

PLANEJAMENTO: NECESSIDADES E LIMITES

*Maria Elena K. Almeida**

Até o alvorecer do século XX, a crença predominante de que a economia era auto-regulável e, portanto, desnecessária a interferência do Estado no seu funcionamento bloqueou qualquer tentativa de organizar as atividades produtivas com vistas à racionalização dos resultados. . .

Apesar de as teorias econômicas clássicas admitirem eventuais interferências do Estado, estas deviam se limitar à correção de “falhas de funcionamento dos mecanismos econômicos” ou à “superação dos conflitos de classes que implicassem riscos para o processo de acumulação”.

Os desarranjos econômicos que se evidenciam nas economias capitalistas após a Primeira Guerra Mundial, com a inflação e o desemprego crônicos aparecendo pela primeira vez (1920-30), induzem, mesmo entre o pensamento liberal, à aceitação da idéia de que “o Estado se constitui no elemento regulador indispensável da economia capitalista”.

A idéia da necessidade da interferência do Estado é reforçada em decorrência da queda da Bolsa de Valores de Nova York com todas as suas consequências. . . Mesmo assim, o sistema capitalista aceita o Estado como solidário, não admite, porém, que a economia possa cair em suas mãos. O papel do Estado deve limitar-se ao de coordenador. . . Exige-se do Estado a manutenção do equilíbrio econômico e a sustentação de condições que permitam manter o processo de acumulação de capital — segurança, infra-estrutura e estabilidade —, mas seu poder permanece limitado ferreamente pelo desejo dos detentores dos meios de produção. . .

A sustentação de determinadas condições infra-estruturais que assegurassem fluidez para a manutenção do processo acumulativo era uma exigência até certo ponto viável de ser atendida pelo Estado. Todavia a obtenção do equilíbrio e harmonia sócio-econômicos, com a manutenção de uma absoluta liberalidade no uso dos meios de produção, mostrava-se de difícil compatibilização. . .

*Bacharel em Ciências Sociais e Especialista em Planejamento Econômico pela CEPAL.

A atuação estatal esporádica e eventual na economia para solucionar as “falhas do funcionamento dos mecanismos econômicos” ou “superar conflitos de classe”, vai-se revelando ineficaz e geradora de outros problemas a médio prazo.

Além da aversão característica pela interferência do Estado na administração dos seus próprios meios de produção, os indivíduos temiam a intervenção organizada, pelas vinculações, à forma e ao contexto em que ela se efetivara. . . historicamente. . .

O fato de a intervenção organizada e determinística do Estado, com a designação de planejamento econômico, ter aparecido e sedimentado-se num país após uma revolução onde o Estado se apropriou de todos os meios de produção gerou uma ojeriza generalizada ao processo e uma resistência inaudita à intervenção organizada do Estado.

Talvez tenha faltado habilidade nas primeiras tentativas de planejar no mundo subdesenvolvido. . . , pois é no Terceiro Mundo que reside, até os nossos dias, a maior resistência à interferência do Estado na economia de forma organizada. . .

No início, não foi estabelecida com nitidez a diferença entre o planejamento **diretivo** e o **indicativo** ou **orientador**. Por muitos foi negada a viabilidade do controle das atividades econômicas nos países onde os meios de produção estão em mãos dos particulares. . . Além de o poder estar geralmente em mãos dos defensores do “livre jogo das forças do mercado”. . . Talvez, nessas características, comecem a se distinguir também algumas tipicidades do capitalismo maduro e do imaturo, ou do mundo desenvolvido e o do denominado em desenvolvimento. O primeiro, preocupado sim com a acumulação do capital, mas com a cautela no limite da acumulação de hoje para não sacrificar a de amanhã. . . Atentando mais para as causas que levaram um Estado a apropriar-se dos meios de produção do que para a forma de gerir essa apropriação. . . O segundo, querendo extrair o máximo de lucro hoje, independentemente da consequência dessa atitude, desejando alardear ilimitadamente seu direito à liberdade sem se deter na decorrência do seu abuso (o direito de não produzir numa terra onde há uma população com fome é muito discutível) e preocupado com a intervenção organizada como se ela pudesse ser a causa da apropriação, pelo Estado, dos meios de produção.

É lastimável que essas entidades econômicas que tanto temem o planejamento e tanta oposição lhe fazem não tenham lido, detidamente, a Era da Incerteza. . . de Galbraith. . .

