

---

# Massa Crítica

nº 6

julho/2003



**Análise de Conjuntura sobre fatos da atualidade nacional e internacional**

## A VULNERABILIDADE EXTERNA DO PPA

*Pedro Quaresma de Araújo  
Economista - Pcs*

O PPA, Plano Plurianual, enquanto instrumento de orientação do Orçamento Público pode se constituir em um importante aparato no sentido de reduzir as enormes desigualdades sociais, regionais, assim como os problemas ambientais da sociedade brasileira. Neste sentido, a participação popular é fundamental para o sucesso de sua elaboração, acompanhamento e fiscalização do Plano, além de fortalecer a cidadania e o caráter democrático da discussão sobre o destino do dinheiro público e as prioridades que devem ser atendidas, conferindo ao processo maior transparência e maior eficácia.

O Governo Lula lançou em maio de 2003 o PPA 2004-2007, tendo até o dia 31 de agosto de 2003 para ser aprovado pelo Congresso. Em linhas gerais, o Ministério do Planejamento, responsável pela condução do Plano, tem destacado como estratégia de longo prazo a inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego, utilizando-se como meios para este fim a redução da vulnerabilidade externa e a ampliação do investimento na infraestrutura econômica do país. Além disso, o Governo tem destacado que pela primeira vez a sociedade civil está convidada a participar da elaboração do Plano. O processo de participação da sociedade prevê uma agenda de audiências públicas, que vem sendo realizadas em cada estado da federação.

No entanto, acreditamos que as restrições externas pelas quais atravessa a economia brasileira comprometem duramente o sucesso do PPA, seja pelo ajuste fiscal seguido pelo governo brasileiro, especialmente no que diz respeito à fixação de superávits primários elevados como garantia para o pagamento dos serviços da dívida pública, seja pelas fontes externas de financiamento dos programas a serem executados, especialmente instituições financeiras multilaterais como o BID e o BIRD, que muitas vezes estabelecem contratos que acirram ainda mais as restrições externas do país, seja pelos altos custos financeiros das amortizações e serviços como pelo conjunto de políticas domésticas (reformas de Estado e políticas de desenvolvimento) que são estabelecidas como contrapartida aos programas de financiamento, muitas vezes de forma semelhante às que são exigidas nos acordos com o FMI.

### O PPA E A CONSTITUIÇÃO

O PPA, ou Plano Plurianual é determinado pela Constituição Federal que seja realizado no primeiro ano de mandato de cada presidente, orientando desta forma o Planejamento do Orçamento Federal para os próximos quatro anos, ou seja, de 2004 a 2007. Compreende de um modo geral as diretrizes, objetivos e metas da administração pública; os investimentos e despesas dele decorrentes; os programas nacionais e setoriais de duração continuada. Além disso, o Plano é regionalizado, de forma a dar conta das desigualdades regionais no país.

O PPA é a primeira etapa do ciclo orçamentário, uma vez que as prioridades e metas, dentre as previstas no Plano, a serem executadas a cada ano somente são determinadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Finalmente, o detalhamento das despesas dos orçamentos fiscal, da seguridade social e dos investimentos das empresas estatais são definidas pela Lei de Orçamento Anual (LOA), orientada pela LDO.

### O PPA E O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO

O PPA lançado pelo Governo Lula foi batizado de "Plano Brasil de Todos: Participação e Inclusão". O Plano se apresenta como uma peça-chave do planejamento de longo prazo e lança o compromisso de mudança, lançando-se ao desafio histórico de erradicar a fome e a miséria, além de buscar construir no país uma sociedade dinâmica, tirando o país da letargia, gerando empregos, riquezas e estabelecendo a justiça social.

Com esta finalidade, o Plano busca dispor sobre a definição de programas prioritários na área social, programas de investimento em infra-estrutura e em setores geradores de divisas necessárias à sustentação do crescimento com estabilidade macroeconômica de forma a combater os problemas fundamentais apontados para a sociedade brasileira: a concentração de renda e riqueza, a exclusão social, a baixa criação de empregos e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento dos rendimentos da grande maioria das famílias brasileiras. O Plano destaca ainda a importância de se privilegiar o crescimento econômico sustentado, e não programas de emergência, dado a gravidade do desafio social do país (erradicação da pobreza, do analfabetismo, do trabalho precoce, da mortalidade infantil) e de forma a gerar riqueza em escala suficiente para elevar o volume de investimentos e a massa salarial do país.

