

RICARDO LOUREIRO RAMOS FÉRIS



1290000662



TCC/UNICAMP F382e



# A ERA DO PLANEJAMENTO

Monografia apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas como pré-requisito para graduação em Ciências Econômicas.

CAMPINAS  
DEZEMBRO - 1997 ✓

Aos meus pais, José Ricardo e Maria Isabel, pelo apoio nos momentos mais difíceis. Aos meus irmãos, Renato e Daniela, e à memória de minha avó Joaquina.

Agradecimentos especiais ao Prof. Rui Granziera que orientou esse trabalho e encorajou-me a percorrer os caminhos da História. Também aos amigos que cultivei nesses anos de estudo, principalmente para aqueles, que, como eu, entenderam a importância do estudo do passado como ferramenta para compreensão do presente

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO I - PLANEJAMENTO ECONÔMICO ORTODOXO - O CASO DA U.R.S.S	
I.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	5
I.2. ANTECEDENTES DO PRIMEIRO PLANO QUINQUENAL (1918-1927).....	9
I.3. PRIMEIRO PLANO QUINQUENAL (1928-1932).....	19
I.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
CAPÍTULO II - PLANEJAMENTO ECONÔMICO HETERODOXO - O CASO DA FRANÇA	
II.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	37
II.2. PRIMEIRO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1946-1953).....	42
II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	53
CAPÍTULO III - PLANEJAMENTO ECONÔMICO HETERODOXO - O CASO DO BRASIL	
III.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.....	56
III.2. ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS (1942-1955).....	61
III.3. PLANO DE METAS (1956-1960).....	67
III.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
CONCLUSÃO.....	77
BIBLIOGRAFIA.....	81

# INTRODUÇÃO

O século XX assistiu à institucionalização do planejamento econômico. Da teoria amplamente divulgada e discutida no século anterior passa-se à prática e o Estado passa a incorporar mecanismos de intervenção que ultrapassam as questões monetárias. O escopo da ação econômica do Estado se amplia sobremaneira com possibilidades irrestritas e o desenvolvimento econômico surge como motivador dessa intervenção.

Os planos de desenvolvimento econômico, então, foram a formalização, a materialização de uma vontade coletiva de orientar a economia em função de um projeto previsto.

Não é o autoritarismo ou a propriedade coletiva dos meios de produção que caracteriza um processo planificador. Esse processo apenas merece esse nome se for expressão da vontade da sociedade sob a forma da ação do Estado que se converte em organizador e executor das ações para conduzir a economia a determinados objetivos.

Pode-se dividir os processos planificadores em duas categorias gerais que serão exploradas ao longo desse trabalho.

## **Planos Centralizados ou Ortodoxos**

Os planos ortodoxos objetivam regular todos os aspectos da economia. A característica principal é o modo próprio de elaborar as perspectivas e objetivos. Demanda final e investimento são determinados *a priori* seguindo orientações políticas e deixa-se em segundo plano o comportamento espontâneo dos agentes. A partir desses objetivos finais, em nível macroeconômico, monta-se objetivos setoriais em nível microeconômico.

O modo de execução também caracteriza esse tipo de plano. As diretrizes de execução tomam forma de lei e o cumprimento passa a ser fiscalizado por órgãos que respondem diretamente às mais altas autoridades políticas. Esse formato de planificação foi construído e

articulado dentro da situação muito particular que foi o processo revolucionário soviético. As tradicionais relações de mercado entre agentes econômicos foram suprimidas pelo Estado planejador que passou a estabelecer metas e as fazer cumprir com mão-de-ferro.

### **Planos Descentralizados ou Heterodoxos**

Os planos heterodoxos podem ser caracterizados como uma tentativa de reprodução da planificação do tipo ortodoxa num ambiente de maior liberdade política, no qual a definição dos objetivos leva em conta a integração entre atividade econômica privada e estatal. Esse tipo de plano cobre uma perspectiva mais geral de crescimento e abarca um limitado número de objetivos fixado por setor. A liberdade aos capitais privados é grande uma vez que as metas mais rígidas são definidas para as indústrias de base, em sua maioria estatais, deixando para a iniciativa privada planos indicativos previstos em linhas gerais. Na elaboração de um plano heterodoxo exige-se a participação dos capitais privados com suas previsões espontâneas que serão analisadas pelos órgãos planejadores a fim de compor de maneira ideal os objetivos finais.

Para o setor público as diretrizes do plano são imperativas e assemelham-se às exigências legais dos planos ortodoxos. Para o setor privado vale a política de incentivos tradicional: subvenções, crédito, incentivos fiscais e outros meios indiretos de domesticar o capital e fazê-lo cúmplice da política desenvolvimentista.

O exemplo mais bem acabado desse tipo de planejamento é o caso da França, no qual, entre 1946 e 1980, foram aplicados os conceitos sintetizados acima na condução de sua economia. O Brasil, de maneira menos organizada e mais pragmática, também pode ser enquadrado nesse esquema principalmente no período de 1942 a 1960.

Apesar das diferenças aqui apontadas a essência, tanto de planos ortodoxos quanto heterodoxos, é a mesma: a vontade coletiva de orientar a economia rumo a um progresso previsto.

A proposição mais geral desse trabalho monográfico é apresentar o planejamento econômico como um produto do processo histórico e que não pode ser entendido fora desse processo. Não se trata apenas de aplicação de teorias saídas da cabeça de economistas brilhantes. As condições sociais, políticas e econômicas de cada período a ser estudado têm importância central e a não consideração desses aspectos implicaria no entendimento apenas parcial das teorias e dos métodos aplicados.

O processo de planificação econômica na U.R.S.S, após a Revolução de 1917 que estendeu-se por uma década de idas e vindas, é prova da complexidade e das múltiplas variáveis políticas, econômicas e sociais que devem ser equacionadas para que se possa colocar em marcha um plano tão ambicioso e monumental quanto o Primeiro Plano Quinquenal.

Sob o ponto de vista a ser defendido, as duas guerras mundiais, pelas quais o mundo passou neste século XX, foram fundamentais no desenvolvimento e na aplicação de técnicas de planejamento. Talvez sem elas, o mundo não tivesse conhecido o planejamento econômico da maneira como conheceu.

Também coloca-se o modelo soviético de planificação com influência indiscutível e paradigmática nos modelos construídos posteriormente. A sequência de planos que se origina em 1928 faz com a U.R.S.S encontre-se em seu Terceiro Plano Quinquenal às vésperas da Segunda Guerra Mundial. Os parques industriais, siderúrgico e químico, reconstruídos, possibilitaram a canalização imediata de recursos humanos e materiais para a indústria bélica. A participação vencedora dos soviéticos na guerra serviu como propaganda incontestável das possibilidades de rápido desenvolvimento sob economia planificada. De uma Rússia agrária que participava de guerras com cossacos a cavalo passa-se, em algumas décadas, a uma U.R.S.S industrializada com armas, tanques e um exército muito bem treinado que possibilitaram a aniquilação das forças nazistas e a ocupação de toda a Europa central.

O primeiro esforço colocado nesse trabalho será o de composição de um quadro evolutivo do processo planificador soviético, enfatizando a produção intelectual e sua influência nos embates políticos que atravessaram os anos 20 na tentativa de estabelecer o caminho desenvolvimentista a ser trilhado pela recém criada República Socialista Soviética. A metodologia da planificação terá atenção especial com a reprodução das idéias originais da corrente de economistas que conseguiu fazer prevalecer suas teses no Primeiro Plano Quinquenal. O principal economista dessa corrente é Preobrazhensky, que, juntamente com seus colaboradores, estabelece os marcos iniciais do planejamento soviético. Os paradigmas estabelecidos a partir desse plano tiveram ilimitada influência na construção de uma “ciência do planejamento” e muitos os atribuem, erradamente, ao “gênio pragmático” de Stálin.

Na sequência pretende-se apresentar a construção da planificação francesa em seus pontos principais. O foco será o Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico e buscar-se-á investigar os alicerces do plano e a contribuição de seus idealizadores. O ambiente de reconstrução da Europa e a participação direta dos E.U.A serão confrontados com a influência soviética e com as características locais para compor o quadro final. O objetivo será mostrar as características muito particulares que emergem dessa situação.

O terceiro e último esforço será o de mostrar a evolução do processo de planejamento no Brasil. Do período da Segunda Guerra quando ocorre a aproximação com os E.U.A e grandes inversões do setor público no governo do presidente Vargas até o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek que promove a vinda de capitais produtivos internacionais de maneira maciça num volume até então desconhecido. Esse último a tentativa mais aproximada de organizar e dirigir a economia nos moldes dos planejamentos anteriormente descritos visando colocar o Brasil entre as economias desenvolvidas do mundo.

# CAPÍTULO I

## PLANEJAMENTO ECONÔMICO ORTODOXO

### - O CASO DA U.R.S.S -

#### I.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

##### LÊNIN

Em sua importante obra sobre o desenvolvimento do capitalismo na Rússia<sup>1</sup>, Lênin utilizando o instrumental desenvolvido por Marx faz uma minuciosa análise da evolução econômica russa desde o feudalismo para provar a tese de que o mercado interno russo se desenvolveu paralelamente a uma nova forma de organizar a produção e que historicamente não se pode negar que no final do sec. XIX já exista um capitalismo na Rússia, se bem que com características particulares. A conclusão desse estudo embasada numa concepção dialética do capitalismo acaba por mostrar que a cada etapa da análise histórica dos fatos afloram duas facetas que não são incompatíveis. Se por um lado é obrigatório reconhecer o caráter progressista desse capitalismo por outro não se pode deixar de mostrar seus aspectos “negativos e sombrios”. No que diz respeito às características particulares do capitalismo na Rússia, Lênin é enfático em afirmar que

*“nenhum outro país capitalista conserva tantas instituições antigas, incompatíveis com o capitalismo, retendo o seu desenvolvimento e agravando infinitamente a situação dos produtores, que sofrem tanto pelo capitalismo como pelo seu insuficiente desenvolvimento”*<sup>2</sup>

Provada a tese leninista de que o capitalismo era um fato na Rússia duas decorrências poderiam ser explicitadas. Em primeiro lugar se refutam as teses populistas<sup>3</sup> sobre a

---

<sup>1</sup> LÊNIN, V. “O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NA RÚSSIA”. SÃO PAULO, ABRIL CULTURAL, 1982. ESSA OBRA FOI ESCRITA NO PERÍODO IMEDIATAMENTE ANTERIOR À PRIMEIRA REVOLUÇÃO NA RÚSSIA DE 1905/1907. DATA DE 1899 A PRIMEIRA EDIÇÃO.

<sup>2</sup> OP. CIT. O GRIFO É DO AUTOR.

inviabilidade de uma Revolução Socialista na Rússia nos termos formulados por Marx. Em segundo se diagnostica um caso particular de **capitalismo subdesenvolvido**, uma situação clara de distanciamento do capitalismo russo em relação aos países adiantados que coloca os trabalhadores russos em dupla desvantagem<sup>4</sup> frente ao avanço desse modo de produção.

O planejamento econômico central surge nesse contexto como uma saída para se organizar e impulsionar essa economia caótica rumo a um desenvolvimento rápido. O atraso representado por um capitalismo incompleto e deformado é perverso para o povo como demonstrou Lênin e fica claro que não se trata simplesmente de exorcizar o capitalismo para fora da sociedade russa por meio de uma revolução. Como foi formulado posteriormente pelo mesmo Lênin e por outro teóricos bolchevistas o capitalismo deve ser usado numa primeira fase em favor dos trabalhadores revolucionários que em vista da impossibilidade de sua imediata extinção, podem e devem utilizá-lo em seu caráter progressista para fortalecer economicamente a revolução. Esse fortalecimento é que proporcionará os meios para que, numa fase posterior, se possa fazer a transição para o socialismo.

### **BUKHARIN<sup>5</sup> E PREOBRAZHENSKY<sup>6</sup>**

Partindo da análise feita por Marx sobre o capitalismo, Bukharin e Preobrazhensky<sup>7</sup> tecem um argumento para ressaltar as duas vantagens principais que uma economia planificada

---

<sup>3</sup> O POPULISMO FOI CARACTERIZADOS POR LÊNIN COMO UM MOVIMENTO IDEOLÓGICO QUE SE BASEAVA, GROSSO MODO, EM TRÊS CONCEPÇÕES: A IDÉIA DE QUE O CAPITALISMO NASCENTE NA RÚSSIA ERA UMA REGRESSÃO, A NEGAÇÃO DA CONTRADIÇÃO ENTRE AS CLASSES E NEGAÇÃO DE UMA INTERPRETAÇÃO MATERIALISTA PARA OS FATORES SOCIAIS. UMA DAS PRINCIPAIS CRÍTICAS FEITAS POR LÊNIN COM RELAÇÃO A ESSA CORRENTE DE PENSADORES E POLÍTICOS RUSSOS FOI COM RELAÇÃO A INTERPRETAÇÕES EQUIVOCADAS DA OBRA DE MARX.

<sup>4</sup> A DUPLA DESVANTAGEM É ORIGINADA PELO CARÁTER DE EXPLORAÇÃO INERENTE AO CAPITALISMO E PELO SUBDESENVOLVIMENTO QUE É UMA CARACTERÍSTICA PARTICULAR DO CAPITALISMO RUSSO

<sup>5</sup> BUKHARIN É TIDO COMO UM DOS MAIS IMPORTANTES IDEÓLOGOS DO PARTIDO COMUNISTA RUSSO RIVALIZANDO EM IMPORTÂNCIA APENAS COM O PRÓPRIO LÊNIN, APESAR MUITOS AUTORES QUESTIONAREM SUA CAPACIDADE ADMINISTRATIVA. SOB LÊNIN FOI MEMBRO DO COMITÊ CENTRAL E DO POLITBURO. FOI TAMBÉM REDATOR-CHEFE DO ÓRGÃO CENTRAL DO PARTIDO, O PRAVDA, A PARTIR DE 1918, CARGO QUE PERTENCEU A LÊNIN. FOI TAMBÉM CHEFE DO KOMINTERN DE 1926 ATÉ 1937 QUANDO PASSOU A SER PERSEGUIDO POR STÁLIN. FOI FUZILADO EM 1938 ACUSADO DE CONSPIRAÇÃO. REABILITADO COMO MEMBRO DO PARTIDO APENAS EM 1988.

<sup>6</sup> PREOBRAZHENSKY FOI UM DOS MAIS IMPORTANTES TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO SOVIÉTICO, TENDO TRABALHADO EM PARCERIA COM BUKHARIN NO INÍCIO DOS 20. APÓS A MORTE DE LÊNIN EM 1924 OCORRE A RUPTURA TEÓRICA ENTRE ESSES AUTORES QUE PASSAM A ENCABEÇAR AS DUAS PRINCIPAIS LINHAS TEÓRICAS QUE POLARIZARAM O DEBATE SOBRE INDUSTRIALIZAÇÃO NOS ANOS 20.

apresenta sobre uma economia capitalista. Em primeiro lugar numa economia planificada fica afastado o perigo da “anarquia da produção” que significa a desordem observada tanto na produção quanto na distribuição das mercadorias sob o capitalismo. Sem um controle central os recursos sociais que deveriam estar alocados da maneira mais eficiente possível seguindo as “Leis Invisíveis do Mercado” na realidade não estão e isso explica o desperdício dos recursos de uma sociedade e a existência das crises. A respeito disso Bukharin e Preobrazhensky nos dizem que

*“ Em vez da sociedade calcular o que precisa e quanto de cada artigo, os donos de fábricas simplesmente produzem de acordo com os cálculos sobre o que lhes proporcionará maior lucro e dará mais condições de derrotar seus rivais no mercado. A consequência é, frequentemente, serem produzidas mercadorias em quantidades excessivas(.....)elas não são vendidas. Os trabalhadores não podem comprá-las pois não tem dinheiro suficiente. Ocorre, assim, uma crise. As fábricas são fechadas e os trabalhadores são postos na rua.”<sup>8</sup>*

Em segundo o ponto é o “conflito de classes” que na opinião dos autores fica sem sentido numa economia centralmente planificada onde uma “enorme empresa do povo” será erguida. Nesse contexto a dualidade, a contradição inerente ao capitalismo que se expressa na luta de classes, em uma “permanente e irreconciliável” hostilidade entre trabalhadores e capitalistas fica superada. Sobre esse ponto

*“[ No socialismo, por outro lado ] terá ocorrido a liberação da enorme quantidade de energia humana hoje absorvida pela luta de classes.(....)*

*(....)como é grande o desperdício de energia nervosa, força e trabalho - lutas políticas, greves, revoltas e sua repressão, julgamento nos tribunais, atividades policiais, autoridade estatal, atividades diárias das duas classe hostis.(.....)*

---

<sup>7</sup> BUKHARIN, N. E. PREOBRAZHENSKY, N. “THE ABC OF COMMUNISM”. PENGUIN. LONDON, 1969. TRADUÇÃO DO ORIGINAL RUSSO DE 1920.