“O programa contido no Manifesto é, segundo todos os padrões modernos, em grande parte uma coletânea de medidas reformistas.

“De uma forma ou de outra, nos países capitalistas avançados, muitas dessas coisas — o fim da posse privativa da terra, descentralização da população e o monopólio público do sistema bancário são as grandes exceções — já foram feitas. E essas reformas ajudaram a abrandar a ira ao capitalismo. Assim, elas tiveram o condão de adiar aquela ‘deposição à força de todas as condições sociais existentes’ que Marx pretendia. **DESSA FORMA É QUE MARX AGIU CONTRA MARX.** A revolu-

ção interna surgiu nos países — Rússia, China, Cuba — em que as reformas instadas por Marx nunca foram conhecidas”.¹

Na realidade, persiste, ainda hoje, a reação ao planejamento. . . , apesar de estarem cada vez mais claras a característica orientadora do planejamento no mundo ocidental e a cautela com que ele atua nos sistemas econômicos. . . A determinação sobre o que produzir, como produzir, quanto e para quem é substituída pela indução através de medidas de política econômica que estimulam, através de mecanismos que motivam, através de instrumentos que acenam com vantagens. . . É sem dúvida bem mais trabalhoso e árduo, mas não inviável. Pelo contrário, com o crescimento das necessidades, a racionalização da produção para supri-las é cada vez mais necessária. . .

Essa realidade, tão evidente para nós, não o é, entretanto, para parcela significativa da sociedade em que vivemos, o que impõe obstáculos ponderáveis à tarefa de planejador. . .

Consola-nos hoje os fatos de que a reação já foi mais acirrada e a tarefa de planejar já enfrentou oposições mais violentas. . .

É curioso observar que a própria expressão “economia planejada” se constitui numa tautologia, porque a palavra “economia”, por si só, implica a aplicação de meios disponíveis à consecução de um fim ou de uma meta. Ajuntar a palavra “planejamento” para indicar que essa coordenação de atividades tem um propósito não tem muito significado. . .

A razão que explica essa tautologia se radica no significado da palavra “economia” como foi usada pela teoria econômica liberal desde sua origem, há mais de 200 anos. Expressava tal teoria a concepção teleológica da consecução não deliberada de um propósito e, assim, privou a economia de seu sentido original e comum como planejamento ou atividade doméstica.

O curioso em toda essa aversão ao processo de planejamento, cujo cerne se encontra na repulsão pela influência do Estado nos negócios privados, é que a intervenção estatal precede o planejamento estatal.

As políticas de promover a construção de novas ferrovias, abrir novas regiões à colonização, estabelecer as condições sob as quais deveriam ser exploradas as riquezas minerais e a força hidráulica, ou de proteger a indústria e a agricultura, independentemente do país ou da ocasião, foram parte de uma perspectiva geral de desenvolvimento acionado pelo poder público.

A intervenção estatal nos países ocidentais não foi, inicialmente, o resultado de uma decisão consciente de planejar, mas respondia a circunstâncias especiais — uma determinada necessidade, uma certa emergência, uma crise iminente. . .

¹ GALBRAITH, John Kenneth (1980). A dissidência de Karl Marx: o manifesto comunista. In: _____. A era da incerteza. 2. ed. São Paulo, Pioneira.

A intervenção estatal de forma coordenada e dirigida, para a consecução de objetivos de bem-estar, começa a ser melhor aceita após a Segunda Guerra Mundial.

Um grande plano de salvamento foi executado nos primeiros anos do pós-guerra, em sua maior parte na Europa Ocidental, quando os Estados Unidos deram grande auxílio em capital aos países daquele continente, de modo a livrá-los de sérias dificuldades cambiais.

O Plano Marshall foi eminentemente vitorioso no que diz respeito à restauração da economia nacional, constituindo-se na principal explicação para a rápida recuperação econômica européia. Seu sucesso foi, também, para a América Latina, como uma derrocada de resistências contra o planejamento. Tratava-se de um processo não só vitorioso, mas bem sucedido em economias capitalistas arrasadas por um conflito, as quais contavam com o auxílio da nação mais zelosa pela manutenção do capitalismo no mundo: os Estados Unidos da América.

A resistência ao planejamento como processo estatizador sofre, com isso, um grande abalo.

