

Observações sobre as Principais Metas do Processo de Planejamento (*)

Arnold C. Harberger(**)

1. INTRODUÇÃO

É da maior importância enfatizar de início a natureza múltipla das metas perseguidas e o complexo de realidades que deve ser reconhecido e/ou superado para atingi-las.

Em primeiro lugar, precisamos distinguir entre metas puramente econômicas e aquelas com um conteúdo social substancial. Em muitos países, e em um número considerável de discussões internacionais sobre planejamento nacional, a ênfase tem sido dada quase que exclusivamente ao aspecto econômico. As metas de planejamento têm se resumido na obtenção da taxa máxima de crescimento do produto nacional, compatível com as limitações impostas pela capacidade da nação em mobilizar recursos para investimento e pela necessidade de manutenção de um razoável grau de equilíbrio em seu balanço de pagamentos.

Queremos salientar, todavia, as sérias limitações da aceitação sem restrições do produto nacional como a única meta de

(*) Documento preparado para a Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, sob os auspícios de USAID/Panamá, junho, 1972.
Traduzido do original inglês "A Note on the Main Goals of the Planning Process".

(**) O autor é professor da Universidade de Chicago.

política econômica, as quais são de dois tipos: a) as derivadas do conceito e da metodologia da contabilidade da renda nacional; e b) as derivadas da existência de outras metas sociais importantes. Trataremos disso a seguir.

2. AS LIMITAÇÕES CONCEPTUAIS DA CONTABILIDADE DA RENDA NACIONAL

As limitações conceptuais da contabilidade da renda nacional já foram há tempo reconhecidas pelos principais economistas da área. Em princípio, a metodologia-padrão considera como parte do produto ou renda nacional somente aqueles elementos que têm preço no mercado. Em princípio também, estima os serviços dos fatores de produção pelo salário monetário que tais fatores recebem para o uso de um padrão puramente monetário. São comumente feitos, alguns ajustes, como por exemplo, a estimação de qual seria o aluguel em casas ocupadas pelos seus proprietários e a inclusão, como parte de remuneração ou salários de operários e empregados, do valor do rendimento que eles recebem em forma não monetária. Mas um grande número de itens é omitido ou classificado de forma que tende a desorientar todos aqueles que não conhecem profundamente o processo de contabilidade nacional. Assim, i) os trabalhos produtivos que os membros de uma família realizam em casa — sejam as tarefas diárias da dona de casa ou o trabalho por parte da família inteira em reformar, ou mesmo construir, sua casa, — simplesmente não são incluídos na renda ou produto nacional (embora o produto dos membros da família trabalhando em fazendas ou em lojas de sua propriedade o seja). Por outro lado, ii) o valor do tempo “investido” pelas pessoas que procuram melhorar sua situação por meio da educação também não é considerado nas contas nacionais.

Os salários dos professores, entretanto, são incluídos, mas iii) deve-se acrescentar que sua contribuição ao produto nacional, sendo medida por aquilo que lhes é pago, é assim baixa antes de um ajuste de salários e alta imediatamente após — o que, em geral, não reflete uma mudança substancial na qualidade do ensino ministrado de um período para o seguinte. E o que é verdade para os professores o é também para os fun-

cionários públicos em geral, exceto para aqueles que trabalham em algumas agências autônomas, com regime semelhante ao do setor privado⁽¹⁾.

A seguir iv) há toda uma gama de serviços proporcionados gratuitamente ao público, tais como estradas, parques, praias, etc.. Esses são incluídos nas contas nacionais somente através de seus custos de manutenção e operação, que podem ser muito pequenos em relação a seu verdadeiro valor para os usuários.

Ao citar essas limitações da metodologia da contabilidade nacional, não tivemos a intenção de criticar a estrutura e o uso das contas nacionais, que são extremamente importantes para nossa compreensão do processo econômico. De fato, há sérios motivos para as contas nacionais serem assim construídas. Para citar um deles, precisamos reconhecer que ainda não foram elaborados procedimentos objetivos que atribuam um valor quantitativo para a produtividade que se desenvolve em cada lar, ou que possam estimar o produto gerado por servidores públicos que de algum modo difere do que eles ganham. Citando outro, muitos usos das contas nacionais dizem respeito a fluxos financeiros (por exemplo, o que as pessoas têm disponível para gastar) e, para esses usos, qualquer procedimento que se desviasse do valor de mercado dos bens e serviços diminuiria muito a validade do sistema de contabilidade nacional.