Assim sendo, ao Planejamento Econômico caberia a tarefa de articular os interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, e reduzir incertezas, elevando o investimento público e privado. O PPA destaca ainda cinco dimensões para o desenvolvimento: social, econômica, regional, ambiental e democrática.

**PPA: COMBATE À VULNERABILIDADE EXTERNA ?**

No que diz respeito ao crescimento sustentado, o Plano destaca o combate à vulnerabilidade externa como um dos pontos a serem combatidos, pois a manutenção de contas externas sólidas elimina restrições à política monetária e a vulnerabilidade aos fluxos de capitais internacionais. Neste intuito, é destacada a importância da estabilidade dos preços e de uma trajetória sustentada da dívida pública. A fórmula para se encontrar este equacionamento: ajuste fiscal e políticas adequadas de produtividade e competitividade centrada na substituição competitiva de importações e estímulo às exportações.

Aqui se encontra o ponto crucial da questão, pois o PPA coloca como condição central para o crescimento sustentado e o cumprimento dos objetivos sociais do plano (a geração de emprego a distribuição de renda) o combate à vulnerabilidade externa, mas, contraditoriamente segue um modelo de políticas econômicas que aprofunda as restrições externas do país.

**FMI, POLÍTICA ECONÔMICA E COMPROMETIMENTO DO ORÇAMENTO**

Em primeiro lugar, no campo da política macroeconômica as condições básicas já estão dadas, ou já foram definidas pelo próprio governo desde o Acordo com o FMI. A opção pelos parâmetros fiscais e monetários (superávit primário elevado e programa de metas inflacionárias) vigorará até 2007. No lado fiscal, isto constitui claramente um comprometimento do Orçamento com o pagamento dos serviços da dívida pública em detrimento da liberdade na condução de políticas efetivas de desenvolvimento, como, por exemplo, a ampliação da infra-estrutura (ver TABELA 1), sobre as despesas do Orçamento da União. No campo monetário, fica claro que as taxas de juros continuariam a ser elevadas ao sinal de qualquer crise no cenário externo, hipótese que estamos longe de poder descartar, dada a freqüente ocorrência das mesmas nos últimos anos e o cenário de retração da economia mundial.

**AS EXPORTAÇÕES COMO SOLUÇÃO DA VULNERABILIDADE EXTERNA?**

Diz-se que as exportações poderiam ser a chave da redução desta vulnerabilidade, mas pouco se atenta para as restrições impostas pelas regras definidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC) para o comércio internacional, além do fato de que as exportações estão comprometidas em um cenário de desaceleração da economia mundial e acirramento dos protecionismos nos países centrais. Além disso, o quadro de acentuada abertura comercial, somada à desnacionalização e à desmontagem de elos importantes da cadeia industrial, aprofundou nos países periféricos as mazelas geradas pela reestruturação produtiva em escala global. O que se observa é que os países periféricos, destituídos pela concorrência internacional da produção em setores estratégicos como os bens de capital e tecnologia (fato acentuado pela política agressiva dos países desenvolvidos no que diz respeito às patentes e propriedade intelectual nos últimos anos, sobretudo na OMC) passam a se tornar dependentes da importação nestes setores, comprometendo estruturalmente a balança comercial.

**COMO FINANCIAR OS PROJETOS DO PPA ?**

Assim sendo, as propostas contidas no PPA revelam-se claramente em contradição com as políticas fiscal e monetária do governo, claramente recessivas. Sem dúvida, as restrições impostas ao Orçamento tornarão inevitáveis a restrição das prioridades a serem atingidas pelos investimentos públicos.