<sup>8</sup> OP. CIT. P.P 88-89.

*(...)No novo sistema, essa energia será liberada e as pessoas já não mais lutarão entre si. A energia liberada será dedicada ao trabalho e a produção.*<sup>9</sup>

Nesse texto clássico, escrito numa época bastante conturbada durante a Guerra Civil que sobreveio à Revolução de 1917 na qual não havia nenhuma experiência concreta de planificação na economia mundial, é apresentado um esboço teórico de uma economia centralmente planejada baseada na transferência e aplicação para toda a sociedade de formas de organização e gerenciamento do processo produtivo típica das firmas capitalistas individuais de modo a tornar a economia nacional mais eficiente. Não é enfrentado nesse texto entretanto, o problema da implementação real do planejamento e as dificuldades que se seguem a isso. Bukharin e Preobrazhensky afirmam que

*"(...)a sociedade será transformada numa enorme organização de produção cooperativa.(...)*

*(...)Uma empresa não competirá com a outra: fábricas, oficinas, minas e outras instituições produtivas serão todas subdivisões, por assim dizer, de uma enorme empresa do povo, que abarácará toda a economia nacional de produção.(...)*

*(...)Devemos conhecer antecipadamente o volume de trabalho necessário aos vários ramos da indústria, quais os produtos exigidos e quanto de cada um será necessário à produção e como e onde as máquinas devem ser alocadas.(...)*

*(...)Sem um plano geral, sem um sistema geral diretor e sem um registro minucioso não pode haver organização. Mas na ordem social comunista, existe esse plano*<sup>10</sup>

Dessa maneira a economia socialista planejada está apta a superar os problemas inerentes ao modo capitalista de produção e agregar todos os meios disponíveis na sociedade para que o desenvolvimento seja rápido e sustentado. A questão da implementação real será discutida mais adiante.

---

<sup>9</sup> OP. CIT. P.P 119-120.

<sup>10</sup> OP. CIT. P.P 114-115.

## **I.2. ANTECEDENTES DO I PLANO QUINQUENAL (1918 - 1927)**

### **PERÍODO DE TRANSIÇÃO: COMUNISMO DE GUERRA**

No início da Revolução de 1917, Lênin defende a tese de que o “capitalismo de Estado” é “um passo a frente” em relação ao regime econômico vigente até então na Rússia<sup>11</sup>. Segundo análise já desenvolvida e ampliada com os novos fatos, na recém criada República Soviética se encontravam presentes cinco elementos divergentes: forma patriarcal e primitiva de agricultura, pequena produção mercantil, capitalismo privado e capitalismo de Estado. Diante dessa situação a única possibilidade de avanço econômico seria o controle dos meios de produção e da alocação de trabalho pelo poder estatal.

Lênin faz referência ao período de transição como uma época histórica inevitável e necessária pela qual passa a construção do socialismo<sup>12</sup>. Esse período reúne elementos do capitalismo e do comunismo e não há como conciliar esses dois regimes de economia social, sendo que as forças vitoriosas naturalmente darão rumo ao processo em direção a um dos dois regimes. Na República Soviética se perfilam três forças fundamentais que são a burguesia, a pequena burguesia (principalmente camponeses médios) e proletariado, sendo que essa última prevalece no período de transição sob a forma da força do Estado Revolucionário que organiza a produção nas terras estatais, nas empresas estatais e controla a distribuição dos bens de consumo pertencentes ao Estado. Ou seja, é o Estado quem deve determinar a alocação dos recursos de maneira racional e seguindo um plano pré-determinado pelos próprios proletários que terão dupla função: condutores e conduzidos

Apesar do grande esforço e das medidas imediatas tomadas após a tomada do poder com expropriação dos bens dos capitalistas ainda existem focos de forças burguesas e pequeno

---

<sup>11</sup> “CINCO ANOS DA REVOLUÇÃO RUSSA E PERSPECTIVAS DA REVOLUÇÃO MUNDIAL” IN LÊNIN, V. I. OBRAS ESCOLHIDAS. LISBOA, EDIÇÕES AVANTE, 1979, P.P 619 A 635. ARTIGO PUBLICADO ORIGINALMENTE NO PRAVDA 263 DE 21 DE NOVEMBRO DE 1922.

<sup>12</sup> “A ECONOMIA POLÍTICA NA ÉPOCA DA DITADURA DO PROLETARIADO” IN LÊNIN, V. I. OBRAS ESCOLHIDAS. LISBOA, EDIÇÕES AVANTE, 1979, P.P 202 A 209. ARTIGO PUBLICADO ORIGINALMENTE NO PRAVDA 250 DE 7 DE NOVEMBRO DE 1919.

burguesas na sociedade e o êxito da caminhada rumo ao socialismo exige que o Estado tome o lugar dessas forças. A transição só se completa realmente com o estabelecimento da hegemonia do poder dos proletários via Estado. Retornando à análise de Bukharin sobre o período de transição, inicialmente se coloca o problema tal e qual formulado por Marx em "O Capital", no livro primeiro<sup>13</sup>. A tendência histórica da acumulação capitalista é fundamentalmente centralizadora e socializante pelas suas próprias características de dependência do trabalho e de concorrência para que se realize a acumulação e acumulação crescente. A base material da superação do modo capitalista de produção não é exógena e sim gestada em suas próprias entranhas. Centralização e socialização servem tanto para incrementar acumulação capitalista quanto para possibilitar a transição para o socialismo.

É necessário que se distinga o processo de construção do capitalismo e do socialismo. No primeiro ocorre evolução espontânea com atomização dos indivíduos e das empresas. No segundo esse processo não se mostra espontâneo, demandando organização do proletariado como sujeito coletivo. Aqui se observa um esforço de transformação consciente.

A questão foi abordada diferenciando-se Revolução Burguesa de Revolução Socialista na própria dinâmica social. Na primeira a relação de exploração se perpetua, evoluindo de uma forma aparente para uma não aparente com a substituição de uma classe exploradora por outra<sup>14</sup>. Nesse caso a economia capitalista já se encontra em funcionamento e a Revolução institucionaliza e legítima a hegemonia política de uma classe que adquiriu anteriormente o poder econômico. A burguesia é uma classe material e culturalmente desenvolvida e nesse processo já possui quadros para administrar o Estado.

<sup>13</sup> A REFERÊNCIA SOBRE ESSE PONTO SE ENCONTRA PRINCIPALMENTE EM BUKHARIN, N. I. TEORIA ECONÓMICA DEL PERIODO DE TRANSICION. CORDOBA, PASADO Y PRESENTE, 1972.

<sup>14</sup> MARX MOSTROU EM "O CAPITAL" O CARÁTER APARENTEMENTE "INVISÍVEL" DA EXPLORAÇÃO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA. O CAPITALISTA PAGA PELA MERCADORIA FORÇA DE TRABALHO UM VALOR MENOR DO QUE ESSA MERCADORIA GERA QUANDO ENTRA NO PROCESSO PRODUTIVO ( DIFERENÇA ENTRE VALOR DE TROCA E VALOR DE USO ) E ESSA MAIS-VALIA APROPRIADA FICA ENCOBERTA POR UMA APARENTE TROCA JUSTA ENTRE FORÇA DE TRABALHO E SALÁRIO. MARX, K. "O CAPITAL". SÃO PAULO, ED. ABRIL, 1983.

Na Revolução Socialista se colocam dilemas. Impõem-se a necessidade da posse social dos meios de produção até que se consiga o objetivo final de uma sociedade sem classes onde cessa a exploração e somente dois legados do capitalismo servem a seus objetivos: a centralização dos meios de produção e a divisão do trabalho avançada. As outras relações imperativas ao êxito da Revolução devem ser forjadas em seu próprio bojo. Decorre disso o principal dilema que é a incapacidade e desqualificação dessa nova classe dominante para assumir os papéis que lhe são impostos pela história. Em face à incapacidade administrativa da classe proletária o Estado Revolucionário não pode prescindir de especialistas burgueses que se disponham a colaborar. Bukharin propõem uma teoria da transição que enumera uma sucessão de fases que devem ser superadas dialéticamente ou seja, as fases anteriores devem servir de base para as fases posteriores.

### **Revolução Ideológica**

A ideologia capitalista e o "imperialismo operário" são substituídos pela ideologia da revolução comunista.

### **Revolução Política**

A transformação ideológica se materializa em ação política e revolucionária efetiva, com destruição do aparelho estatal e político da burguesia. A ditadura dos proletários e a república dos soviets toma o lugar do aparelho destruído.<sup>15</sup>

### **Revolução Econômica**

Ditadura do proletariado é a alavanca do desenvolvimento econômico. As antigas relações produtivas são destruídas pelo uso da violência. "Os expropriadores são expropriados".

### **Revolução Tecnológica**

---

<sup>15</sup> LÊNIN FAZ UMA EXAUSTIVA DESCRIÇÃO DESSE PROCESSO EM "O ESTADO E A REVOLUÇÃO". LISBOA, ED. AVANTE, 1978, QUARTA EDIÇÃO.

É um passo que só pode ser dado a partir de uma situação de equilíbrio social, quando os distúrbios ocasionados pela situação revolucionária tiverem sido acalmados. Consiste na retomada do crescimento econômico e posteriormente incorporação de melhorias técnicas no sistema produtivo.

A Revolução é uma ruptura violenta com o velho sistema e com as velhas relações de produção e por esse motivo, desarticulação produtiva e queda de níveis de produção são inevitáveis. Difere entretanto de outros tipos a Revolução Proletária já que nessa a classe revolucionária é a própria “força fundamental da sociedade” e é dela que se espera uma reestruturação das relações produtivas.

Outra idéia chave que aparece clara em Bukharin é a coerção como instrumento para se “construir uma nova humanidade”. As duas facetas aparentemente antagônicas dessa “violência de Estado” na realidade são complementares. A mesma violência usada para a destruição da velha estrutura deve ser complementada pela violência utilizada para manter a coesão, a organização. Outra desmistificação para a qual o autor chama a atenção é para a aparente observação da coerção como unicamente um mecanismo extra-econômico. Na realidade o objetivo é proporcionar condições para um rápido crescimento e nesse caso ela se converte em mecanismo econômico.

É interessante ressaltar que Bukharin se alinha a Trotski na questão da condução do processo revolucionário. A não homogeneidade da classe proletária exige a condução do processo por uma parte dessa classe e mesmo por elementos de fora, isto é, a vanguarda do proletariado organizada numa estrutura partidária é o instrumento de transformação.

Mesmo após o definitivo estabelecimento do proletariado como classe dominante não existe possibilidade do afrouxamento da coerção e ironicamente<sup>16</sup> fuzilamentos e trabalhos

---

<sup>16</sup> BUKHARIN FOI UM DOS PRINCIPAIS RESPONSÁVEIS PELA CONCEPÇÃO DO APARELHO REPRESSIVO DO ESTADO SOVIÉTICO. IRONICAMENTE FOI VÍTIMA DE SEU “PRÓPRIO MONSTRO”, SENDO FLIZILADO EM 1938.

forçados são propostos explicitamente como corretivos sociais a serem aplicados sobre os inimigos da “classe trabalhadora” incluindo camponeses com tendências anti-socialistas e operários indisciplinados e impregnados pela “corrupção burguesa”.

*“No período de transição, existe atividade econômica da classe operária sob a coação induzida pela própria classe operária como classe para si, a respeito de todas as suas partes. A contradição entre coação e atividade autônoma expressa o caráter contraditório do próprio período de transição onde o proletário deixou para trás o marco da coação capitalista, porém, ainda não se converteu no cooperador da sociedade comunista. De um ponto de vista mais amplo, isto é, da perspectiva histórica em grande escala, a coação proletária sob todas as suas formas, desde os fuzilamentos até o trabalho obrigatório, por mais paradoxal que pareçam, constituem um método para a formação de uma humanidade comunista a partir do material humano da época do capitalismo”<sup>17</sup>*

Na economia a tarefa imediata da Revolução Socialista é utilizar o legado do modo de produção capitalista modificando suas relações sociais inerentes. A idéia chave aqui é a transição pela via do “Capitalismo de Estado” e as dificuldades de um país de capitalismo atrasado frente a essa tarefa. A expansão da Revolução para países de capitalismo desenvolvido se coloca como necessidade<sup>18</sup> para o sucesso do modelo soviético. A produção industrial tenderia realmente a decrescer por conta do esforço e da desorganização originados da luta contra o capitalismo, porém, esse período de “Reprodução Ampliada Negativa” seria igual a uma crise cíclica capitalista e que cessado o período de transição o crescimento seria facilmente retomado. No que tange à produção agrícola Bukharin ainda é confuso e ora prescreve uma coletivização forçada como solução imediata ora admite que diferenças herdadas do capitalismo devem ser modificadas com o tempo. Nesse último caso porém, a distribuição deveria passar totalmente para as mãos do Estado e as relações mercantis imediatamente extintas.

---

<sup>17</sup> OP. CIT. CAP.10, P.P 97 E 105.

<sup>18</sup> NESTA FASE BUKHARIN SE ALINHA A TROTSKI EM DEFESA DA REVOLUÇÃO PERMANENTE QUE DEVERIA SE ESPALHAR PELA EUROPA. POSTERIORMENTE ELE MODIFICARIA SUA POSIÇÃO.

Por último Bukharin incorpora positivamente a tese da “Acumulação Socialista Originária” como inevitável na gênese do socialismo. Significa a negação dialética do processo de acumulação capitalista originária e da mesma forma como o capitalismo mobilizou trabalho vivo nos seus primórdios o socialismo inevitavelmente não pode deixar de fazê-lo. No caso russo ainda com maior propriedade pelo fato de se tratar de um capitalismo não plenamente desenvolvido<sup>19</sup>. Diante disso a obrigatoriedade do trabalho é fundamental e contrasta a “liberdade do trabalho” capitalista que Bukharin classifica como mais uma das “numerosas ficções” desse modo de produção onde a expropriação dos meios de produção deixa o trabalhador sem condições de prover seu sustento e obrigado a vender seu trabalho em troca de um salário.

A “obrigação universal de trabalhar” inclui alocação de massas camponesas ao trabalho proletário-estatal e em outros casos alocação de massas proletárias urbanas ao campo para produção de alimentos. Isso não pode ocorrer sem um planejamento central que identifique as prioridades e tenha força suficiente para moldar o processo produtivo de maneira mais eficiente possível.

As prioridades da fase de transição são : energia (elétrica e combustíveis), transporte, matérias-primas básicas e alimentos. Além disso impera também a construção de amplas redes de comunicação.

### **NOVA POLÍTICA ECONÔMICA ( NEP )**

A requisição forçada na agricultura foi substituída pelo imposto em espécie e ficava livre a comercialização do excedente. Dessa maneira, em 1921, se deu o primeiro passo rumo a uma Nova Política Econômica em substituição ao esforço de guerra que sobreveio à Revolução de 1917. O objetivo do governo soviético era restabelecer os vínculos cidade-

---

<sup>19</sup> OP. CIT. LÊNIN JÁ REALIZOU A ANÁLISE DESSA QUESTÃO DE MANEIRA DEFINITIVA EM “O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NA RÚSSIA”.

campo e incrementar a produção agrícola movido pela necessidade pois a multidão de famintos já se fazia ouvir por meio de revoltas. Além disso o valor da produção agrícola do pré-guerra era responsável por 63% do PIB e as divisas geradas pela comercialização desses bens no mercado internacional possibilitavam a obtenção de insumos importados.

O esforço de elaboração teórica e de implementação da NEP ainda contou com a participação de Lênin que definiu metas econômicas divididas em quatro frentes de ação<sup>20</sup>.

### **Estabilização do Rublo**

Meta principal que visava corrigir o surto inflacionário do período de guerra. A circulação de mercadorias seria o pilar de sustentação para a reconstrução da economia soviética e o rublo estável parte central das metas previstas pela NEP.

### **Campesinato**

Liberdade de comércio para vencer a fome. Essa meta também visava imprimir maior dinâmica à economia que ficara estagnada durante a instabilidade política.

### **Indústria Leve**

Essa na avaliação do Comitê Central já dava sinais de recuperação e a meta seria crescer e dar melhores condições de vida aos operários.

### **Indústria Pesada**

Setor estratégico que demandou pesados investimentos e/ou empréstimos externos dos países que se empenharam em seu desenvolvimento. É o setor mais importante de uma economia e que determina o grau de independência frente aos demais países. Como a U.R.S.S não podia recorrer a empréstimos externos para alavancar seu D1, restava prover recursos internos e contar com a ação do Estado nesse processo.

---

<sup>20</sup> "CINCO ANOS DA REVOLUÇÃO RUSSA E PERSPECTIVAS DA REVOLUÇÃO MUNDIAL" IN LÊNIN, V. I. OBRAS ESCOLHIDAS. LISBOA, EDIÇÕES AVANTE, 1979. P.P 619 A 635. ARTIGO PUBLICADO ORIGINALMENTE NO PRAVDA 263 DE 21 DE NOVEMBRO DE 1922.