Nossa intenção, portanto, não é negar a validade do sistema de contabilidade nacional mas sim reconhecer que, devido a suas limitações técnicas, não pode ser usado como única finalidade do processo de planejamento nem como o único indicador de seu êxito.

3. A IMPORTÂNCIA DE OUTRAS METAS SOCIAIS

A importância de outras metas sociais é uma razão ainda mais forte para os conceitos da contabilidade nacional não desem-

(1) Uma elevação nos salários do setor privado também aparece como um aumento na renda recebida por e atribuída ao fator trabalho, porém, a menos que seja acompanhada de um aumento de produtividade, provavelmente corresponderá a uma redução nos lucros, deixando o produto nacional pelo menos em termos reais inalterado.

penharem um papel transcendente na determinação da estrutura e do conteúdo de um plano nacional. Dentre elas as principais são: i) a melhoria da distribuição de renda, excessivamente desigual no Panamá, ii) o fortalecimento do sistema educacional de molde a possibilitar a todos os jovens igual acesso a ele, e iii) adoção do princípio (de extrema importância) de que as decisões públicas devem operar de uma forma justa e não discriminatória. Enumerar, simplesmente, esses objetivos sociais pode parecer banal, mas há inter-relações entre eles e sutilezas em cada um que justificam maior esclarecimento. Considere-se o caso de distribuição da renda. Quando dizemos que desejamos melhorá-la, estamos em larga medida baseando nosso julgamento não tanto em sua desigualdade quanto em sua injustiça. Se a maioria dos pobres constituísse os grupos mais jovens da força de trabalho e tivesse boas perspectivas, no correr do tempo, de aumentar apreciavelmente sua renda, atingindo melhor situação econômica, poder-se-ia verificar uma substancial desigualdade na renda, como em qualquer época, mas não de forma a constituir motivo da tão difundida preocupação social. Todavia, este não é o caso. Os pobres, que hoje são velhos ou de meia idade, em geral o foram por toda a vida e os jovens que são pobres se defrontam com perspectivas para o futuro muito inferiores às dos jovens que estão "bem de vida". Esta representa uma das razões principais da nossa preocupação com os problemas de pobreza e distribuição de renda e, em sua origem, a questão é de igualdade de oportunidades e justiça. O sistema educacional tem frequentemente funcionado de forma a reforçar o círculo vicioso da pobreza. Os filhos dos pobres (especialmente em áreas rurais) recebem, em geral, educação de qualidade inferior à de outros grupos. Não apenas auferem menor benefício da educação nesse sentido, como também estão menos preparados que seus colegas mais abastados para atingir níveis de educação mais elevados. Esta é uma razão pela qual uma fração significativamente menor de crianças pobres alcança níveis educacionais mais altos. Outra razão ainda é que a necessidade econômica frequentemente força as crianças de famílias pobres a abandonar o processo educacional cedo demais. Uma vez mais a essência da diferença reside fundamentalmente na desigualdade. O que é possível para crianças de outros grupos é quase ou absolutamente impossível para os filhos dos pobres. Quando olhamos as diferenças de renda entre grupos de idade similar mas de origens diferentes, verificamos que estas surgem, em considerável me-

dida, de diferenças no nível educacional atingido, o qual, por sua vez, é o resultado de discriminação e injustiça no acesso à escolaridade adequada entre os diversos grupos sócio-econômicos.

Das três metas sociais enumeradas acima, a de equidade e justiça é, sem dúvida, a fundamental e, num sentido profundo, implica, abrange e sobrepassa as outras duas. Frequentemente, não apenas no Panamá mas em todos os países, programas destinados a ajudar os que estão em desvantagem terminam beneficiando principalmente outros grupos. Com muita frequência, também, programas anunciados como benéficos para a sociedade como um todo transformam-se de fato em meios pelos quais uma minoria favorecida prospera às expensas da grande maioria. Outros programas ainda, sem conceder vantagens particularmente fortes a nenhum grupo social, resultaram em custos excessivos que foram pagos pelo consumidor em geral e atingiram mais duramente os grupos com menos condições para suportar essa carga.

