

Planificação Económico-Social

DICAMOR MORAES

I

CONSTITUI hoje ponto pacífico — não admitindo controvérsias — a concepção de que o Estado moderno está deixando a cômoda situação de mero espectador das actividades económico-sociais, para se transformar em agente propiciador do fomento das riquezas. Já se considera mesmo superada a fase do Estado-policial-coletor pela actual fase do Estado-intervencionista. Ao tipo de Estado que se limitava à arrecadação de tributos para a manutenção do aparelho responsável pela ordem interna e externa contrapõe-se o novo tipo de Estado convenientemente aparelhado para atingir objectivos muito mais amplos — qual seja o de prever e prover todas as necessidades públicas, manifestadas estas tanto no sector económico como no social.

A intervenção do Estado é hoje em dia tão avassaladora, que não há mais sector de actividade imune à sua acção. Actividades económicas como a agrícola, a industrial e a comercial; actividades sociais como a educacional, a sanitária e a previdenciária, são todas elas cada vez mais objecto não só de regulamentação, mas de intervenção directa por parte do Estado moderno. Isto tanto nos países sob o regime socialista, como nos que adoptam o regime liberal-democrático; tanto nos países economicamente desenvolvidos, como nos chamados subdesenvolvidos.

1. SISTEMA DE INTERVENÇÃO ESTATAL

No Estado socialista a intervenção planificada é uma constante, por ser da própria essência do regime nêle instaurado. É uma planificação dirigida segundo fórmulas rígidas, por ser a rigidez uma das colunas basilares do regime socialista. Elaborado o plano, êste deve ser cumprido de maneira inflexível sob o olhar atento da direcção central, que não admite desvios nem negligências. E como todas as actividades laboriosas são superintendidas pelo Estado, a êste, e não à iniciativa privada, cabe a responsabilidade do planeamento.

Ao particular é negada autoridade para optar por esta ou aquela medida, de vez que o Estado — pela sua natureza centralizadora — está habilitado a organizar um plano de trabalho em seus mínimos detalhes. Habilitação que lhe é assegurada pela soma total dos elementos indispensáveis à eficiente formulação do planejamento, os quais afluem, em caráter obrigatório, à direção central do país. Habilitação também representada pelo numeroso grupo de técnicos que o Estado pode arregimentar para a elaboração do plano central, haja vista o caso da URSS, cujos dados estatísticas acusam, em meados da década de cinquenta, o elevado número de 800.000 economistas empregados nas tarefas do planejamento estatal.

O caráter global da planificação socialista exige o entrosamento desde o mais alto ao menor organismo responsável pela conduta político-administrativa, econômica e social do Estado. A União Soviética é um caso típico desse sistema processual, a partir do I Plano Quinquenal (1928-1932).

Consoante ilustração de CHARLES BETTELHEIM, in "La Planification Soviétique", os planos são elaborados pelo Gosplan (órgão cúpula do sistema) e, em escala descendente, pelos órgãos territoriais como os Gosplans das Repúblicas e pelas comissões de planejamento das regiões (*Oblplan*), das zonas (*Raiplan*) e das cidades (*Gorplan*). Da parte técnica são incumbidas as secções de planejamento dos Commissariados do Povo (União e Repúblicas) e as células de planejamento das entidades de base (serviços e produção).

O Estado liberal é, por sua natureza institucional, infenso à economia planificada. Apegado à conhecida fórmula do liberalismo econômico, simbolizada no "laissez-faire", constituiria um paradoxo a admissão, pelo Estado liberal, do intervencionismo estatal no setor econômico, com suas naturais repercussões no campo social.

A liberdade de ação no setor da iniciativa particular tem como corolário a independência de atividades entre os setores privado e público. De forma que se torna difícil a coordenação entre eles, no sentido de conseguir uma ação conjunta visando à formulação do plano de trabalho. Coordenação dificultada pela complexidade com que se apresenta a ingerência do Estado no mecanismo econômico, em especial no tocante à regulamentação do mercado com tôdas as suas naturais implicações, v.g. sobre a política cambial, visando ao comportamento da importação e exportação; sobre o controle dos preços, tendo em vista a lei da oferta e da procura; sobre a política fiscal, em relação à produção agrária e industrial; sobre a disciplinação do capital e do trabalho, com vistas à sua aplicação, disponibilidades etc.