Lênin também se demorou no tratamento de uma questão essencial da NEP que era a cooperação<sup>21</sup>. Num sentido mais profundo seria a concessão dos meios de produção do Estado para o coletivo por meio de um processo essencialmente educativo e que demandaria tempo e organização. Além disso deveriam ser concedidos privilégios econômicos às novas organizações estruturadas com base no sistema cooperativo. *"O regime de cooperados cultos é o regime socialista."*<sup>22</sup>

A educação das massas seria na visão leninista a única via disponível para implementar definitivamente o cooperativismo principalmente entre os camponeses. Apesar disso, já aparece a preocupação de Lênin com a dificuldade dessa tarefa revolucionária uma vez que elevação do nível cultural das massas exigiria provisão de uma base material inexistente na economia de então.

O primeiro problema enfrentado pela NEP foi a "crise da tesoura"<sup>23</sup> na qual os preços industriais evoluíram mais rapidamente do que os agrícolas levando os produtores que tinham relativa liberdade de ação a reterem estoques provocando escassez de alimentos. O controle estatal sobre a indústria conseguiu, mediante preços administrados, diminuir esse problema só que já ficava claro nessa época que o nível de crescimento da produção manufaturada estava abaixo do nível de demanda da economia e isso era a causa do aumento de preços.

Encontramos novamente em Bukharin uma tentativa de construir uma teoria de apoio à NEP como única via que possibilitaria a construção de uma sociedade comunista. O

<sup>21</sup> "SOBRE A COOPERAÇÃO" IN LÊNIN, V. I. OBRAS ESCOLHIDAS, LISBOA, EDIÇÕES AVANTE, 1979, P.P 657 A 662. ARTIGOS PUBLICADOS ORIGINALMENTE NOS PRAVDA 115 E 116 DE 26 E 27 DE MAIO DE 1923.

<sup>22</sup> OP.CIT. P.P 660.

<sup>23</sup> EXPRESSÃO USADA INICIALMETE POR TROTSKI PARA DESCREVER UMA SITUAÇÃO ONDE OCORRE UMA DIFERENCIAÇÃO ACENTUADA ENTRE PREÇOS AGRÍCOLAS E INDUSTRIAIS. A TENDÊNCIA TEÓRICA SERIA A "ABERTURA" MAIOR DO LADO DA INDÚSTRIA DESBALANCEANDO A ESTRUTURA DE PREÇOS.

desenvolvimento partiu dos últimos escritos de Lênin<sup>24</sup> sobre a perspectiva da construção do socialismo num país de forte tradição camponesa e da polêmica que travou com seu ex-colaborador Preobrajenski.

A linha mestra seguida por Bukharin em seu esforço de proposição de uma política econômica foi a da viabilidade da construção do socialismo em um só país que seria lenta e em direção a um “socialismo atrasado”. Nesse ponto havia diferenciação em relação ao pensamento de Stálin que previa o desenvolvimento rápido até o nível dos países desenvolvidos.

Bukharin desenvolveu, nesta fase, também uma severa crítica à lei da “Acumulação Socialista Originária”<sup>25</sup> proposta teoricamente por Preobrazhensky e incorporada pelo mesmo Bukharin, no passado, quando da elaboração de sua teoria da transição. Essa, de acordo com uma nova avaliação e já levando em conta a realidade, levaria a uma política prejudicial e espoliadora da classe camponesa. Também criticou o pessimismo deste que via uma contradição irreconciliável dos sistemas capitalistas e mercantis que co-habitavam a economia soviética versus desenvolvimento sob planificação, se alinhando a Lênin na defesa de cooperativas.<sup>26</sup>

A proposta bukharinista era de desenvolvimento da indústria baseado no crescimento da demanda do setor primário e dessa maneira os esforços iniciais deveriam se concentrar no

---

<sup>24</sup> LÊNIN COMO JÁ ENFATIZADO NÃO ESCREVEU MUITO A RESPEITO DA IMPLEMENTAÇÃO DA N.E.P EM VIRTUDE DE JÁ SE ENCONTRAR COM A SAÚDE DEBILITADA. SUAS CONTRIBUIÇÕES MAIS SIGNIFICATIVAS SE ENCONTRAM EM ARTIGOS E DISCURSOS QUE ESCREVEU EM SEUS ÚLTIMOS ANOS DE VIDA.

<sup>25</sup> A “ACUMULAÇÃO SOCIALISTA ORIGINÁRIA” DEVERIA SER REALIZADA SOBRE A PRODUÇÃO CAMPONESA E ALOCADA PELO ESTADO PARA UMA INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA E EM GRANDE ESCALA. NA AVALIAÇÃO DE PREOBRAZHENKY O ATRAZO SÓ SERIA ULTRAPASSADO ACABANDO COM INTERESSES MERCANTIS DOS AGRICULTORES E TRANSFERINDO A ACUMULAÇÃO PARA O ESTADO QUE USARIA ESSE AFLUXO DE MEIOS PARA INDUSTRIALIZAR RAPIDAMENTE O PAÍS.

<sup>26</sup> AS COOPERATIVAS SERIAM DE COMPRA, VENDA E CRÉDITO. NÃO COGITAVA AINDA O ESTABELECIMENTO DE UMA COLETIVIZAÇÃO TOTAL COM COOPERATIVAS DE PRODUÇÃO. LÊNIN ENFATIZOU A IMPORTANCIA DA AÇÃO DO ESTADO NO FOMENTO À COOPERATIVIZAÇÃO DO CAMPO COM INCENTIVOS ECONÔMICOS (FINANCIAMENTOS E MECANISMOS DE SEGURO CONTRA COLHEITAS RUINS). A PREOCUPAÇÃO MAIS ABRANGENTE QUE APARECE EM ALGUNS ARTIGOS PUBLICADOS POR LÊNIN NO PRAVDA DIZEM RESPEITO À NECESSIDADE DE UMA REVOLUÇÃO CULTURAL COM ELIMINAÇÃO DO ANALFABETISMO ENTRE OS CAMPONESES E ISSO SÓ SERIA POSSÍVEL COM O DESENVOLVIMENTO DE MEIOS MATERIAIS. UMA COOPERATIVIZAÇÃO COMPLETA IMPLICARIA EM ELEVAÇÃO DO NÍVEL CULTURAL DAS MASSAS. (PRAVDA, 26 E 27 DE MAIO DE 1923).

fomento a esse setor<sup>27</sup>. Era imperativo eliminar os impecílios à acumulação camponesa e eliminar o temor de uma segunda revolução e de novo confisco. Não deveria se perseguir os *kulaks*<sup>28</sup> pois essa forma de organização imprimiria o dinamismo necessário a essa fase do desenvolvimento socialista e não representaria perigo ao Estado, sendo que esse poderia alocar uma parte dos recursos gerados para beneficiar os camponeses em dificuldades. Para sintetizar a idéia aqui presente, atribui-se a Bukharin a conclamação de todos os camponeses ao enriquecimento e em seguida a justificativa de que se tratava de uma “formulação errônea de uma idéia justa”.

Do que foi dito fica explícito a modificação da concepção sobre a coerção estatal que nesse momento sob a NEP deve se reduzir e deixar que a “luta de classes se trave por meios pacíficos”<sup>29</sup> e que a liberação das rédeas que o comunismo de guerra impôs aos camponeses levaria a uma diferenciação que ao fim do processo seria benéfica para nivelar o campesinato, incorporando-o ao socialismo.

Observando a situação real da época se verificava que 80% da população se concentrava no campo e que a obsolescência da organização da produção era um fato que precisaria ser resolvido a curto prazo em razão das crises de abastecimento. Duas tendências se avolumavam entre os dirigentes soviéticos uma direitista onde se fazia apologia do fortalecimento da classe de agricultores ricos com rápida tecnificação<sup>30</sup> e aumento da produção e outra que defendia uma “segunda revolução” com erradicação dos *kulaks*, da exploração no campo e com a imediata coletivização da agricultura. Bukharin, centrista, temia ambas as correntes pois a tecnificação implicaria investimentos na indústria e os fundos além

<sup>27</sup> BUKHARIN NÃO DISCUTE A NECESSIDADE DO AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO SOCIALISTA COMO SUPORTE PARA ATIVIDADES AGRÍCOLAS. NESSE SENTIDO NÃO INCORPORA AS TESES LENINISTAS SOBRE A PRIORIDADE QUE DEVERIA SER DADA A RAMOS COMO INDÚSTRIA MECÂNICA E ELETRIFICAÇÃO.

<sup>28</sup> KULAK ERA UMA FORMA “CAPITALISTA” DE ORGANIZAR A PRODUÇÃO RURAL. O CAMPONÉS “RICO” PODERIA EXPANDIR SUA PRODUÇÃO ATRAVÉS DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTA COM EMPREGO DE MÃO-DE-OBRA ASSALARIADA. ESSA CAMADA ENRIQUECEU DURANTE O PERÍODO DA NEP.

<sup>29</sup> ESSA IDÉIA É NO MÍNIMO CURIOSA PARA NÃO DIZER CONFUSA.

<sup>30</sup> TECNIFICAÇÃO SIGNIFICA DINAMIZAR TAMBÉM O SETOR INDUSTRIAL QUE NECESSITAVA DE INVESTIMENTOS PARA CRESCER.

de escassos deveriam ser realocados de outros setores. A imediata coletivização não se faria de forma pacífica. Ambas implicariam pesados sacrifícios aos trabalhadores urbanos em sua avaliação.

Em oposição a Preobrazhenky que propunha a estabilidade dos preços industriais que possibilitassem a reinversão Bukharin propunha a redução desses preços, medida essa que proporcionaria expansão de mercado e ganhos de escala. Aqui também se insere a apologia da industrialização leve como primeiro passo em relação à acumulação necessária para implantação da indústria pesada.

Bukharin não formulou teoria para adequar uma industrialização pesada à NEP e simplesmente manteve sua posição que é claramente leninista. A incompatibilidade que se apresentava na prática entre NEP e industrialização pesada aliada à dificuldade de abastecimento que surgiam em grande parte devido a um conflito de poderes entre o Estado e a classe dos camponeses ricos que exigiam melhores preços leva à construção de uma certa hegemonia política da classe dirigente soviética em torno de uma solução fortemente industrializadora e voltada para coletivização. Nesse contexto a teoria buchariniana perde a força e a capacidade de apontar novos caminhos, perdendo também sua sustentação política.

### **I.3. PRIMEIRO PLANO QUINQUENAL (1928-1932)**

A partir de 1921 a autorização concedida aos camponeses para comercialização de excedentes após o pagamento dos impostos criou uma assimetria. Camponeses pobres vendiam suas economias imediatamente após a colheita a preços mais baixos enquanto camponeses médios e ricos podiam segurar seus estoques em busca de melhores preços. Essa camada emergente que ressurge com força na NEP, denominada *kulack*, tem importância central no processo planificador que se sobreporá. Essa camada cresce em

importância econômica e política na medida que passa a influenciar o abastecimento das cidades. Outro fator que modifica a vida nas cidades é a modificação da política salarial onde o igualitarismo dos primórdios da Revolução é substituído por um sistema de salários diferenciados tendo com base a produtividade.

A primeira experiência planificadora foi abordada pelo recém criado “Comitê Estatal de Planificação” (Gosplan) para o período 1925-26 a 1929-30. Ocorre que disputas políticas internas ao Partido Comunista e a própria situação econômica difícil pela qual passava a U.R.S.S atrasaram a início da Planificação para 1928-29.

No começo dos anos 20, parte do Partido atribuiu a crise econômica a uma desproporção entre o crescimento industrial e o agrícola com existência de um parque industrial debilitado, obsoleto e de um mercado consumidor desorganizado. Os “industrialistas” eram liderados por Trotski e minoritários na máquina estatal e foram duramente criticados por setores majoritários e pela opinião pública.

Os “anti-industrialistas” criticavam a posição adversária afirmando que a crise era originada pelo abuso de poder da indústria estatal que distorcia relações de intercâmbio internas e ocasionava falta de bens de consumo. A expressão “anti-industrialista” representa uma posição extrema e serve para ilustrar a convergência de um largo setor da camada dirigente soviética que avaliava ser necessário o crescimento da demanda para justificar grandes inversões industriais.

A liderança de Lênin ainda vivo nesse período procurava mediar os conflitos, porém, a tendência era francamente pelo equilíbrio da situação campo-cidade e pela costura política de uma aliança envolvendo operários e camponeses. Essa aliança foi conseguida a um alto preço político que foi o fortalecimento de uma camada média que passou rapidamente de aliada a opositora do Partido, se transformando também em entrave à rápida industrialização.

Após a morte de Lênin, a questão da indústria voltou a ordem do dia e os seguintes problemas eram amplamente discutidos: a falta de bens de consumo, necessidade de renovar o parque industrial e necessidade de delinear um caminho para desenvolver a economia.

O Plano Quinquenal é forjado nesse contexto onde duas estratégias se confrontam no debate sobre o ritmo de crescimento e a alocação de recursos. A estratégia da “direita”, mais conservadora, reafirmava a importância de um equilíbrio de crescimento da produção agrícola versus crescimento da produção industrial de bens de consumo. A estratégia da “esquerda” era pela construção de uma indústria, pesada e de bens de produção, super dimensionada em relação à demanda.

Lev Shanin, um dos economistas mais influentes da “direita”, criticava o que ele chamou de “industrialização forçada”<sup>31</sup>. A crise derivaria de uma discrepância entre inversões e demanda e essa última cresceria por bens de consumo e não por bens de capital. O modelo proposto era desenvolver primeiramente a agricultura e continuar a investir na indústria de transformação de produtos agrícolas para exportação, posteriormente deveria se desenvolver a indústria de bens de consumo para mercado interno e por último expandir a indústria pesada. Bukharin também era favorável a essa solução como já foi enfatizado nesse trabalho. Para ele, o Estado deveria canalizar recursos excedentes da agricultura para desenvolver a indústria. A exportação de gêneros agrícolas *in natura* ou beneficiados possibilitaria obtenção de divisas para importação de maquinário industrial. A indústria pesada deveria se desenvolver para dar suporte a agricultura, aumentando sua produtividade. Essas teses de Bukharin foram vitoriosas na XV Conferência do Partido Comunista de novembro de 1926.

A chamada “esquerda” teve em Preobrazhensky um de seus principais teóricos. Sua argumentação era baseada numa visão sistêmica do capitalismo mundial e na inserção da

---

<sup>31</sup> PREOBRAZHENKY, E. A. E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON. 1972. INTRODUÇÃO P.P 9 A 30.

U.R.S.S nesse contexto. Afirmava que a introdução de técnicas produtivas iguais ou superiores às do capitalismo só seriam viáveis com taxas de acumulação de capitais elevadas e manutenção da demanda pelo Estado. Definia como “fase infantil do desenvolvimento socialista” o período vivido pela U.R.S.S nos anos 20 e avaliava que quanto maior a dependência de um país de setores agrícolas pequenos e médios maiores deveriam ser os investimentos em modernização e esses investimentos deveriam ser financiados pelos setores agrícolas atrasados.

Na “fase infantil” valia a “lei da acumulação primitiva socialista” que postulava:

- na agricultura a acumulação potencial supera a afetiva
- a inversão requerida para expandir a indústria e elevar o nível tecnológico é teoricamente ilimitada e não depende da demanda e sim da disponibilidade de capital
- a demanda tem importância secundária para estimular o crescimento em grande escala.

Em meados dos anos 20 a “esquerda” aglutinada politicamente ao redor de Trotski apresenta a “Plataforma da Oposição” onde se enfatiza o papel central da formação acelerada de capital na indústria como decisiva para o futuro da U.R.S.S e essa questão como estratégica de Estado.

O núcleo dirigente do partido aos poucos abandona o ideal da aliança operário-camponesa e incorpora ao seu programa político as teses da “esquerda” construindo o que alguns autores chamam de “centro” que já conta com Stálin em sua cabeça. Algumas razões para essa transformação foram o isolamento político e econômico da U.R.S.S frente ao mundo, o fracasso das Revoluções proletárias no ocidente e a diferenciação entre os camponeses com o fortalecimento dos *kulacks* que se negavam a cooperar com o Estado.

O Plano Quinquenal é dessa maneira uma manobra contraditória do governo soviético, leia-se Stálin, que incorpora as teses da “esquerda” como a da “industrialização forçada” aos mesmo tempo que esmaga essa corrente politicamente alinhando-se à “direita”. Essa

corrente por sua vez diante da irreversibilidade política dos fatos, faz uma auto-crítica e reconstrói a teoria de planificação incorporando as idéias dos antigos adversários. Deve-se salientar que esse consenso dura apenas até meados dos anos trinta quando Stálin passa a perseguir e acaba por esmagar também a "direita"<sup>32</sup>.