TABELA 1: O ORÇAMENTO DA UNIÃO (JAN/ MAI 2003)		
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS (por função) jan/mai 2003		
	R\$ milhares	(%)
<b>DESPESAS LIQUIDADAS (TOTAL)</b>	<b>168.124.723</b>	
<b>ENCARGOS ESPECIAIS</b>	<b>83.099.011</b>	<b>49,4%</b>
Serviços da dívida interna	25.122.205	14,9%
Serviços da dívida externa	12.167.862	7,2%
transferências	28.443.290	16,9%
<b>SAÚDE</b>	<b>9.409.939</b>	<b>5,6%</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>4.291.140</b>	<b>2,6%</b>
<b>DEFESA NACIONAL</b>	<b>3.550.755</b>	<b>2,1%</b>
<b>INFRA-ESTRUTURA</b>	<b>1.619.505</b>	<b>1,0%</b>
saneamento	170	0,0%
gestão ambiental	166.204	0,1%
ciência e tecnologia	433.444	0,3%
comunicações	155.032	0,1%
Energia	559.750	0,3%
transportes	304.905	0,2%

Fonte: Tesouro Nacional / Ministério da Fazenda

Fica então lançada a questão: como será financiado o PPA? Pois mesmo que, apesar das políticas recomendadas pelo Fundo, o país crescesse significativamente (o que se constitui altamente improvável pela experiência histórica recente no Brasil e outros países da América Latina no contexto de uma economia mundial desregulada financeiramente, sobretudo a partir da década de 80<sup>1</sup> - ver TABELA 2) e com isso aumentasse a sua arrecadação, o comprometimento com um ajuste fiscal em termos de uma porcentagem do PIB acabaria por comprometer uma quantia maior do orçamento.

TABELA 2 - CRESCIMENTO ECONÔMICO				
TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB				
	70-79	80-89	90-99	2000-02
Argentina	3,1%	-1,0%	4,0%	-5,5%
México	6,5%	2,2%	3,3%	2,3%
Brasil	8,7%	2,9%	1,8%	2,4%
EUA	3,2%	3,0%	3,0%	2,1%

Fonte: IPEA

O documento do PPA não detalha as fontes e recursos para os investimentos necessários. Sabemos que o orçamento público e o investimento privado ficam comprometidos pela opção de políticas fiscais e monetárias adotadas. O grau de rigidez estrutural dos gastos públicos é tal que torna inviável atender à necessidade de expansão de infra-estrutura através apenas do investimento público. Da mesma forma, como vimos acima, a vulnerabilidade externa encontra sérias restrições para serem efetivamente combatidas.

#### AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS E O APROFUNDAMENTO DA VULNERABILIDADE EXTERNA

Resta a opção pelas instituições financeiras multilaterais, o que a nosso ver constitui por várias razões um acirramento das restrições externas. Esta opção está claramente demonstrada nas recentes declarações do Ministro do Planejamento, Guido Mantega. Em recente discurso, Mantega destacou que o BID será um dos principais atores no desafio de potencializar os investimentos em 2004, sobretudo pela criação de um Fundo de Investimentos em infra-estrutura. O modelo defendido para a realização dos amplos investimentos em infra-estrutura que o país necessita consiste, dadas as restrições já citadas na adoção de parcerias público-privadas, que seriam utilizadas basicamente em rodovias, ferrovias, metrô, saneamento, tratamento de lixo etc.

Neste sentido, cabe destacar a relação desta estratégia contida no PPA com a Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) - ver Massa Crítica nº 5, junho 2003. Este programa é visto pelo governo como um dos pilares da integração com a região, visto como uma forma de atender duplamente a duas prioridades do PPA: ampliação da infra-estrutura (sobretudo em transporte e comunicações) e a redução da vulnerabilidade externa (via crescimento das exportações), como podemos perceber a partir do recente discurso do ministro Mantega em recente reunião do BID, em Milão.

No entanto, como já dissemos anteriormente, acreditamos que os programas destas instituições acabam por agravar as restrições externas do balanço de pagamentos. Apesar das afirmações do governo de que estas instituições fornecem moeda estrangeira, aliviando as contas externas, como podemos observar na TABELA 3 os comprometimentos futuros gerados (amortizações e juros) acabam por anular estes ganhos no curto prazo. Como podemos observar, entre 1992 e 2003 a entrada líquida de divisas no país foi de apenas US\$ 669 milhões, enquanto a remessa de juros somou US\$ 10,249 bilhões. Afinal, uma vez que o país recebe um aporte em divisas estrangeiras, ele está se comprometendo em remetê-las de volta, muitas vezes com juros, e, por mais que se diga que as taxas destas instituições sejam mais baixas que as encontradas no mercado, os juros se configuram compromissos adicionais na geração de divisas.