Configura-se a necessidade de utilizar a intervenção estatal organizada para o equacionamento dos grandes problemas, e, no pós-guerra, o subdesenvolvimento começa a se configurar como tal. . .

Simultaneamente, a busca de explicações para a causa da coexistência entre países ricos e pobres ou primários e industrializados ou desenvolvidos e subdesenvolvidos — designação que se vinculava à razão explicativa do fenômeno — evidencia-se na necessidade da ajuda externa para a superação das diferenças entre esses tipos de países.

Organizações internacionais foram criadas com o fito de propiciar a existência de um novo sistema internacional, de constituir garantias internacionais para a estabilidade de condições comerciais, de distribuir excessos de produção agrícola às nações de consumo deficitário, de contrabalançar as flutuações nos preços das mercadorias e de controlar os cartéis internacionais. Essas organizações, concomitantemente ao auxílio técnico, também financiavam investimentos de vulto, exigindo, porém, em contrapartida, planos, projetos e estudos de viabilidade.

Com isso, tende a desmoronar a resistência restante à realização de planos. Premidos por necessidades urgentes de investimentos de vulto, para os quais a capacidade de poupança interna se revelava insuficiente, os países do Terceiro Mundo passam a demandar recursos externos e, automaticamente, a elaborar os documentos exigidos pelos financiadores. . .

Lamentável, em toda essa situação, é que planos e projetos se constituíram mais em contrapartidas de financiamentos do que propriamente em orientadores de um processo de racionalização de investimentos.

Assim sendo, é até compreensível que a reação contra o plano amainasse, porque ele não se solidificou no início de seu aparecimento como um processo dinâmico, uma vez que se institucionalizou como contrapartida creditícia. Um documento de tal ordem não causa maiores transtornos a interesses específicos particulares, por isso não há muita razão para fazer-lhe resistência.

Assim, embora o planejamento tenha adquirido prestígio, a ponto de criar-se

um ministério a ele dedicado no início da década de 60, não chegou a consolidar-se como processo de racionalização de medidas dirigidas à consecução de determinadas metas.

Talvez cause estranheza, para os que não penetraram mais profundamente na análise do planejamento do Brasil, ouvir dizer que só recentemente ele é implementado como processo. . .

É compreensível essa admiração quando se rememora o fato de que, já no Governo Eurico Gaspar Dutra, foi apresentado o Plano Salte para o desenvolvimento do País. . . Imediatamente no pós-guerra, sentia-se a premência de agilizar o desenvolvimento e direcionar investimentos significativos para saúde, alimentação, transporte e energia. Todavia o aprendizado de que um documento (o plano) não é o suficiente para efetivar realizações. . . foi um aprendizado mais lento. . .

Passa-se a observar um significativo hiato, no Brasil, entre os planos e o **processo de planejamento**. A explicação para o problema é vinculada à falta de pessoal técnico capacitado, à precariedade e escassez de informação estatística e às deficiências nas técnicas de planejamento disponíveis. . .

Ainda que tais limitações possam, em parte, ter dificultado a implementação do processo de planejamento, não se esgota nelas a explicação do problema. A razão maior dos planos não terem sido agilizados, implementados ou transformados em realidade parece radicar-se no fato de os fazedores de planos, técnicos eventualmente muito capazes, estarem solenemente divorciados tanto dos detentores do poder quanto da sociedade.

O hiato entre o plano e o processo de planejamento era o mesmo existente entre as indicações das melhores medidas a serem adotadas e o desejo de adotá-las e enfrentar as conseqüências, ou de privar-se de um determinado bem hoje em benefício de outro maior amanhã. . .

Eventualmente, havia até consenso quanto às metas desejadas, entretanto, no momento em que se definiam as trajetórias para atingi-las, para evitar atritos, os planos começavam a ser esquecidos. . .

É inviável implementar um processo de planejamento — por melhor que seja a qualidade do plano em termos de diagnóstico, prognóstico, objetivos, metas e estratégias, por mais rico que o documento seja em informações estatísticas e por mais eficientes que sejam as técnicas de planejamento — sem **PODER** para fazê-lo.

Surge, então, a questão: Mas se o plano propõe uma melhoria para a sociedade, por que os **detentores do poder**, que naturalmente anseiam por essa mesma melhoria, não o adotam?