### **METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO**

O conceito chave desenvolvido pelos planejadores soviéticos foi o de "saltos adiante" focalizado na indústria pesada que era considerada o "setor propulsivo" da economia. A esse setor foram dispensados todos os cuidados e rigores teóricos possíveis, deixando os restantes sob cuidados de planificação menos rigorosos. Propositadamente se renunciou a um desenvolvimento equilibrado em favor de "saltos adiante" e se determinou que os "saltos" deveriam ser seguidos por outros setores menos dinâmicos da economia.

### **Método de Balanço**

Preobrazhensky desenvolve um método para quantificar a economia e poder determinar níveis de produção e consumo que levarão ao equilíbrio econômico do sistema na U.R.S.S<sup>33</sup>.

Divide-se a economia soviética em 3 setores que são setor estatal, setor capitalista privado e setor de produção mercantil simples. Ocorre que o equilíbrio não é alcançado com base na lei do valor das trocas equivalentes devido ao conflito entre essa lei e a lei da acumulação originária socialista. Devido a esse conflito não se pode partir da lei formulada por Marx no segundo volume de O Capital para analisar a reprodução do sistema. Quando se analisa um sistema real deve-se partir do suposto que os preços se desviam dos valores ainda mais numa economia atrasada como a soviética onde a base técnica do setor estatal está se modificando rapidamente implicando em distorção do sistema se preços. A análise feita por

---

<sup>32</sup> SOBRE ESSE PONTO A MAIS COMPLETA OBRA ESCRITA É : TROTKI, L. OS PROCESSOS DE MOSCOU : A REPRESSÃO E OS EXPURGOS STALINISTAS. SÃO PAULO, TRAÇO EDITORA, 1983.

<sup>33</sup> "EL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL SISTEMA DE LA U.R.S.S" IN PREOBRAZHENKY, E. A. E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS, MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.

Marx vale como tendência geral para economias avançadas onde a troca por equivalentes leva a um equilíbrio da relação preço-valor.

O construção de um sistema de equações marxistas, que representem a reprodução da economia da U.R.S.S, permite que se deduza as condições gerais dessa economia antes de se utilizar os dados reais e as cifras concretas. As condições gerais de equilíbrio para a economia soviética são descritas a seguir.

Parte-se do fato de que os preços industriais na U.R.S.S estão acima dos preços mundiais e para assegurar-se a reprodução ampliada do setor estatal a solução é a prática de intercâmbio entre não equivalentes entre setor privado e setor estatal. Críticas a esse modelo vêm por parte daqueles que não querem a “destruição” da aliança operário-camponesa que seguiria um aumento de preços. No entanto, esses críticos não percebem que a própria aliança é contraditória visto que o que sustenta o favorecimento dos agricultores não é nada menos do que uma troca entre não equivalentes. A primeira condição que deve ser seguida na U.R.S.S é a reprodução ampliada do setor estatal seguindo a lei da Acumulação Socialista Originária uma vez que só o crescimento da economia de maneira sustentada pode equilibrar a situação interna e possibilitar superação do atraso econômico e técnico então vigentes.

O conflito entre produção estatal e privada deve ser encarado como inerente ao processo em curso na U.R.S.S e devem ser dadas as condições para que a lei da Acumulação Originária Socialista tenha espaço para avançar em detrimento da lei do valor. Prevalecendo a primeira prevalecerão as forças socialistas que se encontram em luta por espaço dentro do atual sistema soviético que mantém de maneira inconciliável dois arranjos produtivos: um de caráter socialista-estatal e outro de caráter privado-capitalista. A segunda condição de equilíbrio é o avanço das forças socialistas até que as forças capitalistas não possuam mais força de impor sua vontade e assim se pleiteia o fim dessa dicotomia interna que trava o avanço rumo ao socialismo.

A nova inserção da U.R.S.S na divisão internacional do trabalho apresenta arestas que devem ser aparadas na intenção de retomar o equilíbrio. O fim dos investimentos estrangeiros, a redução do consumo agregado por conta da diminuição da classe burguesa, a insuficiente amortização do capital fixo nos anos precedentes, necessidade de desenvolvimento rápido da acumulação (para geração do excedente) e o déficit grande de meios de produção são fatores desestabilizantes da economia soviética. A terceira condição de equilíbrio visa corrigir esses problemas através do restabelecimento das relações comerciais com o mundo más não de maneira desordenada. O que se enfatiza é a necessidade de planificar essas relações comerciais de maneira a subordiná-las aos interesses desenvolvimentistas do Estado soviético principalmente no que tange a importação de bens de produção

Distribuir os bens sociais de maneira adequada é uma necessidade imediata que envolve problemas metodológicos de quantificação do consumo improdutivo e sua influência sobre o processo de reprodução social. Dois métodos podem ser aplicados sendo que o primeiro foi desenvolvido por Marx e coloca um sistema de equações onde  $v$  é a parte do capital antecipado que a classe operária consome como renda. O segundo método consiste em elaborar dois balanços ao mesmo tempo quais sejam o de produção e o de consumo. Na opinião de Preobrazhensky os dois métodos são complementares e possibilitariam a obtenção da quarta condição de equilíbrio que significaria distribuição de bens segundo a necessidade de cada um, evitando desperdícios.

A industrialização rápida tende a elevar os salários dos operários acima do valor dessa mão-de-obra e depreciar o preço da mão-de-obra campesina. Assim como deve-se combater imediatamente a vantagem adquirida pelos camponeses ao longo dos primeiros anos da revolução principalmente dos *kulaks* não deve-se permitir que os operários assumam uma posição privilegiada no futuro. A quinta condição de equilíbrio é a equalização das condições

de vida de operários e camponeses. A medida mais imediata é a substituição da produção individual pela coletiva no campo e eliminação da contradição campo-cidade.

Para diminuir os atritos e o descontentamento dos camponeses os produtos manufaturados devem ter seus preços reduzidos. Essa medida também será benéfica para o comércio exterior diminuindo a diferença entre preços internos e externos. A sexta condição de equilíbrio depende então do desenvolvimento rápido do setor industrial e do aumento da capacidade do Estado de gerenciar totalmente a economia.

Preobrazhensky também verificou o aumento do excedente populacional que teve lugar na U.R.S.S após a Guerra e colocou como sétima condição de equilíbrio a absorção desse contingente pelo mercado de trabalho. É claro que essa condição pressupõem crescimento econômico.

De maneira resumida, podemos elencar as considerações mais relevantes do trabalho desse economista que viu muitas de suas elaborações teóricas serem implementadas na U.R.S.S dos anos 30.

- Acumulação às custas do excedente da produção industrial e necessidade de eliminar a não equivalência como processos a serem executados em tempos diferentes.
- Aplacar a hostilidade do mundo capitalista e fortalecer laços comerciais com este mesmo que isso implique em termos de troca não favoráveis à U.R.S.S imediatamente.
- Necessidade de estimular-se a reprodução ampliada interna de matérias primas para indústria pesada.
- Controle do comércio interno e externo pelo Estado com a finalidade de aplicar esse excedente com fins desenvolvimentistas.

### **Eficácia das Inversões de Capital e Planificação a Longo Prazo**

A equipe de Preobrazhensky trabalhou em várias frentes teóricas. Rozentul<sup>34</sup> concentrou-se na questão dos investimentos e aponta várias perspectivas. Da perspectiva do capital a eficácia é dada por um aumento na rentabilidade relacionado com as inversões. O aumento dos benefícios dos empresários ocorre devido a dois fatores que são primeiro aumento geral e extensivo do valor criado sem modificar a base produtiva e segundo a melhora intensiva do processo produtivo.

Para o trabalho, a maior eficácia é conseguida com o aumento do fundo de salários e redução da jornada de trabalho por unidade produzida. O trabalhador é beneficiado primeiramente quando aumenta-se o fundo de salários fruto do incremento extensivo da produção e segundo em função do ganho de produtividade que inclusive pode ser nefasto causar redução de postos de trabalho.

Do ponto de vista do rentista, a eficácia aumenta na medida que aumentam os gastos improdutivos. A expansão do setor produtivo leva consigo os rentistas que dependem dos gastos não produtivos de capitalistas e trabalhadores.

Pode-se resumir as variáveis das quais dependem a eficácia das inversões de capital.

- Aumento extensivo do volume físico ou melhoria da qualidade do produto líquido
- Redução do volume físico dos custos de material de produção por unidade de produto
- Redução do volume físico do emprego da força de trabalho por unidade de produto
- Melhora das condições de trabalho e da proteção da força de trabalho

Outros importantes autores da equipe debruçaram-se sobre o problema da planificação de longo prazo na fase de elaboração do Plano Quinquenal. Começaremos com Bazarov<sup>35</sup> que se preocupa de maneira bastante rigorosa com a questão específica da metodologia a ser utilizada nesse processo de planificação da economia soviética.

<sup>34</sup> "METODOS DE CALCULO DE LA EFICACIA DE LAS INVERSIONES DE CAPITAL" IN PREOBRAZHENSKY, E.A. E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972. P.P 157.

<sup>35</sup> "CRITERIOS Y METODOS DE LA PLANIFICACION" IN PREOBRAZHENSKY, E.A E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.P.P173.

A utilização de técnicas avançadas oferece à U.R.S.S a possibilidade de se industrializar a taxas de crescimento superiores às que conseguiram os principais países capitalistas em semelhante fase de desenvolvimento. Duas posições fundamentais estão colocadas: eletrificação e racionalização.

Racionalização significa organização científica do trabalho, especialização e automação. A produção em grande escala é critério fundamental para que se possa organizar o processo nesses moldes. Quanto mais avança a industrialização maior será a emancipação econômica da U.R.S.S frente ao mundo e reforçar a economia significa consolidar a capacidade de defesa.

Eletrificação é condição fundamental para transformar toda produção artesanal em industrial. Energia disponível significa possibilidade de elevar a produtividade do trabalho e aumentar a disponibilidade de meios de transporte de carga e de massas.

Bazarov também defende a divisão da produção de acordo com características regionais e o divisão dos núcleos produtivos por todo o território de maneira racional e interligada.

Quanto a métodos e objetivos da planificação podemos destacar de maneira esquemática:

- a planificação em perspectiva não é apenas um prognóstico porém uma diretriz e o critério fundamental que indica seu valor é a correspondência com a realidade. Quando se leva a cabo o processo planificador e este diverge em sua execução das linhas teóricas propostas pelos planificadores esta divergência significa erro de cálculo ou metodológico;

- a principal tarefa da planificação é coordenar método teleológico com método genético de modo a buscar uma linha ótima de desenvolvimento. Método teleológico é aquele que se preocupa com a finalidade das ações e método genético é aquele que se preocupa com a formação das idéias que originaram as ações.

A relação dessas duas metodologias segue a lógica de que quanto maior for a influência do Estado diretamente na operação da economia maior será a preponderância da elaboração teleológica. O exemplo para aplicação de uma investigação genética é uma agricultura

fracionada onde a produção se direciona ao mercado. Quando a figura do Estado se avoluma como demandante principal de gêneros agrícolas a situação se inverte e passa a ser necessária uma investigação teleológica uma vez que a dinâmica da produção do setor primário passa a depender dos objetivos finais desse Estado. A investigação genética apenas sinaliza ao Estado e aos órgãos planejadores a disponibilidade de meios de produção e de força de trabalho e compete a essas instâncias a alocação de maneira científica para se obter resultados ótimos.

A otimização dos planos econômicos é outro ponto que merece investigação. Não há dúvidas que cada fase do desenvolvimento aceitará um “ótimo” e esse ponto pode ser avaliado a luz de três critérios que são :

- a evolução econômica prevista no plano deve ser regular, sem interrupções e isso pressupõe existência de reservas econômicas;
- o equilíbrio do sistema deve ser o centro de toda a preocupação da comissão de planejamento. Não se pode conceber desequilíbrio numa reconstrução planejada e muito menos uma crise nos moldes capitalistas;
- a taxa de crescimento deve ser a maior possível tendo em vista a observância dos dois primeiros critérios.

A seguir, Bazarov expõe as características da elaboração de um Plano Geral e de um Plano de Perspectiva, que aqui, desenvolveremos de maneira esquemática para melhor entendimento.

### **Plano Geral**

- Tanto a NEP quanto os trabalhos posteriores da GOSPLAN colocam como ponto central do Plano Geral o desenvolvimento de setor energético em termos qualitativos e quantitativos.

- O estado das forças produtivas deve ser especificado em termos de nível de produtividade e de volume físico.
- O objetivo da reconstrução geral é o emprego ótimo das reservas econômicas disponíveis tanto a nível tecnológico quanto a nível regional.
- Deve-se conhecer o volume de forças produtivas necessárias ao nível de desenvolvimento que se definir como adequado.
- Deve-se construir um esboço do quadro final, isto é, da situação vigente quando transcorrer o prazo previsto no Plano Geral.

### **Plano de Perspectiva**

- O Plano de Perspectiva tem por finalidade a indicação das fases pelas quais deve passar o Plano Geral em sua implementação.
- O Plano de Perspectiva serve como “cifra de controle” para períodos intermediários durante a execução do Plano.
- Esse Plano deve servir para regular as desproporções que forem surgindo à medida que se implementa o Plano de Reconstrução.
- Uma das tarefas mais complexas do Plano de Perspectiva é formular as relações em termos de valor e não se pode duvidar que esse ponto seja o mais sujeito a erros.

Outro autor, Sarov<sup>36</sup>, se concentra nos objetivos do plano e se propõe a analisar um desvio que ele observa no processo planificador e que ele denomina “maximalismo do Plano” e esse desvio é fruto de uma corrente de dirigentes do Partido que encara o Plano como uma construção arbitrária e portanto passível de ser manipulada rumo a um super dimensionamento das reais capacidades da economia.

---

<sup>36</sup> “EL OBJETIVO DEL PLAN” IN PREOBRAZHENSKY, E.A E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.P.P201.

Numa terminologia mais rigorosa, esse “maximalismo teleológico do plano” ignora as forças espontâneas da economia diante das quais o Estado deveria estar subordinado na impossibilidade de controlar todos os aspectos da vida econômica.

A concepção estratégica defendida por Sarov é que “existe uma situação concreta, existem fatores objetivos determinados e a esses fatores se sobrepõem uma vontade subjetiva que os modifica com fins subjetivos. A vontade subjetiva se baseia em fatores objetivos como ponto de partida e com base neles elabora objetivos que correspondem “a seus próprios fins” e assim deve ser pensado um processo planificador.

Na primeira fase do trabalho de planificação deve ser feita uma valoração de todos os fatores objetivos tal e qual eles se encontram : recursos materiais e humanos.

Na segunda fase a tarefa é comparar o objetivo a ser alcançado com a situação objetiva existente e isso significa auferir a executabilidade do Plano para então fixá-lo como meta concreta.

Definir objetivos parciais que servirão como medidores parciais da eficiência de implementação do Plano é o que deve ser feito na terceira fase de planificação.

A quarta e última fase consiste em colocar o Plano em marcha e isso significa alocação de recursos adicionais, ordenação das prioridades e estabelecimento de prazos.

A figura fundamental em qualquer dessas fases é o administrador que terá o papel de intermediário entre os órgãos centrais de planificação e a execução das tarefas em si. Aqui se observa também a concepção teleológica de planificação onde fica a cargo do administrador a execução dos ajustes necessários quando se passa das formulações teóricas à prática. O Plano é a preparação de uma decisão e também por esse motivo deve estar desde o começo a cargo de administradores que devem:

- descrever a situação inicial;
- compreender corretamente os objetivos;

- informar a disposição inicial das forças e os meios dos quais ele se valerá para alcançar os objetivos propostos;

- definir prazos de realização.

A essência da planificação consiste em formular claramente os fins e se manter ao longo do tempo sempre alinhado aos mesmos. A planificação é essencialmente uma tarefa “qualitativa” que se transforma em “quantitativa” na medida em que avança em definição e precisão.

A vantagem da planificação da economia pelo Estado frente ao capitalismo livre de mercado e que essa previne desequilíbrios prolongados entre oferta e demanda que em casos crônicos evoluem para crises no capitalismo.

Strumilin<sup>37</sup> é um autor que também merece atenção em seu esforço para definir objetivos e métodos já tratando especificamente do Plano Quinquenal. Começa definindo o objetivo central

*“redistribuir as forças produtivas sociais disponíveis de forma a por em marcha, da forma mais acelerada possível, uma expansão ótima e sem crises das mesmas forças com o fim de maximizar a satisfação das necessidades correntes das massas trabalhadoras e de progredir rapidamente rumo a uma sociedade baseada integralmente nos princípios do socialismo e do comunismo”*<sup>38</sup>

A construção econômica planificada é um trabalho de engenharia social e política que demanda todo um sistema de cálculos específicos, no entanto, sabe-se de antemão que o resultado nunca será uma solução absoluta ficando a cada passo sujeito a aperfeiçoamento.