Com fundamento nesses fatores de caráter incompatíveis com a liberdade de ação, constituía uma temeridade para alguém o equacionamento da questão do intervencionismo estatal planejado. Isto, antes da II Grande Guerra. Autores como LORD BEVERIDGE ("A Ocupação Plena") encontraram resistência na defesa dos princípios norteadores da planificação, por se tratar de sistema originariamente aplicado pelos Estados totalitários. O Prof. HAYEK, em "Caminho à Servidão", foi dos que mais se bateu contra a planificação estatal, invocando, para corroborar seu ponto-de-vista, os casos da Alemanha nazista e da Itália fascista.

Não obstante essa prevenção para com o sistema da planificação estatal, ainda antes da II Grande Guerra registram-se algumas iniciativas dignas de citação, entre elas a do "New Deal" do Presidente FRANKLIN ROOSEVELT (1933). Casos esporádicos como êsse limitaram-se ao processamento de planificação restrita a determinadas finalidades, v.g. o de proporcionar emprêgo aos desocupados em virtude da crise econômica dos anos trinta. Mas a circunstância de terem sido implantados e cumpridos já representava uma tomada de posição favorável ao advento de nova mentalidade — essa que vê na planificação estatal a solução ideal para os problemas mais sentidos do povo.

2. VITÓRIA DA PLANIFICAÇÃO ESTATAL

O intervencionismo estatal deixou, finalmente, de ser uma peculiaridade dos países socialistas. A II Grande Guerra foi um laboratório no qual ficou testada a excelência da política planejada não sómente no setor militar, mas nos setores econômico e social. A íntima conexão entre as atividades pública e privada no esforço comum para a consecução dos objetivos visados levou o Estado liberal a adotar os princípios que regem a política planejada. E hoje pode-se afirmar que a maioria absoluta dos países do mundo enveredou pelo caminho da intervenção ostensiva do Estado nos setores da atividade que respondem pelo desenvolvimento econômico-social de seus povos.

Nos países de sólida infra-estrutura econômica, a intervenção estatal se vem processando através de uma planificação apoiada nos princípios e métodos preconizados pela moderna tecnologia administrativa. Princípios e métodos já de gabarito científico, os quais serão mais bem tratados em artigo posterior.

Países economicamente desenvolvidos, tanto da área socialista como da liberal, estão convencidos das excelências que lhes traz a política de planificação estatal. Aí está a URSS que, em pouco mais de trinta anos de vida totalmente planejada, vem

de galgar uma situação privilegiada no setor técnico-científico, de que as viagens interplanetárias são uma ilustração eloqüente. Aí estão os EUA, com seu govêrno financeiramente empenhado na implantação de certas indústrias básicas, v.g. a da energia nuclear; na comercialização de seus excedentes agrícolas; nos auxílios e empréstimos através do Plano MARSHALL, Ponto IV, Aliança para o Progresso, de finalidades relacionadas com a política exterior. Aí está a Inglaterra, com a série de nacionalizações no tocante às atividades industriais, comerciais e assistenciais, ocorridas na vigências do govêrno trabalhista (1945-950). Aí estão os demais países a perfilharem a moderna concepção propugnadora de que o Estado deve ser também administrador de emprêsas, gerente de bancos, acionista de sociedades anônimas.

Os chamados países subdesenvolvidos não poderiam ficar à margem dessa política de investimentos altamente recuperadores do ponto-de-vista econômico-social. Alguns dêsses países já adquiriram consciência de que seu atraso material resulta da circunstância de haverem permanecido sob o tipo de economia agrária (exportadores exclusivos de matéria prima), enquanto os industrializados lograram maior desenvolvimento.

Impunha-se uma reformulação de sua política e esta já está em fase de processamento. Alguns govêrnos já se impuseram a tarefa de alterar a infra-estrutura econômica de seus países, ao enveredarem pelo campo da industrialização. Como, porém, seus povos não dispõem de capital privado disponível para levar a efeito empreendimento de tal vulto, são os próprios govêrnos que têm de assumir a iniciativa, adotando uma política nacionalista de resultados satisfatórios graças ao apoio popular.