Ou seja, o país fica submetido a ampliar a geração de divisas para honrar os compromissos gerados. Se isto não for conseguido, o problema original no balanço de pagamentos é apenas adiado. E como para os países periféricos, a principal forma de gerar divisas são as exportações, e estas dependem da atividade econômica mundial, hoje em recessão, e como estas estão sendo cada vez mais reguladas pela OMC e demais tratados comerciais.

Dado o quadro crônico do balanço de pagamentos no Brasil, o país só deveria se comprometer com empréstimos em moeda estrangeira, se houvesse garantia que o retorno dos projetos financiados fosse em divisas. Como isto não ocorre, o problema nos balanços de pagamentos se torna recorrente, fazendo com que o país tenha que realizar seguidos acordos com o Fundo Monetário Internacional, criando-se assim um círculo vicioso de comprometimento dos orçamentos públicos, diminuição dos investimentos e adiamento da resolução dos problemas sociais, como os descritos no PPA.

#### PELO FINANCIAMENTO INTERNO DO PPA

Assim sendo, defendemos que, dado tal contexto, o país deveria evitar empréstimos em moeda estrangeira. Pelo contrário, para o pleno atendimento das necessidades internas do país e a resolução das nossas disparidades sociais, o governo deveria voltar especial atenção para a criação de mecanismos internos de crédito e financiamento, sobretudo de longo prazo para o caso dos empreendimentos de infra-estrutura, destacando especial atenção para a

TABELA 3 - FLUXO FINANCEIRO - BIRD e BID (em US\$ milhões)				
ANO	DESEMBOLSOS (A)	AMORTIZAÇÕES (B)	JUROS/COMISSÕES (C)	TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDAS (A) - (B + C)
1992	909	1573	894	-1558
1993	807	1584	835	-1612
1994	1039	1690	802	-1453
1995	1327	1732	776	-1182
1996	2330	1521	699	110
1997	2793	1376	677	741
1998	2972	1308	747	916
1999	4470	1246	934	2290
2000	4542	1184	1269	2089
2001	2662	1112	1198	351
2002	3585	2131	1049	405
2003*	712	771	369	-428
TOTAL	28148	17228	10249	669

\* Até abril de 2003

Fonte: Secretaria de Assuntos Internacionais / Ministério do Planejamento

<sup>1</sup> No longo prazo, a manutenção destas políticas produziu, invariavelmente, a concentração da renda e da riqueza.

atuação dos bancos públicos oficiais, e através da criação de instituições que estimulem os bancos privados a ampliarem os créditos para os investimentos nestes projetos. Afinal, a irrisória participação do crédito no PIB brasileiro (apenas 27% do PIB para a atividade produtiva, enquanto no Chile esse volume chega a 70%, nos EUA, a 110% e, na Alemanha a 160%) revela a existência de espaço não aproveitados internamente para a ampliação do crédito, constituindo-se uma alternativa aos empréstimos em moeda estrangeira, constituindo-se em uma solução de médio/longo prazo para o efeito das restrições externas sobre o crescimento sustentado da economia brasileira.

Além disso, a existência de lucros recordes no sistema bancário nos últimos anos nos revela a existência de capacidade financeira dos bancos para a efetivação destas propostas. Somente em 2002, os 100 maiores bancos do Brasil obtiveram o lucro de R\$ 22,8 bilhões (Valor Econômico), praticamente o valor das despesas realizadas pelo Governo Federal com a Saúde (R\$ 25,4 bilhões) e superior aos orçamentos da Educação (R\$ 13,2 bilhões), Energia (R\$ 7,8 bilhões), Assistência Social (R\$ 6,5 bilhões), Transporte (R\$ 5,1 bilhões) etc.

O que falta é a criação de mecanismos e instituições para que o crédito produtivo se amplie. Sem dúvida, os exorbitantes ganhos financeiros com a rolagem da dívida pública, dadas as elevadas taxas de juros no país (TABELA 4) tem desviado a atuação dos bancos de sua função de gerar crédito interno para a produção. Além de se constituir um importante elemento concentrador da renda no país. Se o PPA visa realmente combater a desigual distribuição de renda no país, este é sem dúvida um ponto que deveria ser debatido. No entanto, não é o que parece, dada a opção do governo pela manutenção do sistema de metas inflacionárias e a continuação dos paradigmas de política econômica executados no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, especialmente como podemos inferir a partir da centralidade da discussão sobre a taxa de juros Selic no debate econômico do país.