Genericamente a atividade planificadora deve seguir três diretrizes: o Plano Geral para 10 ou 15 anos, o Plano Quinquenal para 5 anos e as cifras de controle que devem descrever o processo planificador ano a ano. As dificuldades para prever cifras futuras para a economia

---

<sup>37</sup> “OBJETIVOS Y METODOS DE ELABORACION DEL PLAN QUINQUENAL” IN PREOBRAZHENSKI. E.A E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.P.P221.

<sup>38</sup> OP.CIT. P.P223.

derivam da complexa interrelação entre taxa geral de crescimento da economia e taxas específicas dos diversos setores.

Uma maneira de contornar esse problema é o “método das aproximações sucessivas” onde os especialistas irão determinar as cifras dos setores baseados em cálculos que levem em conta além das situações específicas a situação geral da economia. A seguir esses Planos setoriais são unidos e através de aproximações sucessivas se obtém uma compilação do Plano integral.

O Plano Quinquenal é para a U.R.S.S a primeira etapa temporal de um Plano Geral onde se espera poder determinar as taxas de crescimento de setores chaves de economia como eletrificação, construção industrial e ferroviária, navegação fluvial, irrigação e beneficiamento do solo. A função principal desse Plano é determinar o volume total de inversões que serão necessárias em cinco anos para que se leve a cabo o crescimento econômico programado para o período. Também deve prever o volume de importações a ser utilizado nesse processo de maneira a possibilitar um abastecimento regular de bens importados essenciais para a economia.

Outra função essencial do Plano Quinquenal é oferecer a base para elaboração das cifras de controle anuais que são a mais precisa fonte para um ajuste fino do Plano no meio de sua execução.

Os métodos de elaboração do Plano Geral, do Plano Quinquenal e das cifras de controle devem ser distintos. A possibilidade de alocação e de realocação das forças produtivas crescem com o tempo e por isso aos Planos Quinquenais e Gerais se abre a possibilidade de influência de fatores subjetivos que fica praticamente vetada ao Plano Anual.

Quanto a ordem mais racional para se projetar e revisar os planos específicos são:

- Indústria
- Agricultura

- Transportes
- Construção Civil
- Comércio
- Crédito
- Balança Comercial
- Força de Trabalho

Um plano para a indústria determina o montante necessário de produção agrícola já que a indústria deve se converter no principal demandante dessa produção. Também aqui pode-se incluir a extração mineral que fornecerá matéria prima para a industrialização pesada. Um plano de transportes deve estar atento ao fluxo de mercadorias tanto do setor primário quanto secundário. A construção civil é incrementada pela demanda de outros setores como industrial, agrícola, transportes e trem pelas necessidades de moradias urbanas ou rurais.

O Comércio interno depende do volume de bens industriais e agrícolas e o externo depende de possibilidades de exportação de produtos primários e de importação principalmente de bens de capital. O plano comercial deve conseguir equilibrar as necessidades de importação com as possibilidades de exportação de acordo com recursos monetários e creditícios. As operações bancárias de crédito e emissão estão em grande medida atreladas a expansão da atividade econômica. O equilíbrio da balança de pagamentos depende dos objetivos do Plano e das possibilidades concretas de financiamento. A força de trabalho deve ser preparada para as atividades previstas nos diversos setores e isso significa educação e alocação eficiente dessa mão-de-obra.

Em linhas gerais pode-se dizer que estas eram as concepções dos teóricos do planejamento soviético. Muitos deles trabalharam efetivamente na implementação do I Plano Quinquenal podendo observar na prática os resultados da aplicação de suas idéias.

## **1.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A planificação na U.R.S.S merece atenção especial dentro desse trabalho na medida em que ela inaugura o ciclo de planejamento econômico que avançará até o final do século XX. O Estado como grande agente desse processo passa de espectador e normatizador a condutor da economia na tentativa de subordinar as forças de mercado a interesses maiores como o desenvolvimento econômico.

Sob dois pontos de vista este caso merece atenção. Em primeiro lugar o pioneirismo que fez com que todo o processo fosse construído ao longo do caminho e ao sabor de reviravoltas teóricas e políticas. Não se parte de nenhum modelo ou formato pré-concebido e nem mesmo o líder da Revolução de 1917 poderia prever o formato que a planificação iria adquirir a partir do I Plano Quinquenal. O radicalismo da intervenção é o segundo ponto. O Estado ao longo desse processo converte-se no centro da economia. Todas as decisões econômicas passaram a ser controladas a partir dele e esse centralismo bem como os desdobramentos decorrentes passam a servir de paradigma para o estudo de casos mais suaves de intervenção que lhe seriam posteriores.

O I Plano Quinquenal foi focado como o mais importante fato dentro do planejamento soviético pois foi através dele que se definiu o caráter, os rumos e os objetivos do planejamento que até então não possuía uma identidade. Ele também influenciou indiscutivelmente todos os processos de planejamento econômico posteriores. Mesmo naqueles onde o Estado interveio de forma mais branda na economia é possível descobrir influências do modelo soviético quer nos meios quer nos objetivos.

Apesar de haver inúmeros estudos e interpretações abordando a planificação soviética a opção neste trabalho foi por resgatar a contribuição dos personagens originais que vivenciaram o processo. Tal caminho foi facilitado pelo abundante material teórico produzido pelos mesmos, perdedores e ganhadores da luta política.

Num balanço do I Plano Quinquenal deve-se colocar dois pontos centrais. O primeiro ponto foi o êxito conseguido na industrialização pesada. O parque siderúrgico e químico construídos bem como os investimentos na extração dos insumos naturais possibilitaria o sucesso da construção das indústria de bens de capital e de armamentos que cresceria rapidamente em nos anos trinta. A dinamização do sistema econômico que originou-se a partir da industrialização pesada e a constituição do D I foram os legados deixados por esse plano. A partir daí, ficou provado na prática a capacidade dinamizadora da industrialização pesada e os saltos tecnológicos que poderiam ser dados sobre essa base. O segundo ponto importante foi a definição de objetivos setoriais de ação que seriam reeditados em todos os planos quinquenais soviéticos até as últimas versões nos anos 80. Esse foco setorial influenciou e influencia até hoje qualquer discussão sobre planejamento econômico. Até no longínquo Brasil sempre que o Estado tentou planejar o desenvolvimento econômico o fez em cima de objetivos setoriais de ação

Finalizando, segue-se uma consideração de um dos membros da GOSPLAN diante da complexidade do empreendimento a ser enfrentado nos anos 30

*"nem todos os textos do mundo escritos sobre planificação, se unidos, não constituirão uma ciência da planificação e essa seguirá sendo uma atividade fundamentalmente prática. No entanto, não se pode prescindir da ciência e da busca de soluções científicas para problemas parciais que forem surgindo"*<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> STRUMILIN, I. "OBJETIVOS Y METODOS DE ELABORACION DEL PLAN QUINQUENAL" IN PREOBRAZHENSKI, E.A E OUTROS. METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS. MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.P.229.

# **CAPÍTULO II**

## **PLANEJAMENTO ECONÔMICO HETERODOXO**

### **- O CASO DA FRANÇA -**

#### **II.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

As primeiras experiências históricas de planejamento econômico ocorreram nos períodos das guerras, uma vez que, durante estas, o Estado não tinha alternativa senão dirigir o processo produtivo aos seus objetivos. No século XX as duas guerras provaram a possibilidade da implementação da coordenação central e também os resultados positivos dessa coordenação.

Da Segunda Guerra emerge uma Europa ocidental arrasada onde se requeria urgentemente investimentos de grande monta em setores estratégicos. O Plano Marshall deu grande incentivo a estruturação do planejamento econômico na Europa exigindo um plano de reconstrução para aplicação dos recursos a serem liberados.

A França se destaca rapidamente nesse contexto como o país europeu que reunia condições imediatas de implementar seu plano econômico sob a gerência do Estado. Internamente as condições políticas eram favoráveis. A Câmara dos Deputados estava dominada pelos partidos de esquerda (Partido Comunista, Partido Socialista e Movimento Republicano Popular) e as forças conservadoras, defensoras das idéias liberais, encontravam-se enfraquecidas. A situação da economia era crítica sendo que em 1945 a produção industrial correspondia a menos da metade dos níveis de 1913 e a produção agrícola a dois terços<sup>40</sup>. Isso aglutinava também parte dos capitalistas na defesa do intervencionismo.

---

<sup>40</sup> MIGLIOLI, J. INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO. SÃO PAULO, BRASILIENSE, 1983. P.P 65 A 67.

Aliava-se a esse quadro o espírito nacionalista do general De Gaulle que vislumbrava o posicionamento da França entre as potências mundiais e a determinação de Jean Monnet<sup>41</sup> que defendia o planejamento rumo ao desenvolvimento rápido e era uma figura que tranquilizava as forças aliadas ocidentais. Via-se com bons olhos esse arranjo institucional de forças na França como forma de barrar os movimentos revolucionários de esquerda e como alternativa ao socialismo nos moldes soviéticos.

A partir de 1945 as discussões que tomaram corpo na França polarizavam entre duas situações limite que eram o liberalismo e o dirigismo estatal. Parte da sociedade calejada pela guerra via o planejamento econômico como prolongamento dos tempos difíceis vividos sob o jugo alemão. Naquela época era fácil associar miséria ao dirigismo estatal<sup>42</sup>.

Era fato também que a pujança econômica da U.R.S.S tinha grande prestígio entre setores da sociedade francesa que reconheciam-na aliada pela importante participação na vitória sobre o nazi-fascismo. Por outro lado, resultados bélicos importantes na guerra posicionavam-na como potência emergente na estruturação do novo equilíbrio géo-político europeu.

As forças de esquerda simpatizantes ao projeto planificador apontavam a modelo soviético como guia para a reconstrução da economia francesa. A C.G.T. (Confédération Générale du Travail) estava fortalecida ante uma desestruturação do parque industrial e os três partidos de esquerda dominavam praticamente todas as cadeiras do parlamento.

Manifestava-se na França uma corrente popular favorável à planificação econômica. A inspiração "de gauche" dessa corrente, entretanto, gerava sentimento de desconfiança em outros segmentos sociais, notadamente chefes de empresas, altos funcionários públicos,

---

<sup>41</sup> JEAN MONNET FOI UM ECONOMISTA E DIPLOMATA FRANCÊS. FOI SECRETÁRIO DA LIGA DAS NAÇÕES ENTRE 1919 E 1923, SÓCIO DE UM BANCO DE INVESTIMENTO AMERICANO NA EUROPA E OCUPOU DIVERSOS CARGOS DE DESTAQUE NO CENÁRIO EUROPEU DA SEGUNDA GUERRA COMO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE COORDENAÇÃO ECONÔMICA FRANCO-BRITÂNICA E MEMBRO DO COMITÉ FRANCÊS DE LIBERTAÇÃO NACIONAL. OP. CIT.

<sup>42</sup> FOURASTIÉ, J. ET COURTHÉOUX, J.P. "LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE". PARIS, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 1968. P.P. 8.

comerciantes entre outros<sup>43</sup>. Ocorre que essas forças conservadoras não representavam realmente resistência à idéia de planificação. A profunda desorganização da economia francesa impedia que se praticasse o “capitalismo” sem a ajuda do Estado. Não havia poupança nem crédito para reerguer a economia e as empresas assumiam postura de demandantes perante ao Estado.

A implementação da planificação econômica na França após a Segunda Guerra Mundial contou com dupla oposição ideológica. Por um lado os liberais que temiam o prolongamento da crise causado por intervenção nas leis automáticas do mercado que levariam a economia de volta ao equilíbrio e ao desenvolvimento. Temiam mais fortemente o estabelecimento de um regime autoritário de inspiração soviética. Por outro lado os comunistas e socialistas criticavam a forma suave que se desenhava no modelo francês. Essas correntes advogavam formas mais enérgicas de condução do processo planificador. A oposição sistemática dos comunistas impedira o estabelecimento do planejamento em 1935 pela Frente Popular. Em 1945 mesma Frente reconstituída contou com o apoio dessa corrente para implementar o Primeiro Plano em 1946.

A França, deve-se salientar, já era uma escola de pensadores nas questões que envolviam planejamento econômico desde muito antes. Desde os anos 20 quando se constitui a Comissão Clémentel (1919) que elaborou um relatório geral sobre as possibilidades da organização planejada da produção nacional passando pelo Comitê Consultivo de L’Outillage criado para enfrentar a crise de 1929, a preocupação dos governos com o tema já se explicitava. Em 1941 é criada na França a Delegação Geral de Aparelhamento Nacional que com a Guerra não consegue ter sucesso na tarefa de preparar a execução de um plano.

Finda a Guerra, em 23 de novembro de 1944 o Ministério da Economia Nacional é encarregado pelo presidente De Gaulle de elaborar esboços para um modelo de planificação

---

<sup>43</sup> OP.CIT. P.P. 9.

“a francesa”. Em 3 de janeiro de 1946 é assinado o decreto que cria a Comissão Geral do Plano que teria a responsabilidade de colocar imediatamente em prática um plano de reconstrução e desenvolvimento para a França.

A direção dessa comissão ficou a cargo de J. Monnet que imprimiu suas idéias imediatamente ao processo chamando para ajudá-lo quadros retirados dos mais diversos setores da sociedade como sindicalistas, empresários, economistas, políticos, banqueiros, agricultores e outros.

A criação do Comissariado Geral do Plano (C.G.P) sistematiza o Primeiro Plano de Desenvolvimento Econômico para o quinquênio 46-50, sendo posteriormente alongado até 1953. Esse Plano tinha como mote principal a reconstrução econômica da França e a concentração de investimentos em setores estratégicos como: transportes, energia elétrica, carvão, aço, cimento e equipamentos agrícolas<sup>44</sup>. O Segundo Plano (1954-1957) passou a focalizar o desenvolvimento equilibrado e os vários ramos da economia. A esse s seguiram-se o Terceiro Plano (1958-61), o Quarto Plano (1962-65), o Quinto Plano (1966-70), o Sexto Plano (1971- 75) e o Sétimo Plano (1976-80).

Na elaboração dos planos além do C.G.P outros órgãos participavam. A projeção do crescimento econômico era feita por essa Comissão para 15 anos supondo diferentes taxas de crescimento. A projeção passava depois pelo Conselho Econômico e Social que era uma câmara multi-setorial com representantes dos diversos seguimentos sociais e retornava à C.G.P com o opção pela taxa de crescimento e objetivos setoriais a serem alcançados. Seguiam-se as consultas envolvendo as Comissões de Modernização ou “Comissões Verticais” que eram responsáveis por cada seguimento da economia e tinham a importante função de acomodar as demandas intersetoriais. Cumpridas essas etapas, a C.G.P voltava a trabalhar com o plano em subcomissões “horizontais” que propiciavam a visualização do

---

<sup>44</sup> OP. CIT. P.P 67

projeto como um todo, o estabelecimento de uma coerência interna e o proposição de uma taxa de crescimento para a economia. Nessa fase as áreas de sistematização eram economia e finanças, força de trabalho, pesquisa, produtividade e desenvolvimento regional.

A síntese final era apresentada ao Conselho Superior do Plano que tinha o Primeiro Ministro em sua cabeça. Aprovada, era enviada pela C.G.P ao governo em forma de projeto de lei. Depois devia ser aprovada novamente pelo Conselho Econômico e Social e por último pelo Parlamento, onde se tornava lei.

Apesar de disso, o Plano de Desenvolvimento não possuía caráter compulsório e sim indicativo. Na esfera pública o governo tinha a obrigação moral de seguir as diretrizes discutidas e acordadas. Também as empresas públicas deveriam seguir as diretrizes, se bem que, em muitos casos por serem organismos independentes e possuírem certa autonomia administrativa, essas empresas podiam afastar-se do planejamento estatal. Na esfera privada nada garantia que as diretrizes seriam seguidas. No entanto, o governo possuía mecanismos de induzir e favorecer a atuação privada na direção dos objetivos macroeconômicos.

Deve-se frisar que a produção das estatais é um poderoso indutor da atividade privada. Na França dos anos 60 e 70 essa produção representava 12% da renda nacional e o investimento do setor cerca de 30% do total da indústria<sup>45</sup>.

Esse modo pouco ortodoxo de ação possibilitou o principal objetivo político do Gen. De Gaulle que era construir um consenso nacional e o angariar o apoio popular que possibilitasse a rápida tomada das decisões para colocar o plano em marcha.

Dessa maneira homens (e mulheres talvez!) das mais diversas formações e convicções políticas trabalharam dia e noite com o objetivo único de colocar a França na trilha do desenvolvimento econômico<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> OP. CIT. P.P 70.

<sup>46</sup> BAUCHET, P. 'LA PLANIFICATION FRANÇAISE', PARIS, ED. DU SEUIL, 1966. P.P 14-16

## **II.2. PRIMEIRO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1946-1953)**

Os antecedentes históricos que contribuíram para a construção da planificação francesa foram os planos soviéticos a partir dos anos 30 e as economias dirigidas durante a guerra.