E' essa a política a que tem de recorrer qualquer govêrno esclarecido e patriota. E "se o povo estiver a seu lado, se fôr nacionalista, se tiver consciência de seu atraso e desejo de progredir, voluntariamente suportará grandes sacrifícios e tolerará muitas falhas, atirando-se com entusiasmo à tarefa de reformar o país. O entusiasmo popular é, no mesmo tempo, o óleo lubrificante do planejamento e a gasolina do desenvolvimento econômico — uma fôrça dinâmica que torna quase tudo possível" (ARTHUR LEWIS, in "Os Princípios do Planejamento Econômico").

Dizer-se que um país ou um povo não tem capacidade financeira para atravessar a barreira do subdesenvolvimento é um argumento hoje inteiramente superado. A URSS não necessita de empréstimos para se transformar de país tipicamente feudal, em potência econômica auto-suficiente. De maneira idêntica a

China Continental que, em apenas dez anos, surge como potência de primeira grandeza.

“O Brasil, que começa a acreditar em seu potencial humano, também tem possibilidade de figurar, em futuro próximo, entre os países de maior projeção econômica. Para tanto, basta integrar-se nessa autêntica revolução de princípios e métodos — em que o capital-humano supre as deficiências do capital-monetário, desde que seja racionalmente aproveitado através da planificação científica” (DICAMÔR MORAES, in “*Capital-humano x Capital-monetário*”, em preparo).

II

1. CARACTERÍSTICAS DA PLANIFICAÇÃO

A planificação, no Brasil, pode e deve seguir os mesmos princípios científicos e métodos técnicos adotados em outros países. Porque a ciência e sua tecnologia não têm pátria. Mas as nacionalidades, pelos traços peculiares de seu caráter, exigem tratamento diverso na manipulação dos elementos integrantes do processo que tem por objetivo a solução do mesmo problema — no caso o bem-estar social.

Poder-se-ia argumentar que, para países de territórios de tipo continental, onde há plenitude de recursos naturais, como só acontecer com o Brasil, a China, os EUA e a URSS, seria possível encontrar um denominador comum para os processos de implantação do planejamento. Acontece, porém, que, apesar dessa identificação geográfica existente entre os citados países, sua estrutura econômica, social e política apresenta reações diversas frente ao mesmo fenômeno.

Assim é que, embora se procure a mesma solução para determinado problema, o tratamento a aplicar é diferente. Como em medicina se diz que não há doenças e sim doentes, o que determina a administração de remédios diferentes para o mesmo mal, também em planejamento os processos diferem segundo o caráter organizacional dos povos e de seus países. Ilustrando, tem-se: apesar de adotarem o mesmo regime político, Brasil e EUA são economicamente antípodas no tocante à organização estrutural de sua produção; um superindustrializado, o outro ainda exportador de matérias-primas. Brasil e China, embora se apresentem sob condições sociais bem semelhantes, vivem sob distintos regimes políticos. Até a URSS e a China têm adotado procedimentos diferentes em matéria de planejamento econômico-social, não obstante desfrutarem do mesmo regime político.

Situações como essas que se acabam de apontar requerem um processamento especial para cada caso. E somente um analista de elevado gabarito técnico será capaz de encontrar a fórmula adequada para a solução de problemas econômico-sociais advindos de tão diversas estruturas.

Em relação ao Brasil, então, tais problemas apresentam uma feição das mais complexas, porque se trata de país no qual se deparam situações bastante paradoxais em matéria de distanciamientos econômico-sociais. Nêle ainda se encontram estágios culturais que vão desde o selvagem ao supercivilizado das grandes cidades; sistemas de produção indenticados com a parcela do feudalismo medieval até o cooperativismo socialista; meios de transporte desde o moroso carro-de-bois ao supersônico avião.

