

SERVIÇOS DE ESTADO-MAIOR

PLANEJAMENTO

EN-00003747-5

Os Planos Econômicos Franceses

NEWTON CORRÊA RAMALHO

ESCOOU-SE a década de trinta sem que a economia francesa apresentasse sinais de recuperação do abalo de 1929. Em 1938, os níveis de produção industrial continuavam mais baixos que os do auge anterior à grande depressão, e o montante dos investimentos em relação ao produto nacional bruto situava-se entre os mais baixos da Europa Ocidental.

As vésperas da guerra, capitalistas e govêrno ainda pareciam dominados por já descartadas concepções liberais, e comportavam-se como se fôra licito esperar, fatalmente, o restabelecimento da saúde econômica graças, apenas, ao livre funcionamento da iniciativa privada, impulsionada, «a posteriori», pelas reações do mercado. Mas vários fatos convergiram para afinal determinar a substituição de tais concepções por um sistema de economia planificada, cujos objetivos são, não há dúvida, a preservação e o fortalecimento do regime capitalista, mediante atenuação de suas contradições internas e mesmo externas, isto é, com os países economicamente dependentes, fornecedores de produtos primários, e com as nações plenamente desenvolvidas, concorrentes da França na exportação de capitais e no comércio internacional.

Quais êsses fatos? Em primeiro lugar, estabelecera-se, de chôfre, no após-guerra, um clima para reformas, em face da radicalização das massas, por motivos bem conhecidos, e que parecia constituir-se em ameaça imediata ao regime de produção e às instituições capitalistas. De outro lado, os progressos da análise econômica já haviam identificado as causas das depressões e dos desequilíbrios de curta duração, e recomendado medidas de recuperação e ajustamento, de eficácia pelo menos parcialmente comprovada, como durante a administração de Roosevelt, nos Estados Unidos. Havia, ainda, a evidência do planejamento socialista, alardeando desenvolvimento sem precedentes, com pleno emprêgo e estabilidade monetária. E finalmente, tomara-se consciência da inevitabilidade do planejamento a longo prazo ao menos em relação a determinados setores, como a energia, a siderurgia e os transportes, que condicionam o desenvolvimento dos outros setores e dependem de estimativas de procura largamente antecipadas, como base para investimentos sômente exequíveis em dilatados períodos, dada a

complexidade dos estudos técnicos e o vulto das obras e recursos indispensáveis.

Nesse quadro inseriam-se, finda a guerra, as urgentes necessidades de reconstrução e de reconvenção da economia para a paz. Optou-se pela ação planejada, inclusive para facilitar o recebimento e as aplicações do Plano Marshal. E, em janeiro de 1946, institucionalizou-se o planejamento econômico, pelo Decreto nº 46-2, que criou o Comissariado Geral do Plano de Modernização e de Equipamento, e definiu os objetivos da planificação: crescer a produção da metrópole e territórios ultramarinos, bem como o intercâmbio com o resto do mundo, particularmente nos campos mais favoráveis; elevar o rendimento do trabalho ao nível alcançado nos países onde fosse mais alto; assegurar o pleno emprêgo da mão-de-obra; soerguer o nível de vida da população e melhorar as condições ambientais e de vida coletiva.

ÂMBITO DOS PLANOS FRANCESES

Com tais objetivos, o planejamento econômico em França conceituava-se com a maior amplitude, embora implicitamente sob o regime capitalista, corrigido num de seus aspectos negativos mais graves — a produção anárquica. Todavia, o Comissariado não usou desde logo e em tôda extensão seus amplos poderes, nem pretendeu instituir de pronto o planejamento global da economia; virtualmente restringiu-se, de início, no Plano Monet (1947-1952), a providências de modernização e desenvolvimento dos setores de base, com tal sucesso que, ao fim do período, a produção siderúrgica passara a 150%, a de cimento a 200%, o tráfego ferroviário a 150%, e o número de tratores se elevara de 30.000 a 150.000, em relação aos níveis de 1938. Globalmente, a produção industrial aumentara de 71%, a agrícola, de 21%, e a renda real, de 30%.

Não obstante êsses resultados, assaz animadores se confrontados com os precedentes índices de estagnação, o segundo Plano (1952-1955) visou a objetivos por demais restritos, afinal ultrapassados pelas realizações. E' que o momento recomendava uma prudente retração, em face da resistência ao planejamento, de parte de alguns grupos influentes, e da conveniência de aguardar-se a aprovação de reformas técnicas destinadas a garantir o financiamento dos projetos — a instituição de leis-programas, assecuratórias da continuidade dos créditos orçamentários necessários e a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social.