O princípio de equidade e justiça vai mais além, a ponto de se poder dizer que é vital para a estabilidade da própria estrutura de uma sociedade. Devemos encarar o fato de que leis de todos os tipos fazem distinção entre grupos. Preços mínimos afetam os fazendeiros; impostos e quotas afetam adversamente os que consomem ou usam os produtos em questão e beneficiam aqueles que os produzem; e leis fiscais em geral colocam pessoas ou empresas entre categorias distintas que são tratadas ou afetadas diferentemente. A questão não é se as nossas leis dividirão, explícita ou implicitamente, as pessoas em diferentes grupos, o que fatalmente acontecerá. A questão apropriada é saber como os grupos são diferenciados uns dos outros e tratados ou afetados de forma diferente como resultado de nossas políticas e leis.

Quanto mais arbitrárias forem as distinções entre grupos, e quanto menos compatível com os padrões aceitos de justiça for este tratamento diferencial, mais céticas as pessoas se tornarão a respeito da estrutura e da organização da sociedade em que vivem. É claro que algumas distinções estão de acordo com o critério de justiça. Os pobres devem pagar menos impostos, em relação à sua renda, do que os ricos; os que estão em piores situações têm maior necessidade de serviços especiais do governo do que os que não estão, etc..

Onde existem problemas sérios de desemprego ou subemprego, as atividades que de fato levam à solução desses problemas devem ser estimuladas em detrimento daquelas que não o fazem. Uma região em que as condições existentes condenam sua população a piores perspectivas de futuro quando comparadas com as do resto do país, necessita de atenção especial.

Mas, lado a lado às distinções (entre grupos) que estão em consonância com os padrões de equidade e justiça, há outras que não o estão. Brechas nas leis proporcionam vantagens especiais a categorias particulares de contribuintes com resultado deles que eles não arquem com a parcela justa da carga tributária. Isenção de impostos e outros estímulos que visam promover o desenvolvimento econômico resultam com frequência em benefícios maciços a pequenos grupos de empresários nas áreas atingidas. Tarifas elevadas e quotas arbitrárias sobre as importações funcionam similarmente, ajudando principalmente as empresas das indústrias em questão, em prejuízo dos consumidores em geral. Garantia de preços beneficiam principalmente os fazendeiros ricos, que detêm a maior parte da produção.

Mesmo a educação universitária gratuita para todos (contraposta a uma educação universitária gratuita apenas para os pobres) pode ser questionada em termos dos padrões subjacentes de equidade, especialmente à luz dos custos envolvidos e dos benefícios substanciais que cada estudante recebe.

A tarefa para o planejamento, então, não é apenas estritamente econômica, mas é antes a de dar importante peso à criação de uma sociedade que reflita adequadamente nossos padrões de justiça e equidade.

Executar essa tarefa, por sua vez, acarretará não apenas o exame profundo das leis e dos programas existentes, de forma a corrigir os desvios que possam apresentar em relação a esses padrões, mas também o desenvolvimento de políticas e programas alternativos ou adicionais que possam melhor servir à causa da justiça econômica e social.

4. COMPLEMENTARIDADE E CONFLITO ENTRE AS PRINCIPAIS METAS

Enquanto nas seções precedentes enfatizamos a importância vital das metas sociais além das econômicas para o processo de planejamento, ocupar-nos-emos agora das interações entre os dois tipos de metas nesse processo.

Felizmente, os dois tipos de metas não estão sempre em conflito e, de fato, na maior parte das vezes, são altamente complementares.

Globalmente, quaisquer que sejam os objetivos em relação ao uso do produto do nosso sistema econômico, por maior que seja o seu nível, podemos geralmente conseguir mais. Isso significa que devemos lutar para a obtenção do uso econômico pleno dos recursos disponíveis e por empregá-los o mais produtivamente possível. Assim, por exemplo, as metas que objetivam empregar ativa e produtivamente os desempregados e achar emprego mais produtivo para a força de trabalho subempregada (que são em grau considerável metas sociais), são também compatíveis com os objetivos econômicos de planejamento. Similarmente, em considerável medida, políticas que reduzam o grau de privilégios fiscais de alguns tipos de empresas (a que nos referimos acima sob a rubrica da equidade) também redundarão em benefício da economia como um todo, através do aumento da eficiência com que esta opera. Privilégios fiscais (que efetivamente significam subsídios ocultos) tendem a atrair os recursos da nação para atividades menos lucrativas, se comparadas às atividades não protegidas, em que os recursos, sem os privilégios, seriam provavelmente aplicados. A redução desses privilégios, conseqüentemente, serve para aumentar a eficiência com que a economia funciona, além de promover o ideal de justiça.