Tendo presente um quadro econômico-social assim tão heterogêneo, não é de estranhar as dificuldades encontradas pela ação governamental na coordenação dos elementos para fins de planificação. Além dêsses fatores de ordem interna, há também a considerar os de ordem externa, sendo êstes tanto ou mais responsáveis do que aquêles, pelos entraves encontrados na luta pela nossa emancipação econômica, luta que exige planejamento. Referimo-nos às poderosas forças do imperialismo internacional, cujo maior objetivo é o de manter submetidas aos seus interesses as nações subdesenvolvidas.

Ao se fazer, de passagem, o registro dessa submissão ao imperialismo internacional, não é com o intuito de culpá-lo por se haver apoderado do nosso, como de outros patrimônios econômicos. Pois se desfrutássemos de condições idênticas às dos povos economicamente fortes, por certo adotariamos o mesmo procedimento em relação aos povos passíveis de submissão. Aliás, não foi outra senão esta a atitude do Brasil no século passado, quando subjugamos o Uruguai, de ORIBE; a Argentina, de ROSAS; o Paraguai, de SOLANO LÓPEZ, em guerras que tiveram como ponto de partida a defesa dos interesses capitalísticos controlados pelo nosso MAUÁ no Uruguai.

2. CAPACIDADE FINANCEIRA

O mundo pós-guerra 1939-45 está vivendo uma época de transição em que figuram como pontos marcantes:

1º) assiste-se, a partir da década de cinqüenta, a um processo por vêzes lento, mas irreversível, de luta pela emancipação econômica dos povos ainda submetidos ao bloco das potências capitalistas;

2º) o abalo do prestígio político dos países de capital colonizador, em conseqüência da onda nacionalista que percorre os países até então dominados pelo referido tipo de capital.

Está desencadeada a luta entre o capitalismo e o nacionalismo. Luta em que Inglaterra, França e EUA procuram vencer os países afro-asiáticos e latino-americanos de que, sem apoio financeiro do capital estrangeiro, não se consegue o almejado desenvolvimento econômico. Luta em que China, Índia, Egito, Cuba e Brasil se estão convencendo de que a dependência financeira resulta em jugo econômico, o que implica numa emancipação política apenas nominal.

Em relação ao Brasil, a questão da capacidade financeira nacional para explorar as riquezas minerais, que são as fontes das indústrias básicas sem as quais não há emancipação econômica, essa questão está posta nos seguintes termos: há os que ainda não acreditam nessa nossa capacidade, e os que advogam a tese nacionalista. A corrente nacionalista, sobre contar com figuras de projeção nos setores econômico-social e político-administrativo, vem conseguindo maior apoio nas camadas mais esclarecidas da opinião pública. Partindo do pressuposto de que já constituem uma realidade promissora os empreendimentos nacionais relacionados com as indústrias básicas, em especial os da grande siderurgia, do petróleo, da energia elétrica, a corrente nacionalista defende a política de se preferir o capital nacional ou nacionalizado ao estrangeiro, com o que os lucros auferidos nos investimentos ficam no próprio país, ao invés de serem canalizados para o exterior.

A questão dos investimentos estrangeiros está, aliás, a exigir a adoção de novas diretivas por parte do Brasil. Porque as cifras revelam que tais investimentos se têm comportado como poderosa bomba de sucção a exaurir nossas forças econômicas. Não os investimentos sob a forma de *financiamentos* (empréstimos), pois estes, uma vez aplicados em empreendimentos nacionais de caráter reprodutivo, permitem o seu total resgate mediante a amortização periódica do capital e juros, permanecendo, portanto, tais empreendimentos nacionalizados. Já o mesmo não acontece em relação aos investimentos efetuados através de *inversões diretas*, isto é, em forma de capital associado — e é sob esse aspecto que sua participação se revela prejudicial.

Quem se dispuser a fazer uma análise mais profunda sobre a situação decorrente dos investimentos estrangeiros, sob a forma de inversões diretas em empreendimentos industriais em nosso país, bem assim em outros, verificará desde logo que tais investimentos não são benéficos, como à primeira vista parecem. Os

financistas mais esclarecidos já estão alertando a administração e a opinião públicas, a fim de que se previnam dessa suposta vantagem dos investimentos em forma de capital associado, que se faz acompanhar de pessoal destinado ao aperfeiçoamento do nosso nível técnico.