Explicitamente a concepção dos planejadores dirigidos por Monnet estava apoiada fortemente na política americana dos anos 30. O presidente Roosevelt e o seu “New Deal” apontavam para uma “terceira via” que ficava entre uma economia centralmente planificada e uma economia sob a livre ação da mão invisível do mercado.

Até 1930, com exceção dos soviéticos, a postura hegemônica entre os “policy makers” era a liberal e predominava o ceticismo em relação a possibilidade de uma intervenção do Estado na economia possibilitar melhor alocação dos fatores de produção.

A eleição do democrata Roosevelt nos E.U.A em meio a uma profunda crise do capitalismo mundial significou a vitória de uma plataforma de linhas fortemente intervencionistas, onde a prioridade era um ataque frontal a crise que se originou em 1929 com o “crash” da bolsa de Nova York. A ação pragmática objetivando estimular a economia, aumentar a renda agregada e o emprego, gerou resultados rápidos e a economia melhorou ano a ano.

O “New Deal” mostrou como a ação do Estado na condução da economia e mesmo sem contar com órgãos planejadores estruturados poderia ser efetiva. A guerra veio a coroar o êxito do plano Roosevelt e a economia viveu anos de pleno emprego no início dos 40, afastando definitivamente da memória americana o período negro vivido no início da década de 30.

As discussões centrais que culminaram com a planificação da economia francesa tinham duas preocupações centrais. A primeira era o conteúdo do plano. Esse deveria perseguir os interesses gerais da sociedade e buscar a forma democrática de decisão. A segunda eram os procedimentos de decisão e de ação. Esses não deveriam interferir nas vontades individuais.

A conciliação entre decisões centralizadas de condução da economia e democracia foi sem dúvida campo de conflito. Toda a condução ideológica do governo francês foi no sentido de desvincular o planejamento em curso do soviético. As preocupações com o interesse geral e com a democracia, dessa maneira, fazem parte também desse esforço de convencimento.

### **MONNET E NATHAN: CONCEPÇÕES POR TRÁS DO PLANO FRANCÊS**

Pode-se dizer que as idéias-chave que serviram de suporte ideológico para o Plano foram personificadas desde o início em um homem: M. Jean Monnet.

Monnet era então conhecido como um “economista com senso de ação”, pragmático e não um acadêmico como tantos outros. Habilidade política, tratou de afastar o fantasma de uma sovietação. Referindo-se à experiência dos E.U.A no período da guerra e da fabulosa indústria bélica construída naquele país para ressaltar as virtudes do planejamento, chegou a afirmar: “Je veux faire à Paris pour la paix ce qui a été fait, pendant 4 ans, à Washington pour la guerre”.<sup>47</sup>

Convenceu a sociedade francesa mais conservadora que não se tratava de ideologia mas sim de pragmatismo e que o caminho a ser seguido não aniquilaria as liberdades individuais.

Três questões podem ser destacadas pela sua importância nas primeiras discussões do processo planificador. Primeiramente emerge a questão da estagnação econômica dos anos 30. Monnet defendia a idéia de que a França havia sido atacada e vencida pela Alemanha devido a diferença de crescimento econômico entre os dois países nos anos 30. A reestruturação econômica colocando o planejamento como indutor do desenvolvimento era vista como ponto fundamental para que nunca mais a França voltasse a viver uma estagnação como a dos anos 30. Imperava a aplicação de uma “nova ciência econômica” que evitasse ou atenuasse as crises do capitalismo e que fosse baseada na previsão, na ação e na percepção da realidade. A segunda questão importante avaliada por Monnet como decisiva para a

---

<sup>47</sup> OP.CIT. P.P. 11.

construção da planificação era a situação de penúria vivida pela população francesa no imediato pós-guerra. A recuperação não poderia se dar de maneira lenta e gradual penalizando ainda mais a população. A criação do Comissariado do Plano ocorre num momento em que a produção industrial era inferior a metade da de 1938 e a produção agrícola era igual a dois terços da de 1913. Sem dúvida a escassez de alimentos era muito mais grave do que a escassez de bens industrializados para a população. A terceira idéia-chave é a importância do progresso técnico. O caso americano era colocado como paradigma de desenvolvimento econômico, principalmente a experiência de guerra, que era propagandeada como exemplo a ser seguido. A difusão da importância do progresso técnico era vista como essencial para fortalecer as idéias da planificação, em vias de serem aplicadas, entre as classes dirigentes e técnicas do país.

O norte-americano Robert Nathan<sup>48</sup> foi um dos principais ideólogos da planificação francesa. Escreveu as diretrizes que influenciariam as políticas a serem adotadas na França baseado em suas experiências como assessor do presidente americano Roosevelt durante o “New Deal” e a Segunda Guerra Mundial. A seguir serão expostas em forma de tópicos as suas principais idéias.

### **Consumo**

Os recursos a disposição dos planejadores foram avaliados como escassos. Matérias-primas, equipamentos e até mão-de-obra estavam aquém das necessidades imediatas para se elaborar um plano nas proporções do que a França necessitava. A demanda por bens de consumo e alimentos era alta como deveria ser numa situação de saída de guerra.

Nathan postulava a necessidade de canalizar recursos para investimentos que proporcionassem a consolidação da capacidade de produção. Somente dessa maneira

---

<sup>48</sup> ROBERT NATHAN SE AFASTOU DO ACESSORIA ECONÔMICA AO PRESIDENTE ROOSEVELT EM 1945 PARA AJUDAR O AMIGO J. MONNET A PREPARAR A PLANIFICAÇÃO FRANCESA. PARTICIPOU DA COORDENAÇÃO DOS TRABALHOS INICIAIS QUE PRECEDERAM A FORMAÇÃO DAS COMISSÕES DO PLANO E ACESSOROU O GOVERNO FRANCÊS DURANTE A IMPLEMENTAÇÃO DO PRIMEIRO PLANO DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DE 1946.

poderia assegurar-se o crescimento do produto interno e a geração das riquezas que suprissem as necessidades de consumo da sociedade ao mesmo tempo que imprimissem dinamismo ao sistema<sup>49</sup>.

**Agricultura:** o foco deveria ser o incremento da produção agrícola pela utilização de técnicas corretas e principalmente de mecanização.

**Têxteis:** a importação de matérias primas deveria ser restringida e limitada aos objetivos de produção previstos no plano. Internamente o objetivo seria suprir a demanda com preços baixos e grande produção numa primeira fase do plano.

**Bens de consumo duráveis:** a alocação de aço e carvão deveriam ser feitas de acordo com os objetivos do plano numa situação de escassez. As metas de exportação desses bens deveriam ser cumpridas e os produtores gratificados por atingir essas metas. Normalizado o abastecimento desses insumos básicos novas oportunidades de exportação deveriam ser buscadas sempre tentando obter situação favorável que possibilite acumulação de divisas.

**Moradia:** prioridade seria a restauração das moradias inabitáveis. Quando possível o governo deveria empenhar recursos na construção de casa pré-fabricadas ao custo mais baixo possível para suprir rapidamente o déficit habitacional

**Serviços:** devido a relativa falta de mão-de-obra os serviços pessoais, profissionais e domésticos deveriam ser contingenciados às necessidades imediatas do plano e isso significava todos os cidadãos colocando-se a disposição para empreender a reconstrução, com sua força de trabalho a serviço das necessidades prioritárias definidas pelo Estado.

### **Obtenção de recursos**

Na questão da obtenção de financiamentos o objetivo das ações governamentais seria a captação de fundos das mão dos consumidores para utilizá-los em investimento e evitar o

---

<sup>49</sup> NATHAN, R. "MESURES PROPOSÉES EN VUE D'UNE ACTION IMMEDIATE". IN CAZES, B. ET MIOCHE, P. "MODERNIZATION OUI DECADENCE". AIX-EN-PROVENCE, PUBLIC. UNIVERS. PROVENCE, 1990. P.P 325-326.

consumo. A poupança de longo prazo deve ser encorajada assim como tomadas medidas anti-consumo. O governo deve sinalizar sua disposição na condução das medidas com austeridade na gestão dos recursos públicos.

Orçamento equilibrado: as despesas do governo deveriam ser reduzidas ao mínimo possível. Rapidamente o orçamento seria equilibrado possibilitando uma ação ativa do governo na condução da planificação.

Programação fiscal: Os impostos deveriam servir para conter o consumo privado. Elevação moderada dos impostos sobre a renda e a pesada carga indireta impondo austeridade a sociedade e institucionalizando a cooperação com o poder público

Programa de estímulo à poupança privada: a poupança privada deveria ser estimulada e premiada. Campanhas nacionais informando a direção tomada pelos fundos acumulados para transformar todo cidadão num cooperador livre do processo desenvolvimentista.

### **Mão-de-obra**

A utilização da mão-de-obra seria intensificada. A quantidade de trabalhadores deveria aumentar pela imigração e pelo aumento da proporção de trabalhadores, as horas trabalhadas prolongadas e a eficácia da utilização de mão-de-obra buscada pela utilização de métodos modernos de produção.

Aumento da semana de trabalho: o plano exigia um aumento da semana de trabalho. O volume de produção e riqueza a ser gerado impunha aos trabalhadores um esforço que deve ser coordenado pela Comissão Central, de modo que as necessidades de mão-de-obra fossem supridas para não comprometer os objetivos estipulados.

Comitês para negociações entre capital e trabalho: esses comitês deveriam ser organizados para cada indústria para buscar economia de mão-de-obra, aumento da eficácia dos trabalhadores, padronizar os métodos de trabalho e aumentar a produtividade. Um representante do governo também tomaria parte nas discussões.

Organização de missões para conhecer métodos produtivos em países como os E.U.A: o governo seria incentivador e financiador de missões a países industrializados para conhecer novos métodos produtivos e administrativos.

Propaganda para explicitar para a sociedade os objetivos a serem alcançados: a estagnação econômica deveria ser encarada como uma guerra e a propaganda como uma das melhores armas para esclarecer a população e indicar os caminhos a serem trilhados.

Organismo central para alocação de mão-de-obra: como já foi dito a questão da mão-de-obra é fundamental para o sucesso de qualquer planejamento econômico. O Estado deveria se resguardar, possuindo mecanismos de alocação dos contingentes necessários aos empreendimentos definidos como prioritários.

Regulamentação das medidas necessária ao plano: o Estado deveria estar pronto para editar na forma de lei medidas pertinentes a plena execução do plano. Diante da necessidade o governo poderia, por exemplo, estabelecer 48 horas semanais de trabalho obrigatórias por legislação.

### **Comércio Internacional e Finanças**

O objetivo prioritário definido por Nathan era aumentar a participação da França no comércio internacional. O incremento das exportações seria o único meio de provisionar as divisas necessária às importações essenciais para condução dos projetos do plano a bom termo.

Um país que desejasse posicionamento rápido no rol das economias mais pujantes do planeta não poderia prescindir de um organismo que busque uma inserção no comércio internacional tanto buscando as necessidades de importação da França quanto proporcionando a entrada dos produtos franceses nos mercados estrangeiros. A criação de um escritório central para fomento do comércio seria essencial.

A maximização de exportações era um objetivo a ser buscado juntamente com medidas restritivas ao consumo interno, metas de produção visando mercados exteriores e obtenção de competitividade internacional via preços. Não é necessário frisar que ao propor isso Nathan pregava claramente a desvalorização do franco como medida competitiva

As necessidades de importação seriam definidas segundo objetivos fixados no plano. As divisas deveriam ser gastas para comprar insumos e bens de capital para dinamizar a economia e avançar no desenvolvimento econômico.

Investimento em comércio bilateral com fonte de vantagens: num mundo recém saído da guerra e com dificuldades de estabelecer vias de comércio globais, o caminho natural seria o estabelecimento de relações bilaterais de comércio que beneficiassem mutuamente os parceiros.

### **Investimento e Desenvolvimento**

Objetivo central seria o direcionamento de investimentos volumosos para reconstrução, mecanização e modernização da França. Apesar das dificuldades num sistema onde imperava a livre iniciativa, era necessário dirigir o investimento privado seguindo um planejamento definido para áreas prioritárias dentro do escopo do plano. O governo poderia utilizar-se de mecanismos de fomento ou de inibição do investimento controlando o crédito, as divisas, os impostos e outros meios que se fizessem necessários.

Criação de um banco estatal de investimento: os objetivos desse banco de investimento interligavam-se com as questões referentes ao direcionamento do investimento. Garantir o empréstimo privado era um dos objetivos com o fornecimento de garantias públicas para empréstimos privados ligados a projetos dentro do escopo do plano. Empréstimo diretamente ao setor privado era o segundo objetivo com abertura de linhas de crédito diretamente a iniciativa privada observando as mesmas restrições anteriores. Garantir baixas taxas de juros era o terceiro objetivo como forma de diminuir o risco do investimentos. Financiar a

agricultura, infra-estrutura e pesquisa também eram objetivos desse banco estatal de investimentos<sup>50</sup>.

A ideal para Nathan seria utilização de medidas voluntárias com as quais as empresas e população pudessem cooperar de maneira livre. Percebe-se, entretanto, sua preocupação em estabelecer medidas governamentais a serem empregadas em conjunto com as voluntárias. Para ele somente uma coordenação, eficiente e rígida, do Estado conduziria as atitudes voluntárias aos objetivos do planejamento.

### **INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PRIMEIRO PLANO DE DESENVOLVIMENTO**

O Planejamento francês, ao contrário do soviético, nasce com sua organização burocrática praticamente montada desde o seu início. Não foi preciso uma revolução para implementá-lo e, além disso, os planejadores franceses tinham a sua disposição 25 anos de experiência dos soviéticos por mais que essa experiência fosse afastada do discurso oficial.

Monnet conhecia muito bem a organização da produção soviética e os casos de planejamento que ocorreram durante a guerra. Também a França possuía um histórico de tentativas de intervenção esporádicas como já citado anteriormente nesse trabalho.

Dessa maneira a burocracia francesa é montada sob a batuta de Monnet com três espinhas dorsais. Modificação foram feitas posteriormente e que não alteraram os pilares do esquema proposto em 1946.

O Commissariado Geral do Plano era o órgão permanente de trabalho que administrava e coordenava os trabalhos de toda a equipe encarregada de elaborar e implementar o plano. Subordinada diretamente ao poder executivo.

Uma das principais funções do Commissariado é elaborar as propostas setoriais e os setores que foram eleitos como prioritários eram agricultura, energia, cimento, siderurgia, carvão transportes e comunicação.

---

<sup>50</sup> OP.CIT. P.P. 328-350.

Dentro do Commissariado Geral existem quatro subcomissões que têm importância na elaboração e implementação do plano.

A Comissão Vertical são responsáveis pelos setores eleitos como prioritários, pelas projeções de produção e ações que possibilitem a realização dos objetivos determinados pelo Commissariado Geral.

A Comissão de Infra-Estrutura é responsável pelo cálculo de investimento em educação, pesquisa científica, transporte, comunicação e outros para sintonizar a infra-estrutura com os objetivos do plano.

A Comissão Horizontal se preocupa com a interrelação entre os setores e com o equilíbrio da economia desde o financiamento necessário até a disponibilidade de mão-de-obra para realizar os objetivos do plano.

A Comissão de Desenvolvimento Regional tem sob sua responsabilidade o desenvolvimento equilibrado entre as regiões do país, procurando tirar proveito das vantagens oferecidas por cada região.

Os Conselhos Superior e Interministerial tem função de supervisão. O primeiro é uma espécie de supercomissão onde capital e trabalho são ouvidos e dentro do possível seus interesses mais imediatos são conciliados no contexto dos objetivos do plano. O Conselho Interministerial é responsável pelo estabelecimento de uma homogeneização da ação dos ministérios do governo tendo em vista também os objetivos do plano.

Organismos Regionais têm preocupação com os desequilíbrios regionais já se fazem presentes desde o início do planejamento econômico francês com as Comissões de Desenvolvimento Regionais.

A importância desse equilíbrio para o sucesso do plano global faz com que em meados dos anos 50 se criasse definitivamente os organismos regionais como parte integrante da tríade de organismos centrais responsáveis pelos planos de desenvolvimento da França.

CEDOC/IE



A característica regional do plano francês se fortalece com o tempo e se converte na principal característica e força do modelo. O poder das regiões na elaboração do Primeiro Plano, que nasce subordinado a interesses mais amplos e setoriais, como era de se esperar num processo de reconstrução, cada vez ocupará mais espaço a medida que se sucedem os planos

### **Planejamento Regional**

Esforços de desenvolvimento regional foram implementados na França pouco antes da Segunda Guerra com o direcionamento pelo Estado de indústrias bélicas para fora da região da grande Paris. Esse movimento era definido por razões estratégicas muito mais do que econômicas.

Com o Primeiro Plano nasce em 1949 a “Direction de l’Amenagement du Territoire” dentro do Ministério da Reconstrução e da Moradia. O objetivo era ocupar e desenvolver o território de maneira homogênea sempre tendo em vista as características peculiares das diversas regiões. A outros ministérios também foram atribuídas funções regionais.