Geralmente reside na estratégia escolhida e, sobretudo, no **impacto social** que ela poderá causar o maior impasse.

É ingênuo ignorar que os **detentores do poder**, além da sociedade em sua amplitude, não possuam sustentação. . . Ora, a adoção de medidas de impacto doloroso para a sociedade em seu conjunto, ou mais especificamente para o grupo de sustentação, tende a ser afastada. . .

Existe uma razão para o fato de a meta “Expansão do emprego em 3,3 a 3,5% ao ano” repetir-se, a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED — 1967-

-69), nos planos Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-72); Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND 1972-74); e Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1975-79): era indiscutível a necessidade de aumentar a oferta de emprego. . .

Apesar de não ter havido avaliação de tais planos, o que já é inconcebível, tudo leva a crer que tal meta não foi atingida. . .

O fenômeno pode ilustrar que não basta haver consenso quanto à adequabilidade de uma meta. . . Para criar empregos, é preciso investir em atividades produtivas. . . , é preciso, por vezes, abdicar de investimentos intensivos no uso de tecnologia por outros que utilizam com mais abundância a mão-de-obra e, em consequência, é preciso abrir mão do retorno do capital investido num prazo mais curto, ou de uma rentabilidade maior. . .

Retorna-se, aqui, às diferenças entre o capitalismo maduro e o em fase de desenvolvimento. . . O primeiro sabe sacrificar as vantagens do curto prazo em benefício da manutenção do capitalismo; o segundo apenas começa a aprender. . . Nesse caso, induzir à aceitação de determinadas medidas, implica disponibilidade para arriscar o prestígio do poder e coragem para implementar a racionalidade. . .

Talvez caiba, também, parcela de responsabilidade, aos “fazedores de planos” pela perda de tempo na implementação de medidas que poderiam ter feito nosso País avançar mais um pouco. . .

Pode-se acusá-los de ingenuidade, quando acreditaram que bastaria a correção de uma proposta para que fosse aceita e implementada. . .

Pode-se acusá-los de superficialidade, por omitirem em seus documentos a análise do impacto da estratégia proposta em toda sua amplitude para subsidiar o poder decisório. . .

E, finalmente, pode-se acusá-los de irrealismo, por sonharem que uma proposição bem feita é uma proposição aceita.

Todas elas, porém, não são acusações graves e é possível que, mesmo que não existissem, o plano não se concretizasse em processo porque a sociedade não estava madura. . .

Abdicar de um benefício hoje por um outro maior amanhã exige maturidade, e essa vem da experiência do exercício do diálogo analítico, do hábito de ponderar. . . não emerge de um ato de vontade. . .

Todas as citadas limitações para a implementação de um plano a nível da Federação — Poder Central — sofrem o acréscimo, a nível estadual, da restrição do poder. . .

Quando se comparava o planejamento diretivo dos países onde os meios de produção estão em mãos do Estado com o indicativo, típico das economias ocidentais, dizia-se que ele é viável através da indução por medidas de política econômica que estimulam através de mecanismos, que motivam através de instrumentos que acenam com vantagens. . . A nível de uma unidade federativa, inexistente a indução por medidas de política econômica. . . estas são privilégio da União.

Poder-se-ia, então, colocar a questão: não é viável planejar a nível de uma unidade federativa?

Sem dúvida que é viável, mas também é bastante mais difícil, tendo em vista

o limite dos graus de liberdade para a tomada de decisão. . . E ainda sem contar que esses limites tendem a se estreitar mais, segundo as disponibilidades financeiras dos Estados. . .

Mesmo assim, é viável e imprescindível planejar, porque, quanto mais escassos são os recursos, maior é a necessidade de ponderar e de priorizar sua aplicação. Além disso, apesar de as medidas de política econômica serem ditadas pelo Poder Central, nada impede que as unidades federativas tirem delas o máximo de proveito, ou minimizem percalços que possam lhes vir a causar.

O fundamental para que o plano elaborado se efetive e concretize com a implementação é que as proposições tenham o aval da sociedade e que o Poder realmente queira concretizá-las.

Com isso, deseja-se elucidar que de nada adianta um conjunto de metas adequadas à obtenção do desenvolvimento almejado, caso a sociedade com elas não concorde, ou o Poder não esteja disposto a pagar o preço de sua consecução.