Conforme sugere ARISTÓTELES MOURA (in "Capitais Estrangeiros no Brasil"), ao invés de se convidar uma empresa estrangeira a estabelecer-se aqui e instalar uma fábrica com seu próprio capital, pode-se e deve-se tomar um empréstimo interno ou externo, e entregar o produto dêste a uma empresa estatal para a instalação e exploração da fábrica. O primeiro caso é exemplificado pela existência, no País, de empresas estrangeiras às quais o governo concedeu o direito de explorar a indústria da energia elétrica, a automobilística, a de serviços públicos (gás, luz, telefone), além de outras atividades. No segundo caso, já conta o País com empresas estatais — a Cia. Siderúrgica Nacional, a Petrobrás, a Cia. Hidrelétrica do São Francisco, a Cia. Vale do Rio Doce, para só citar as mais conhecidas — para cuja implantação se recorreu a capitais estrangeiros, mas a título de empréstimo e não sob a forma de associado.

A questão do pessoal habilitado (o *know how*) também não constitui problema, porque a empresa nacional pode e deve mandar seus funcionários aos centros estrangeiros onde a técnica fôr mais aperfeiçoada, bem como contratar técnicos estrangeiros para a organização de seus serviços. Por haverem adotado essa orientação — e não a de se submeterem às imposições do capital colonizador — é que se transformaram em grandes potências econômicas os EUA, a Inglaterra, a França, a URSS, o Japão, a China de hoje.

Como se vê, enquanto as empresas nacionais constituem uma fonte imperecível de acrescentamento ao patrimônio nacional, as empresas estrangeiras funcionam como um insaciável sorvedouro de divisas. A situação ainda é mais agravante quando se sabe que uma considerável parte do capital social das empresas estrangeiras tem sido grandemente majorado com a contribuição de cada brasileiro para os seus lucros, através da compra de seus produtos, da utilização de seus serviços, da aquisição de suas ações. E note-se que não é sobre o capital para aqui enviado, mas sobre o mesmo após o acrescentamento de nossa contribuição financeira, que se faz a remessa periódica de seus lucros e amortizações para o exterior.

"Um estudo absolutamente insuspeito — no caso, o da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico — revela que afluíram ao País, no período 1939-1952, apenas 316,3 milhões de dólares na forma de financiamentos e

inversões diretas, enquanto a saída de recursos ultrapassou 2,9 bilhões de dólares, computados os fretes e seguros de importação, remessa de rendimentos e outros serviços do capital" (MOACIR PAZ — "Capitais Estrangeiros", in revista "Estudos Sociais" — julho-agosto, 1958).

Situação francamente paradoxal: o Brasil, de economia subdesenvolvida, transforma-se em país exportador de capitais.

3. O GRANDE SURTO INDUSTRIAL

Em que pesem as dificuldades a que naturalmente tem de enfrentar toda e qualquer organização em sua fase inicial, não mais admite contestação estar o Brasil experimentando o maior surto industrial de que há registro em sua História. Como decorrência desse fenômeno econômico registra-se o advento da mentalidade que vê na planificação estatal o elemento polarizador do esforço em prol da emancipação econômica do País.

Graças à prevalência dessa nova mentalidade que aos poucos vai superando as bolorentas e empíricas formas de atuação no desenvolvimento econômico, está-se processando o aparelhamento racional das indústrias básicas, das quais resulta o maior incremento da indústria pesada. São dignos de citação, entre os maiores empreendimentos responsáveis pelo revitalizante aumento da produção industrial após a II Grande Guerra:

I. A *grande siderurgia*, representada pela Cia. Siderúrgica Nacional, no Estado do Rio de Janeiro; a Belgo-Mineira (em transformação), a Acesita, a Mannesmann, a Usiminas (em instalação), no Estado de Minas Gerais; a Cosipa (em instalação), no Estado de São Paulo; a Ferro e Aço (em instalação), no Estado do Espírito Santo. O quadro a seguir ilustra melhor a situação de progresso dessa indústria.