O terceiro Plano (1956-1961), mais ambicioso, preestabeleceu «metas imperativas» — elevar de 27% a produção nacional, reequilibrar o balanço de pagamento, equipar o desenvolvimento futuro, ampliar os investimentos sociais, desenvolver a formação profissional e a pesquisa científica em função das metas, melhorar a utilização dos recursos naturais, restringir a expansão da região parisiense, assistir os países subdesenvolvidos.

Não cogitou, o terceiro Plano, dos setores de produção para o consumo. Manteve-se, assim, fiel à orientação dos Planos precedentes, que os omitiram por não considerá-los como chave do desenvolvimento, e dado o seu caráter incerto, essencialmente aleatório.

Os resultados do terceiro Plano merecem qualificação de brilhantes. O programa relativo aos dois últimos anos do período sofreu reajustamentos estabelecidos num Plano Substitutivo (1960-1961) que, admitindo 5,5% como taxa anual de expansão no biênio, assim justifica tal otimismo: «Raramente, no passado, encontraram-se reunidas, como hoje, as condições para uma expansão econômica sadia e durável. Frutifica o esforço pelo saneamento financeiro, sustentado nos diversos campos a partir de 1957. A melhoria do balanço comercial e o restabelecimento da confiança no franco permitiram uma reconstituição das reservas em divisas cujas amplitude e continuidade se confirmam mês a mês; e êsse resultado se obteve sob uma política de redução de contingenciamentos e de desarmamento tarifário progressivo, que tem como efeito intensificar a concorrência entre a economia francesa, a dos demais países participantes do Mercado Comum Europeu e a do resto do mundo».

No plano interior é igualmente boa a situação das finanças públicas. A restauração da poupança e a posição favorável das contas de receitas e despesas vêm facilitando a gestão de tesouraria. Demais, parece que os preços agora atingiram um nível geral de equilíbrio.

«A atividade econômica, que se havia retraído entre meados de 1958 e 1960, retomou impulso. A economia orienta-se para a expansão, os equipamentos existentes permitem, a curto prazo, fazer face a tal desenvolvimento e não ocorrer, ainda, escassez geral de mão-de-obra.

Encontram-se pois reunidas as condições para que a atividade econômica se desenvolva e melhore o padrão de vida, sem perigo para o equilíbrio econômico e a estabilidade monetária».

Podrá levar-se a crédito do planejamento o contraste entre êsse quadro de acentuado desenvolvimento a ritmo firme, sem desequilíbrios importantes e com estabilidade monetária interna e externa, e o quadro anterior, de estagnação, queda constante do valor interno do franco e a crise crônica de divisas?

Talvez nem tudo se deva à ação planejada. Possivelmente, outras causas, como o Mercado Comum Europeu e a expansão do comércio internacional no após-guerra (com vantagens para os países industriais, dada a melhoria constante dos termos de intercâmbio com os países fornecedores de produtos primários), tenham poderosamente contribuído para a notável recuperação da economia francesa. Mas, a crédito do planejamento deve levar-se, sem dúvida, a oportuna preparação das bases do desenvolvimento, a inteligente adequação dos meios de produção a objetivos previsíveis e de certo modo previamente condicionados, tudo isso com estabilidade monetária e máximo aproveitamento dos recursos disponíveis.

OS MÉTODOS E A ORGANIZAÇÃO PARA O PLANEJAMENTO

O planejamento francês é capitalista, não socialista. Visa a orientar, estimular e apoiar a iniciativa privada. Não é autoritário, imperativo, mas conselheiral, indicativo.

Contudo, não existe preconceito contra a estatização. O Estado assume a propriedade de um setor ou de parte de um setor, quando isso considere recomendável, política e economicamente. Hoje constituem monopólio estatais a produção e distribuição de eletricidade, a exploração carbonífera, os telefones e telégrafos, os cigarros e fósforos, e o transporte ferroviário e aéreo. A maior fábrica de automóveis e caminhões pertence ao governo. Mas o vulto da participação estatal no desenvolvimento se evidencia, sobretudo, pela taxa dos investimentos públicos — 50% sobre o total nacional.

O caráter não autoritário dos planos franceses determinou os métodos e a organização destinados a elaborá-los e fazer cumpri-los.