As primeiras diretrizes foram estabelecidas no sentido da descentralização, i.e, inverter o sentido do desenvolvimento econômico que deveria se irradiar de Paris para o interior. O principal instrumento utilizados pelo Estado foi a criação dos fundos de realocação de atividades e empregos para facilitar as transferências entre as regiões. Diversas medidas clássicas também foram utilizadas como medidas financeiras e fiscais para fomentar o investimento em determinadas regiões.

Não se deve perder de vista, porém, o caráter interativo desse programa de descentralização e desenvolvimento do território. A organização de consultas às regiões e administrações locais e constituição de representantes do poder central alocados nas regiões eram passo importantes para evitar o distanciamento entre propostas globais e regionais.

A preocupação em desenvolver características e vocações regionais também é um elemento presente desde o início do planejamento francês.

Os organismos envolvidos nesse processo, em linhas gerais, dividem-se em dois níveis: o regional e o nacional.

A elaboração e coordenação regional fica centralizada na figura do “prefet de region”. Esse delegado do poder central tem diversas atribuições em matéria de defesa, proteção civil, força policial e coordenação de serviços públicos. É ele também o responsável pela preparação e pela execução do plano a nível departamental e regional.

A Conferência Administrativa Regional é uma espécie de conselho consultivo onde representantes regionais e do poder central discutem assuntos do interesse da região.

A Comissão de Desenvolvimento Econômico Regional representa os interesses econômicos coletivos locais. Representantes da sociedade apresentam projetos a serem discutidos junto ao “prefet de region”.

Na elaboração e coordenação nacional estão diversos órgãos do poder central. O Comitê Interministerial, a “Délégation à l’Aménagement du Territoire”, a “Comission Nationale pour l’Aménagement du Territoire” e o Comitê de Regionalização do Plano.

O Comitê Interministerial é presidido pessoalmente pelo primeiro ministro. Discute o desenvolvimento do país de forma integrada e a interrelação entre os ministérios para o êxito desse processo. A questão regional tem peso nas deliberações.

A “Délégation à l’Aménagement du Territoire” é um órgão que assessora o Comitê Interministerial nas questões regionais. Elabora propostas junto às regiões levando-as ao Comitê e também leva propostas desse às regiões.

A “Comission Nationale pour l’Aménagement du Territoire” é a grande comissão horizontal do plano. Reúne altos funcionários do governo como o primeiro ministro, os ministros do interior, finanças, indústria, agricultura e outros, juntamente com representantes

de bancos, indústrias, sindicatos e organismos regionais. É a partir das deliberações dessa comissão que se aloca o orçamento da união geograficamente.

O Comitê de Regionalização é o órgão que elabora os programas de ação a serem implementados pelos “prefets de region” baseado nas diretrizes elaboradas pelos órgãos anteriores<sup>51</sup>.

O processo de planificação na França seguiu com sucessivos planos até 1980 quando as reformas liberalizantes foram implementadas e a estrutura de intervenção estatal montada em 30 anos perdeu sua força.

### II.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como balanço do Primeiro Plano optou-se por reproduzir um trecho da carta de despedida de Jean Monnet ao presidente do Conselho de Ministros em agosto de 1952

*“Modernização ou decadência: esse era nosso dilema a seis anos. E ele continua até hoje e continuará para sempre porque a decadência é sempre ameaçadora para aquele que descuida-se. A modernização conseguida não deve ser uma preocupação momentânea e uma situação sobre a qual possamos repousar. É uma incessante adaptação que requer, para existir, a vida de cada homem, de cada empresa, de cada nação. É por isso que o plano demandado ao governo para os próximos anos se apresenta não como um segundo plano decidido após a implementação do primeiro e sim como uma nova etapa de um esforço contínuo.”<sup>52</sup>*

Esse foi o espírito da planificação francesa. A reconstrução, o desenvolvimento, a modernização e o estabelecimento de objetivos de longo prazo dentro de uma racionalidade econômica. O nacionalismo foi o ingrediente aglutinador e a figura carismática do Gen. de

<sup>51</sup> FOURASTIÉ, J. ET COURTHÉOLX, J.P. “LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE”, PARIS, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 1968. P.P.181-193.

<sup>52</sup> CAZES, B. ET MIOCHE, P. “MODERNIZATION OU DECADENCE”, AIX-EN-PROVENCE, PUBLIC. UNIVERS. PROVENCE, 1990. P.P 353.

Gaulle conduziu o processo de maneira a minimizar os conflitos e contemplar as diferentes forças envolvidas.

A proposta original discutida no período Monnet era de construção do planejamento econômico como expressão de um consenso social, onde os diversos seguimentos sociais teriam participação. Na prática o processo político de implementação dos planos teve o Estado desempenhando seu papel convencional de espaço de conflito entre os diversos interesses das classes sociais e de suas frações. Dessa maneira, a condução desse planejamento deve ser sempre analisada a luz desses conflitos dentro do Estado e não será raro verificar a preponderância de interesses ligados ao grande capital no planejamento econômico francês.

A relativa liberdade do setor privado nesse modelo francês e a presença do Estado como indutor da demanda estabelece vínculos fortes com o keynesianismo, onde o investimento é colocado como indutor da renda e da poupança. Pode-se aventar a hipótese de que até mesmo a construção de Planos Quinquenais, de inspiração soviética, serve nesse modelo como redutor da incerteza da economia e por isso coloca-se como elemento indutor do investimento privado que pela ação do multiplicador se converterá em renda e em desenvolvimento econômico. Quanto maior a participação da sociedade e dos capitalistas na confecção do plano e a confiança no Estado como condutor do processo melhores serão os resultados efetivos do planejamento econômico.

Outro fator que merece nossa atenção quanto a esse modelo de planejamento é a concentração do capital. A relação do Estado com o capital privado no que tange a coordenação macroeconômica é facilitada na medida em que poucas empresas privadas controlam grande parte do produto industrial. Os planejadores franceses de alto escalão consideram como ideal a situação onde 20% das empresas detêm mais de 80% da produção.

As forças regionais ligadas ao campo foram o elemento diferenciador do caso francês de planificação. A presença forte dos interesses de uma classe média ligada a terra desde o início dos trabalhos e o estabelecimento de mecanismos de influência dessa parcela social nos rumos dos planos estabelece a peculiaridade desse caso. Pode-se dizer que a planificação na França teve um caráter regional que num primeiro momento submete-se ao caráter setorial no momento da reconstrução no imediato pós-guerra. Na medida em que sucedem-se os planos, entretanto, o caráter regional é exacerbado e os interesses regionais passam a direcionar os interesses setoriais.

# **CAPÍTULO III**

## **PLANEJAMENTO ECONÔMICO HETERODOXO**

### **- O CASO DO BRASIL -**

#### **III.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

##### **Subdesenvolvimento**

O termo subdesenvolvimento aparece depois da II Guerra como uma nova expressão para uma velha realidade. O professor Charles Bettelheim<sup>53</sup> imputa à corrente de economistas tradicionais, que passam a tratar desse tema, uma visão equivocada. Para ele, a construção teórica que se baseia em estatísticas para avaliar a situação dos “subdesenvolvidos” é artificial uma vez que não leva em conta o processo histórico. O termo “país subdesenvolvido” passa a ser utilizado por esses analistas para impor implícita ou explicitamente a idéia de atraso em relação ao mundo desenvolvido.

A relação não deve ser feita comparando a situação dos países “subdesenvolvidos” do pós-guerra com os “desenvolvidos” em suas fases iniciais de desenvolvimento no sec. XIX em termos quantitativos. A diferença é qualitativa uma vez que a economia dos países industrializados não comportou no passado características como dependência, estrutura de produção com setores hipertrofiados e vinculados ao mercado estrangeiro e grande penetração do capital estrangeiro. Essas economias também não possuíam dinâmica de desenvolvimento vinculadas ao mercado mundial de matérias primas, nem dependiam da importação de máquinas e equipamentos para realizar sua reprodução ampliada.

---

<sup>53</sup> BETTELHEIM, C. PLANIFICATION ET CROISSANCE ACCELERÉE, PARIS, MASPERO ED., 1965

Ao contrário, pode-se afirmar que os “desenvolvidos” da metade do séc. XX foram economias integradas e auto-centradas em suas fases iniciais de desenvolvimento e somente uma análise histórica, que se preocupe com aspectos qualitativos muito mais do que quantitativos, pode empreender esforços no sentido da compreensão desse problema.

A análise convencional centra o foco na baixa renda per capita dos “países subdesenvolvidos” que resulta num baixo investimento corrente. Como a relação entre investimento e renda nacional é baixa, a renda nacional, que é dependente do investimento, cresce em ritmo muito mais lento que a dos países desenvolvidos que têm taxas altas de investimento.

Esse é o círculo vicioso do subdesenvolvimento, do qual a análise convencional extrai as seguintes recomendações:

- a solução para aumentar o investimento é recorrer a capitais estrangeiros;
- preciso aumentar a desigualdade de renda para aumentar a poupança e o investimento;
- Estado deve favorecer e estimular o desenvolvimento de uma classe capitalista no interior desses países.

Deve-se salientar ainda que a corrente mais conservadora propunha ainda o desenvolvimento interno de uma indústria leve que exige menos investimento por trabalhador do que a indústria pesada e sendo esse países “intensivos no fator trabalho” os resultados seriam rápidos e a evolução seguiria os passos dos países desenvolvidos.

### **Dependência**

Deve-se separar os dois níveis da dependência: dependência política e dependência econômica.

A dependência política tem relação com o passado colonial que muitos dos subdesenvolvidos vivenciaram. A submissão imposta pela situação colonial impossibilitava

totalmente qualquer dinamismo econômico que não fosse comandado pela classe dominante da metrópole.

O fenômeno do século XX que muitos analistas denominam neocolonialismo é a continuidade das relações de dominação que impedem a autodeterminação econômica dos países, que, apesar de não possuírem laços de dependência política formal, continuam ligados de maneira forte à algum país desenvolvido que pode ser a antiga metrópole ou não.

A dependência política estabelece, em linhas gerais, o desenvolvimento econômico subordinado a interesses exteriores ao país. Isso não significa estagnação geral, nem recuo das forças produtivas e sim desenvolvimento apenas de setores que são de interesse da classe dominante externa e também interna articulada a interesses externos.

A dependência econômica é fruto da dependência política. Em primeiro plano coloca-se a dependência comercial onde o comércio exterior do país se encontra vinculado a um número limitado de países e a um número limitado de produtos que em geral são primários e em estado bruto, possuindo pouco valor agregado. É visível o desequilíbrio de termos de troca em relações onde, grosso modo, num sentido deslocavam-se produtos de grande valor agregado, intensivos em tecnologia e no outro produtos de baixo valor agregado, intensivos em mão-de-obra. Esse tipo de dependência também leva a um desequilíbrio interno que se soma aos que já foram levantados. O setor ligado à exportação se torna moderno e dinâmico movido pelo capital externo enquanto o setor que satisfaz as necessidades internas se torna fracamente equipado, pouco dinâmico e em muitos casos nele passam a predominar relações pré-capitalistas. Esses desequilíbrios podem ser sentidos e até quantificados pela Balança de Pagamentos em sua conta comercial.

Em segundo plano se coloca a dependência financeira resultante da penetração de capitais provenientes de países desenvolvidos. Esses capitais podem direcionar a economia do país dependente na direção de seus interesses. A inversão de capitais nesse contexto não leva em

conta as demandas e interesses internos, superdimensionando alguns setores visando mercados externos e estrangulando outros relacionados com o consumo interno. A transferência de recursos referentes a atuação de capitais estrangeiros nos subdesenvolvidos é outro fator que deve ser destacado bem como o desequilíbrio adicional que esse fluxo representa na Balança de Pagamentos desses países.

Ainda que essa formalização dê conta da situação dos países cuja descolonização ocorreu no século XX, muitas dessas características podem ser encontradas em países da América Latina de descolonização mais antiga.

#### **As concepções da CEPAL<sup>54</sup>**

As idéias gerais concebidas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) entre 1949 e 1950 serviram de guia ao processo brasileiro de planejamento econômico.

O “Sistema Centro-Periferia” desenvolvido por seus economistas procurava introduzir as economias latino americanas num contexto mais amplo do capitalismo mundial. As questões da acumulação e do progresso técnico não poderiam ser observadas isoladamente nos países capitalistas e sim num processo de difusão de sentido centro-periferia, i.é, dos países de industrialização pioneira para os de industrialização atrasada. O desenvolvimento econômico dos “atrasados” seria então um aumento do bem estar material, aumento da renda real por habitante e crescimento da produtividade média do trabalho. Isso dependeria do aumento da densidade de capital e do progresso técnico.

A situação centro-periferia estaria condicionada por determinantes estruturais. O desenvolvimento desigual originário estabeleceu como centro as economias onde primeiro penetraram as técnicas capitalistas de produção. O progresso técnico se difundiu nesses países de maneira homogênea e rápida pelo aparelho produtivo. A periferia apresentaria um atraso inicial e uma fase de “desenvolvimento para fora” onde o progresso técnica se daria

---

<sup>54</sup> RODRÍGUEZ, O. “TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DA CEPAL”. RIO DE JANEIRO, ED. FORENSE-UNIVERSITÁRIA, 1981.

apenas em setores ligados a exportação. “Especialização e heterogeneidade” constituíam-se em componentes estruturais do sistema produtivo da periferia. Um setor dinâmico ligado a produção e exportação de matéria-primas e alimentos para o centro convivendo com um setor de bens industriais atrasado que precisa comprar esses bens das economias centrais<sup>55</sup>.

Uma idéia-chave desenvolvida no final dos anos 40 pela CEPAL foi a da “deterioração dos termos de intercâmbio” que decorreria da situação anteriormente descrita. O dinamismo e a rapidez do progresso técnico das economias centrais exportadoras de produtos industrializados significava maior agregação de valor a esses produtos em relação aos produtos primários exportados pela periferia.

Decorre do que foi exposto a tendência ao desenvolvimento desigual. A estrutura da periferia impede a geração de progresso técnico e incorporação desse progresso nas mesmas proporções das economias centrais. A deterioração dos termos de intercâmbio e diferença de produtividade diferencia também as rendas médias. Essa diferença impede as economias periféricas de alcançarem níveis de poupança e acumulação elevados como nos centros, impedindo também a redução do atraso estrutural. Em outras palavras, pode-se observar um círculo vicioso onde *“...por um lado, a desigualdade estrutural e, por outro, a diferenciação entre produtividade e rendas médias atuam uma sobre a outra e se reforçam reciprocamente”*<sup>56</sup>

Um problema levantado pelos técnicos da CEPAL, que estudaram a complexidade da transição do “desenvolvimento para fora” para o “desenvolvimento para dentro” com ampliação da produção industrial, foi a questão da inadequação da transposição para os países periféricos das técnicas de produção em curso em países centrais. A industrialização da periferia pela via de “substituição de importações” deve seguir as escalas e a elevada densidade de capitais adequadas aos níveis de renda, poupança e acumulação dos países

---

<sup>55</sup> OP. CIT. P.P. 36-39.

<sup>56</sup> OP. CIT. P. 42

centrais. A incompatibilidade das grandes escalas com os níveis de renda e poupança da periferia se coloca como um entrave ao desenvolvimento desses países.

A CEPAL reconheceu que o mercado não seria capaz de proporcionar o “desenvolvimento para dentro” e a industrialização dos países da América Latina. Postulou-se o caráter não espontâneo do desenvolvimento econômico. Para aumentar os níveis de produtividade e otimizar a alocação de recursos seria necessário a aplicação de uma “política deliberada de desenvolvimento”. Somente um planejamento econômico poderia possibilitar a modificação das condições estruturais que impediam o desenvolvimento das economias periféricas.

Por outro lado deve-se mencionar que essa consideração não se vinculavam às correntes tradicionais da esquerda que consideravam o capitalismo anárquico e contraditório ou de tendência cíclica e oscilante. O enfoque é puramente estrutural, decorrendo de observações históricas da construção de um tipo peculiar de capitalismo nesses países que levaram a uma condição de subdesenvolvimento.

A CEPAL explicitamente, desde seus primeiros documentos, já apontava o caminho. O Estado condutor da economia e indutor do desenvolvimento econômico . O Brasil apresentou um processo de planejamento econômico que nasceu da luta contra o subdesenvolvimento e com características fortemente influenciadas pela teoria cepalina. O esforço seguinte será apontar os caminhos peculiares desse processo.

### **III.2. ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS (1942-1955)**

O caso do planejamento econômico brasileiro pode ser encarado como uma sucessão de avaliações, propostas e intervenções diretas do Estado na economia que se originam em 1942 com Missão Cook ( 1942-1943 ). Apesar de formalmente se considerar a experiência planejadora como iniciada nesse ano, até 1956 não se construiu um Plano realmente

abrangente, que fosse ou pelo menos tivesse a pretensão de abarcar a economia como um todo e não apenas setores isolados. Mais do que isso, em 1956 com o Plano de Metas o Brasil vislumbra ingressar na Era do Planejamento utilizando-se dos modelos que foram e estavam sendo adotados por países como França e U.R.S.S, se não incorporando-os de maneira explícita, pelo menos adotando-os em suas concepções mais gerais.