PRODUÇÃO METALÚRGICA

(em toneladas)

ANO	FERRO GUSA	AÇO EM LINGOTES	LAMINADOS
1945.....	259.909	205.935	165.850
1959.....	1.479.742	1.499.158	1.252.862

II. A *indústria petrolífera*, com a produção e refinação a caminho da auto-suficiência nacional, graças à criação da Petróleo Brasileiro S. A. ou Petrobrás (1953) e de seis refinarias particulares (Amazonas, 1; Guanabara, 1; São Paulo, 2; Rio Grande do Sul, 2).

A Petrobrás, com menos de dez anos de existência, dispõe de um capital aprovado no montante de 40 bilhões de cruzeiros (a 7ª parte da receita orçada da União para 1961), o qual é representado por um acervo patrimonial em que se destacam:

- material de pesquisa, perfuração e extração do óleo cru;
- refinarias Landulfo Alves (Mataripe, BA), Presidente Artur Bernardes (Cubatão, SP), Duque de Caxias (Caxias, RJ);
- indústria petroquímica, com a transformação de derivados de petróleo em matérias-primas aplicadas em plásticos, borracha sintética, solventes e milhares de outros produtos;
- frota de petroleiros com mais de 40 unidades.

O quadro seguinte revela a evolução dessa indústria.

PRODUÇÃO PETROLÍFERA

ANO	PETRÓLEO BRUTO (BARRIS)	REFINADO (BARRIS)		% DO REFINO EM RELAÇÃO AO CONSUMO
		PRODUÇÃO	CONSUMO	
1947.....	96.540	573.417	20.103.807	1,86
1954.....	992.409	2.288.318	58.379.229	3,92
1955.....	2.021.900	24.357.188	65.707.980	37,07
1961.....	34.807.448	68.883.418	92.126.000	74,70

Ai estão enumerados, propositadamente, os números relativos a 1954 e 1955, para evidenciar a notável diferença alcançada em apenas um ano, devida ao início da produção da grande refinaria de Cubatão.

Antes de terminado o ano de 1962, atingiu-se a auto-suficiência em matéria de refinados (em volume).

O Brasil já figura em 14º lugar (1-7-960) quanto à capacidade de refinação, em confronto com mais de cinquenta países refinadores.

III. *A indústria da energia elétrica* tinha sua potência registrada na ordem de 1.319.400 kw em 1946. E sua produção, para alimentar os centros industriais brasileiros, estava nas mãos de empresas estrangeiras.

Mediante planos de ação governamental (federal e estaduais), já foram inauguradas e estão em construção várias usinas estatais em todo o País, com o que aquele potencial será elevado para cerca de 8.000.000 kw em 1965. Dentre as maiores obras, objeto de planejamento estatal, avultam as usinas hidrelétricas de Paulo Afonso, com 240.000 kw; Três Marias, com

520.000 kw; Furnas, 1.100.000 kw; Urubupungá, com 1.350.000 kw.

* * *

Não houvesse o governo brasileiro tomado a iniciativa de incrementar o desenvolvimento das indústrias básicas, que se acaba de focalizar, não se registraria o grande surto industrial ora testemunhado. Surto industrial impulsionador do acelerado ritmo de desenvolvimento econômico-social que vem o País experimentando após a Grande Guerra 1939-45. E já se disse, mas convém fique bem patenteado: para isso muito tem contribuído a radical transformação que se processa no mundo de hoje e na qual se está integrando o Brasil — a transformação do Estado-policial-coletor em Estado intervencionista. De mero espectador das atividades econômicas, aquêlo antigo tipo de Estado vem cedendo lugar ao dinâmico tipo de Estado que, através da planificação econômico-social, se revela capaz de administrar empresas industriais, comerciais e assistenciais.

E' essa a política mais consentânea com a realidade histórica. Como argumento convincente, basta estabelecer um confronto entre os Estados que abdicaram do direito (melhor se diria dever) de auto-administração econômica, e os que não admitiram tal alienação. De um lado, estão, entre outros, Venezuela, Guatemala, Iran, Peru; do outro, EUA, Inglaterra, França, URSS. Não há têrmo de comparação.