Possuem, os Planos, a feição de um instrumento de política econômica. Considerando os elementos fixos — recursos naturais e crescimento da população — a política econômica resulta de opções fundadas nesses elementos e em extrapolações da produtividade e da produção por setor, bem com nas indicações fornecidas por modelos econométricos completos, usados, porém, com reservas.

O exame desses aspectos técnicos aqui não caberia, mas haverá interesse em expor a maneira habilíssima como se organizaram os franceses para elaborar e executar seus Planos, dependendo administrativamente quase nada, do mesmo passo que reduzem atritos e ganham a anuência prévia dos investidores privados.

O Comissariado Geral do Plano, órgão do Executivo, subordina-se a um Comissário-Geral, delegado permanente do Presidente do Conselho de Ministros junto aos departamentos dos ministérios para tudo o que concerne ao planejamento.

O Comissariado é um pequeno grupo de cerca de oitenta funcionários — economistas, juristas, engenheiros — que se incumbem de preparar, em colaboração com os serviços especializados do Ministério das Finanças, um quadro geral de previsões e diretrizes de desenvolvimento relativas ao período do Plano.

Executado esse trabalho preliminar e básico, nomeiam-se as chamadas Comissões de Modernização, às quais compete pormenorizá-lo segundo os setores da economia. Para elaboração do terceiro Plano, por exemplo, nomearam-se 19 Comissões, num total de 615 pessoas — técnicos (340), representantes da administração pública (140), representantes sindicais (80), etc. — cujos serviços não se remuneram.

Há Comissões «verticais», incumbidas dos setores específicos — siderurgia, eletricidade, carvão — e Comissões «horizontais», que se ocupam dos setores — crédito, população, mão-de-obra — de interesse geral e direto dos demais.

Cada Comissão, por sua vez, organiza «grupos de trabalho» para o exame de problemas particulares ou de ramos especiais do Setor. Assim, a Comissão de Indústrias de Transformação, do terceiro Plano, chegou a designar 47 grupos de trabalho. Com isso, excedeu de 4.000 o número total de pessoas que contribuíram para a elaboração desse Plano.

As próprias Comissões preparam as sínteses das contribuições de seus grupos de trabalho, e as encaminham ao Comissariado. Êste, finalmente, realiza a tarefa de coordenação e síntese global dos estudos e propostas das Comissões, e assim emerge o Plano.

De tal esquema de funcionamento resulta que os interessados — empresários, consumidores, representantes da Administração — diretamente participam do planejamento e, no longo processo, adquirem consciência das possibilidades de desenvolvimento equilibrado e com o máximo aproveitamento possível dos recursos necessariamente escassos.

INSTRUMENTOS DE EXECUÇÃO DOS PLANOS

As medidas destinadas a induzir os empresários a situar suas futuras decisões no quadro dos Planos vêm-se amenizando progressivamente, na proporção do crescente sucesso da economia orientada, em contraposição à anterior economia anárquica. Assim, de início, não obstante o caráter indicativo da planificação francesa, providências autoritárias se impuseram, como o contingenciamento de algumas matérias-primas, em face das excepcionais condições do imediato após-guerra.

Presentemente, apesar de persistirem umas poucas severas restrições, como as relativas a investimentos na saturada Região Parisiense, atua-se de preferência pelo estímulo, pela concessão de vantagens especiais. O crédito seletivo é um meio: os projetos coerentes com o Plano obtêm financiamento preferencial — prioridade no tempo e, com freqüência, juros e prazos mais favoráveis. Àqueles considerados promocionais do desenvolvimento das regiões em atraso (Bretanha, Sudeste do país) concedem-se favores excepcionais, por vêzes doação de até 20% do capital necessário.

A assistência técnica à elaboração de projetos, a pesquisa científica por órgãos públicos e as medidas fiscais constituem outros tantos meios de estímulo e ajuda. Mas tudo indica que o sucesso do planejamento tem origem e firmemente sobe em função da crescente confiança dos empresários, que participam das formulações e o fazem pelo exame de dados objetivos e insuspeitos, dados globais colhidos e interpretados por técnicos jovens e competentes, dos quadros do serviço público, não de empresas ou instituições ligadas a grupos econômicos privados, como sucede alhures.

Essas notas, respigadas em livros e documentos recentes, não se justificam senão como oportuno lembrete: que os organizadores do planejamento econômico brasileiro consideram a experiência francesa, pois outra não será mais positivamente inspiradora de soluções felizes, no quadro de contingências em que terão de formular-se, e cumprir-se, as medidas promocionais do desenvolvimento do país.