**TABELA 4 - TAXA REAL DE JUROS DOS EMPRÉSTIMOS BANCÁRIOS AO SETOR PRIVADO (média anual 1998-2001, em %)**

PAIS	TAXA
Brasil	60,96
Argentina	15,57
Chile	9,31
México	8,49
Tailândia	6,54
Coréia do Sul	6,35
Cingapura	5,57
EUA	5,48
Área do Euro	4,62
Reino Unido	3,39
Japão	2,39

Fonte: Valor Econômico

**O COMPROMETIMENTO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO E DA QUESTÃO REGIONAL**

Quanto às dimensões democrática e regional do PPA, estas também ficam duramente comprometidas pelas restrições externas. Afinal, dado o comprometimento do Orçamento com o Fundo Monetário Internacional, sobra pouco espaço de ação para as demandas populares e a elaboração democrática do plano. Além disso, o curto espaço de tempo entre a divulgação do documento-base e a votação no Congresso, apenas três meses e meio, ao contrário das reformas previdenciária e tributária, que estão recebendo uma atenção bem maior do governo, da mídia e da sociedade, impede uma efetiva discussão e participação da sociedade na elaboração do Plano. Quanto à questão regional, o modelo liberal de abertura comercial e desregulamentação da economia em curso tem submetido os países em desenvolvimento a uma concorrência entre estados e municípios

de um mesmo país, em disputa pelos investimentos internacionais, como temos observado atualmente no Brasil. Para obter sucesso nesta competição, os governos locais tem optado pela redução dos níveis salariais e dos encargos fiscais. Assim sendo, fica impossível pensar em um efetivo pacto federativo e eliminação das desigualdades regionais se o Estado brasileiro não dispuser de fundos públicos para realizar políticas compensatórias, que sempre cumpriram no país um papel decisivo na costura da unidade nacional.

**MASSA CRÍTICA\*** é um informe com periodicidade irregular do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, distribuído por via eletrônica e impressa referente a fatos relevantes da conjuntura nacional e internacional.  
 Endereço: Av. Rio Branco, 277 sala: 1609 – Centro, Rio de Janeiro/RJ 20040-009  
 Tel./fax: (21) 2210-2124 ● Correio El.: pacs@pacs.org.br Sítios: www.pacs.org.br  
**Diagramação:** Cristiane Maria de Souza  
 \* Se você deseja receber/indicar pessoas para ter este boletim eletronicamente, retorne para pacs@pacs.org.br Assunto: "Endereço Eletrônico para lista – MASSA CRÍTICA"

**PACS**  
 Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul

**Quem somos**  
 Criado em 1986, no Rio de Janeiro, o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul - PACS é uma instituição sem fins lucrativos dedicada à assessoria eco-social e à ação educacional em colaboração com os movimentos sociais.

**Objetivo**  
 Nosso objetivo é contribuir para o autodesenvolvimento humano e para a construção de uma opinião pública crítica e criativa, capaz de cobrar a promoção e a implementação de políticas públicas transformadoras, participantes, tecnicamente competentes, desde o nível municipal, nacional e global.

**Metodologia**  
 Fundamentados na Metodologia da Práxis trabalhamos com pessoas e organizações, no intuito de fortalecê-las individual e coletivamente para que se tornem sujeitos de sua própria história e de seu autodesenvolvimento. Nossas ações se desenvolvem em duas dimensões simultâneas: uma local, imediata, e a outra nacional, global e mediata.

**Atividades**  
 Pesquisas, análises e reflexão crítica, sob a forma de publicações, programas de rádio e audiovisuais; elaboração de propostas e políticas alternativas e projetos de desenvolvimento; assessorias e atividades educativas com movimentos sociais, ecumênicos e prefeituras entre outros; participação em redes regionais e internacionais

**Os parceiros**  
 Ação Quaresmal; CHRISTIAN AID; E-Changer; FPH; Fundação Ford; Instituto Marista de Solidariedade; SCIAF; Trócaire.