O mesmo pode ser dito a respeito da redução do grau de desigualdade na concessão de proteção alfandegária a diferen-

tes atividades; uma vez mais as metas de justiça e de eficiência econômica tendem a andar lado a lado.

O caso da educação se apresenta um tanto diferente. A curto prazo, embora consuma recursos, uma ampliação do programa de educação não estimula o produto nacional. Contudo, a longo prazo, uma melhor formação dos que estão educados contribui positivamente para a produtividade total da economia, o mesmo acontecendo com as poupanças advindas desses rendimentos maiores.

Assim, a educação é semelhante a um investimento, empregando os recursos presentes para produzir maiores rendas futuras. É mais que provável que os investimentos em educação feitos no Panamá tenham sido e continuem sendo altamente produtivos, no sentido econômico de que as futuras rendas geradas justificam amplamente custos envolvidos no presente. Supondo verdadeiro que o programa educacional do Panamá objetive incorporar um número cada vez maior de crianças pobres em todos os níveis, temos, por conseguinte, outro caso de um importante instrumental de política que serve para alcançar simultaneamente objetivos sociais e econômicos de longo prazo. Provavelmente o mesmo possa ser dito sobre programas destinados a melhorar a saúde dos segmentos desfavorecidos da sociedade.

O caso de uma melhor distribuição de renda é algo mais complicado.

A literatura sobre desenvolvimento econômico se acha repleta de afirmações no sentido de que esta meta esteja em conflito direto com a de crescimento econômico, pois se aceita que uma transferência de dinheiro dos ricos para os pobres reduz a poupança total, uma vez que os ricos tendem a poupar uma porcentagem maior do seu acréscimo de renda (ou a reduzir sua poupança em uma porcentagem maior no caso de uma redução na renda) que os pobres. Em seus próprios termos,

essas afirmações têm que ser aceitas. Os fatos são realmente como se apresentam. Todavia, indo além, há pelo menos uma consideração importante que nos induz a modificar a conclusão de que as metas de redistribuição de renda e as de crescimento econômico estão necessariamente em conflito. Esta se refere à fonte que gera a redistribuição de renda. Para transferências diretas de grupos de alta poupança para grupos de poupança mais baixa, a conclusão tradicional é correta.

Mas quando a redistribuição ocorre através do aumento de produtividade dos estratos mais baixos da economia — por exemplo, através da educação e de programas de treinamento, através de um serviço de saúde melhor, ou pela absorção dos desempregados e subempregados de forma a acrescentar sua contribuição produtiva à economia, — não há conflito entre uma tal redistribuição e o objetivo estritamente econômico de aumentos do produto nacional. Concluimos, então, com referência à redistribuição de renda, que certas medidas (por exemplo as ditadas por nosso julgamento de equidade, segundo as quais os grupos de rendas mais altas no Panamá devam arcar com uma fração maior da carga tributária total), podem de fato produzir um pequeno efeito desfavorável na taxa de crescimento do produto, enquanto que outras medidas (as que permitam às crianças pobres maior acesso à educação e treinamento ou que absorvam os desempregados e subempregados de forma mais produtiva), tenderão a intensificar o progresso econômico.

Preconizamos ambos os tipos de medidas — o segundo por causa da complementaridade de metas, e o primeiro por acreditarmos válido pagar algum preço (indubitavelmente pequeno, porque não consideramos mudanças bruscas), em termos de produto econômico para tornar o sistema mais de acordo com as normas comumente aceitas de justiça e equidade.

Assim, das cinco principais metas formuladas — absorção produtiva de desempregados e subempregados, redução do tra-

tamento privilegiado de certas atividades, facilitar o acesso, particularmente aos pobres, à boa educação e treinamento, melhoria da saúde da população através do aperfeiçoamento dos serviços médico e sanitários e uma melhor distribuição de renda — as quatro primeiras têm consequências provavelmente favoráveis à meta de produtividade e crescimento econômico, e a quinta também, em considerável medida. O conflito entre metas, então, parece constituir antes a exceção que a regra.