindo novamente a 45% em 1950. Nesses mesmos anos a receita nacional calculada na base do custo dos fatores, subiu de 5,7 bilhões de pesos em 1939 e 24,1 bilhões em 1946 e 37,8 bilhões em 1950.

Dêsse modo, a importância da contribuição do setor público, dentro da inversão total da economia nacional, obrigou o governo a tomar as necessárias providências, a fim de obter como já citado, um grau maior de coordenação nas inversões que todos os departamentos públicos realizam, organismos descentralizados e empresas de participação estatal, inclusive suas filiais e órgãos associados, a quem se atribuiu o manejo e a inversão dos créditos públicos.

Se no passado se obteve verdadeiro progresso no país, através da importância da quantia da inversão pública, o governo atual do México tem suficientes motivos para esperar que das novas disposições administrativas, que tive a honra

de assinalar, advenham progressos ainda maiores na economia do país, que resultarão em maior bem-estar para o povo mexicano.

No entanto, não podemos adiantar que o sistema adotado pelo México possa ser aplicado a outros países que tenham interesse em seguir as linhas da política mexicana. Devemos lembrar que as instituições de um país são criadas por homens que vivem em determinados climas políticos, que seguiram certo desenvolvimento histórico e que tiveram experiências que em raras oportunidades poderão servir a outras nações. Mas o que se pode afirmar é que o México já goza de vasta experiência no que respeita ao papel que os governos podem desempenhar no desenvolvimento da economia e na aceleração do progresso, sem que isso implique numa exagerada intervenção oficial no setor privado da economia e sem que tampouco signifique um obstáculo ao livre desenvolvimento da liberdade civil e das garantias individuais.

Temos a certeza que o novo esforço que realizamos em favor da coordenação das inversões públicas, não constitui o último passo nesse sentido. O povo mexicano terá que se adaptar às necessidades que a marcha do tempo nos faz deparar e a medida que êste passe, a experiência e oportunidade administrativas sugerirão mudanças e retificações que, eventualmente, tornem o novo mecanismo um instrumento apto, a fim de que as tarefas que todo governo progressista encara tenham a mais adequada e feliz realização, contribuindo assim para o crescente bem-estar do seu povo.