O Planejamento Econômico sistemático e regular passou a ser incorporado à ação do Estado no Brasil durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A partir do ano de 1942, sob a coordenação da missão americana, o governo brasileiro pôde colocar em prática ações intervencionistas que já vinham sendo esboçadas e articuladas desde os anos 30.

Não se pode negar que o Estado brasileiro tenha aplicado medidas de intervenção econômica antes de 1930 e exemplos não faltam: plano de recuperação econômico-financeiro do governo Campos Salles (1898-1902) conduzido por Joaquim Murinho, plano de defesa do Café articulado no convênio de Taubaté e conduzido pelos governos de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais (1906) e outros. É fato, no entanto, que a relação entre Estado e economia nesse período era nitidamente de caráter liberal seguindo a cartilha da teoria ortodoxa que recomendava o livre mercado. As intervenções quando ocorreram foram pontuais e decorrentes, em sua maioria, da ação de interesses particulares que possuíam força dentro do Estado. Tinham também um caráter monetário e uma preocupação de curto prazo.

A Revolução de 1930 que leva Getúlio Vargas ao poder não representa somente o fim da hegemonia política das oligarquias rurais ligadas ao café. Significa a explicitação de uma realidade que se materializa numa ruptura política onde a sociedade rural e arcaica é sufocada por uma sociedade urbana que aspira o moderno.

Vargas apesar de ser uma figura oriunda da sociedade rural se converte num catalisador das aspirações urbanas da sociedade brasileira, muitas vezes de maneira ambígua é bom que

se diga, e começa a aparelhar o Estado para que esse possa impulsionar a modernização e a industrialização do país, ultrapassando as ações de política econômica convencionais.

O fim do padrão ouro favorece a economia urbana que não tem vínculos com a economia internacional. A moeda utilizada nesse meio não é conversível e perde seu poder de compra em relação à moeda forte que tende a se valorizar. A decadência da cafeicultura no final dos anos 20 não produz os efeitos de estagnação econômica que muitos esperavam uma vez que já existe uma economia urbana em desenvolvimento inclusive com indústrias leves de baixa tecnologia agregada. Em 1933 o nível de renda agregado é igual ou superior ao de quatro anos atrás<sup>57</sup>.

Não se pode deixar de assinalar o papel ativo do governo na compra do café que manteve a demanda agregada e possibilitou a sobrevivência do colonato que, através do cultivo de gêneros alimentícios nas ruas de café, abastecia as cidades.

A ocupação da capacidade ociosa das indústrias leves tradicionais, principalmente têxteis, proporciona o aumento rápido da produção, crescimento dos empregos urbanos e a consolidação de um mercado consumidor nestes centros.

É importante deixar claro que esse incremento de produção ocorre motivado pela demanda corrente e não se investe em modernização e aumento da capacidade. O próprio dinamismo que se inicia a partir desse ramo industrial de baixa tecnologia agregada já sinaliza falta de fôlego e possibilidade de crise futura.

Os setores de bens de capital e de insumos básicos de tecnologia e escalas mais intensivos já nascem dentro de padrões atualizados com sua época. Ferro, aço e cimento nos anos 20 e química pesada nos 30 são indústrias dinâmicas que tendem a gerar forte relação de cadeia que beneficia a economia como um todo.

---

<sup>57</sup> GRANZIERA, R. "COMPROMISSOS DE GUERRA E AÇÃO ECONÔMICA PLANEJADA NO BRASIL 1942-1955". UNICAMP, Mimeo, 1997. P.2.

A diferença de dinamismo que surge entre setores pouco intensivo em tecnologia e capital e outros densos destes elementos provoca um descompasso original que irá se reproduzir e aumentar no futuro<sup>58</sup>. Esse ponto é fundamental para compreensão da estrutura industrial: o estabelecimento de monopólios e mais tarde de oligopólios e a edificação das grandes empresas públicas.

A vocação intervencionista do governo Vargas fica explicitada na constituição de 1937, já sob o “Estado Novo”, prevendo a ação sistemática do Estado na gestão da economia. O texto faz referência a “novas funções do Estado” que deveria estar preparado para desempenhar funções “mais complexas e ativas”: a possibilidade de gestão direta pelo poder público, “razões de Estado” impondo-se sobre o conflito capital e trabalho, defesa de interesses superiores da nação, estabelecimento de “normas adequadas” para o funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho<sup>59</sup>.

A Guerra Mundial que dura de 1939 a 1945 e a crise mundial que se instala no período instituem o planejamento como forma universal de gestão econômica dos países envolvidos direta ou indiretamente no conflito.

O Brasil que até a véspera do conflito se aliara aos alemães e italianos oscila entre a neutralidade e a aproximação aos E.U.A. A partir da missão Cooke (1942-1943) a aliança estratégica se consolida e legitima o planejamento econômico como uma via capitalista para o desenvolvimento (com as bênçãos dos E.U.A.). As bases para a industrialização dos anos 50 foram articuladas como o estímulo à criação de monopólios principalmente empresas públicas com potencial exportador e provedoras de infra-estrutura.

---

<sup>58</sup> OP. CIT. P.P 8 - 10.

<sup>59</sup> IANNI, O. ESTADO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL (1930-1970). RIO DE JANEIRO, CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 1976. P.P 46.

A questão chave desse processo iniciado a partir da missão de 1942 é a disparidade que fica estabelecida na indústria nacional entre os setores dinâmicos e modernos na ponta e a debilidade de sua articulação interna

*“As intervenções delineadas dentro dos acordos de Washington, em 1942, sem dúvida alcançaram êxito, mas o seu estrito enfoque pontual e setorial deixava um edifício sem linkages entre os diversos componentes”<sup>60</sup>*

No período de 9 anos três missões americanas passaram pelo Brasil. Duas com orientação intervencionista - Cooke (42) e Comissão Mista (51) - e uma durante o governo Dutra de caráter liberal - Abbink ( 48 ). Com a primeira missão foram criados as indústrias de base estatais nos setores siderúrgico, mineral, mecânico e químico. No período da Comissão Mista o enfoque intervencionista se voltou para os ramos do transporte, energia elétrica e agricultura já no segundo governo de Vargas.

O início do segundo governo de Vargas foi marcado pelo conflito visto que o governo anterior do Gen. Dutra (1946-1950) se comprometera com o não intervencionismo e havia uma total falta de visão estratégica de desenvolvimento a longo prazo.<sup>61</sup>

A volta de Getúlio Vargas ao poder significava a necessidade de reestruturação na base de sustentação do governo e os interesses desenvolvimentistas voltaram a ordem do dia. A convergência de interesses entre o novo governo brasileiro e a missão americana de 1951 levou à formação da Comissão Mista Brasil-E.U.A que possibilitou a articulação de uma via de desenvolvimento econômico com projetos que aliavam capitais públicos e privados, nacionais e internacionais.

Em mensagem ao Congresso Nacional em 1952 o presidente Vargas aponta os caminhos a serem trilhados em seu governo

---

<sup>60</sup> GRANZIERA, R. “COMPROMISSOS DE GUERRA E AÇÃO ECONÔMICA PLANEJADA NO BRASIL 1942-1955”. UNICAMP, Mimeo, 1997. P. 17.

<sup>61</sup> IANNI, O. ESTADO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL (1930-1970). RIO DE JANEIRO, CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 1976. P.P 109-110.

*“Essa intervenção do Estado no domínio econômico, sempre que possível plástica e não rígida, impõe-se como um dever ao governo todas as vezes que é necessária para suprir as deficiências da iniciativa privada ou acautelar os superiores interesses da nação, quer contra a voracidade egoísta dos apetites individuais, quer contra a ação predatória dessas forças de rapina, que não conhecem bandeira nem cultuam outra religião que não seja a do lucro”<sup>62</sup>*

O abandono da doutrina liberal foi seguido de uma reavaliação dos problemas nacionais. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico elaborado pela equipe de Horácio Lafer, que era Ministro da Fazenda de Vargas, foi anunciado em 1951. Esse plano tinha o objetivo de definir investimentos em áreas prioritárias para os cinco anos seguintes. As áreas de investimento eram indústria de base, transporte, energia, frigoríficos e agricultura. Os fundos necessários para os investimentos foram criados no ano seguinte - 1952 - com o Fundo de Reparcelamento Econômico a ser gerido pelo BNDE também criado nesse ano.

Esses arranjos, sob a influência da Comissão Mista, institucionalizaram a prática do planejamento econômico e o acompanhamento sistemático da economia pelo governo. Articulavam também claramente interesses desenvolvimentistas do governo brasileiro e expansionistas da economia americana.

Ocorrem, entretanto, rupturas políticas tanto no Brasil quanto nos E.U.A, ocasionando um “gap” de três anos na política desenvolvimentista brasileira. Entre 1954 quando ocorre o suicídio do presidente Getúlio Vargas e 1956 quando assume a presidência Juscelino Kubitschek as forças políticas internas se concentram em solucionar a crise ocasionada pela tragédia de 54, deixando outras questões de lado.

---

<sup>62</sup> OP. CIT. EM GETÚLIO VARGAS. MENSAGEM AO CONGRESSO NACIONAL. DEP. IMPRENSA NACIONAL, RIO DE JANEIRO, 1952. PP. 10-11.

### III.3. PLANO DE METAS (1956-1960)

O período de 24 de agosto de 1954 quando ocorreu o suicídio do Presidente Getúlio Vargas até 31 de janeiro de 1956 quando tomou posse o presidente Juscelino Kubitschek foi marcado por crises, entre elas, uma profunda crise do poder político no Brasil. Nesse período governaram o Brasil João Café Filho (vice-presidente), Carlos Cruz (Presidente da Câmara dos Deputados) e Nereu Ramos (Presidente do Senado). Após as eleições de 1955, houve também um “contra golpe” chefiado pelo Marechal Lott para possibilitar que o presidente eleito tomasse posse no início do próximo ano.

A situação de instabilidade política que toma corpo no início dos anos 50 com a radicalização das forças antagônicas e que culmina com o suicídio de Vargas só se equaciona a partir da posse do novo presidente e do crescimento econômico rápido que sobreveio ao seu Plano de Metas. A partir de 1956 o Brasil passa a viver um dos períodos mais importantes da sua história econômica, com o aprofundamento da relação entre o Estado e economia<sup>63</sup>.

A elaboração de um plano econômico de desenvolvimento tinha por objetivo a alocação de todos os recursos disponíveis, sob a gerência do Estado, num projeto onde a industrialização seria o principal fim a ser perseguido. A iniciativa privada, interna e externa, seria chamada a colaborar com esse plano, recebendo todos os incentivos possíveis e contando com investimentos diretos do Estado em setores chaves como infra-estrutura, energia e transportes.

Esse movimento que ocorria no Brasil deve ser inserido num contexto global daquela época. Nos anos 60 o governo e as empresas dos E.U.A, em vista do sucesso do Plano Marshall, passaram a procurar novas fronteiras de expansão e investimentos, uma vez na

---

<sup>63</sup> IANNI, O. ESTADO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL (1930 - 1970). RIO DE JANEIRO. CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 1976. P.P 141-149.

Europa não se requeria mais os vultuosos investimentos recebidos no pós-guerra. A Europa, por sua vez, já possuía investimentos maduros e com apetite para atravessar fronteiras. A América Latina oferecia condições excelentes para a expansão dos investimentos externos tanto para americanos quanto para europeus.

Analisando a situação interna, percebe-se também outro componente que beneficiou o planejamento: a ampla aceitação desse instrumento pela sociedade, principalmente nos centros urbanos desde o período Vargas. Planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos intimamente associados e tomou-se cuidado para desvinculá-los de ideologias. Membros do governo e economistas esforçaram-se em construir a “neutralidade do planejamento”, concentrando-se em aspectos técnicos. Exemplos de planejamento em países capitalistas em época de guerra e esforços de reconstrução no pós-guerra eram usados como paradigmas.

A tendência internacional vinha de encontro às aspirações internas de parcela significativa da classe dirigente brasileira que não conseguia ver desvantagens num rápida industrialização, mesmo que parcialmente apoiada em capitais externos. Necessidade doméstica de desenvolvimento aliada a disponibilidade do capitalismo mundial, sob hegemonia americana, possibilitaram o sucesso de implementação de Plano de Metas.

Seguindo a análise do professor Celso Lafer<sup>64</sup> que coloca o processo de planejamento dividido em três fases a saber : decisão de planejar, plano em si e implementação do plano, pode-se subdividir esse processo em fase política e fase técnica. A decisão de planejar e a implementação são fases absolutamente políticas porque visam alocar recursos de maneira planejada e gerenciar a implementação do plano, com decisões tomadas a nível político, que

---

<sup>64</sup> LAFER, C. “PLANEJAMENTO NO BRASIL - OBSERVAÇÕES SOBRE O PLANO DE METAS (1956-1961)”. IN LAFER MINDLIN, B., “PLANEJAMENTO NO BRASIL”, SÃO PAULO, ED. PERSPECTIVA, 1973.

têm caráter subjetivo. Já o plano pode ser evidenciado como uma fase técnica uma vez para sua elaboração devem ser levados em conta critérios objetivos do ponto de vista econômico.

A decisão de planejar deve ser então analisada no contexto histórico e político brasileiro. A ampliação da participação popular e o crescimento da população urbana são dados que convivem com uma estrutura partidária alheia às massas e ligada às elites. A relação massa-elite no Brasil após 1930, sob a qual já discorreram inúmeros autores, foi denominada populismo. As massas legitimam o regime que promove a conciliação entre seus interesses e os da elite<sup>65</sup>. O populismo também possuía uma dinâmica que exigia a expansão da economia e criação de empregos para garantir o apoio das massas às políticas propostas pelo governo.

A considerar a decisão de planejar um ato político, o presidente Kubitschek ao propor o planejamento econômico como solução desenvolvimentista estava no fundo propondo objetivos que trazem implícitos a vontade de aglutinar as forças e os interesses dos diversos seguimentos sociais. Nessa época deve-se ressaltar a ampliação da participação política da população: de uma República Velha onde a porcentagem de votantes em relação ao total da população ficava na casa dos 4%, se evolui para 13,4% em 1945 e para 17,7% em 1960<sup>66</sup>.

Para a preparação do planejamento foi convocado Lucas Lopes, um técnico que participara anteriormente da Comissão Mista Brasil-E.U.A e da assessoria econômica do segundo governo Vargas no período 1950-1954, para chefiar a equipe. Dois conceitos utilizados pelos planejadores foram o de “ponto de estrangulamento” onde se definem os setores onde havia demanda insatisfeita capaz de impedir o crescimento econômico e o conceito de “ponto de germinação” para definir setores que seriam pólos de desenvolvimento que alavancariam outros setores. Na relação com o mercado externo as crescentes dificuldades de obtenção de

---

<sup>65</sup> OP. CIT. P.P 32 -33.

<sup>66</sup> OP. CIT. P.P 31.

dívidas para importação indicavam a necessidade da produção interna de uma variada gama de produtos.

Para a elaboração do plano foi necessário a elaboração de estudos de demanda e oferta dos diversos setores e a posterior extrapolação para o futuro sempre tendo em vista objetivos e metas a serem alcançados dentro de uma proposição política. Contudo não se pode deixar de lado os elementos pragmáticos e captação dos resultados que foram utilizados para realizar as modificações e correções de rota que foram ocorrendo no plano ao longo do quinquênio.

Não se pode ter a ilusão que os métodos quantitativos e estatísticos à disposição do governo brasileiro naquele período possibilitasse a construção de um modelo de plano perfeito em aplicabilidade e testável a cada fase. Em verdade, o que o governo tinha em mente eram conceitos e o fato de somente cerca de 25% da produção nacional estar envolvida nesse esforço assegurava que, em caso de falhas, apenas esse percentual ficasse comprometido.

Na implementação do Plano de Metas a preocupação básica foi a de buscar na administração pública ou fora dela os quadros mais preparados para condução do processo. Além dos caminhos normais utilizados pelo governo para fomentar a economia como BNDE e Banco do Brasil, foram constituídos órgão paralelos para imprimir maior velocidade ao referido. O Conselho de Política Aduaneira é um exemplo disso que foi dito e foi criado para conduzir com maior agilidade a política de importação uma vez que metade dos recursos previstos para implementação do plano se destinavam a importação de bens e serviços.

A alternativa de administração paralela deu ao governo a flexibilidade necessária para aplicar os dois pilares básicos do Plano de Metas que foram a construção de infra-estrutura e a substituição de importações.

A coordenação desse processo ocorreu da seguinte maneira. Ao setor privado foram destinados incentivos que eram alocados e distribuídos por esses grupos executivos que possuíam certa autonomia. O setor público ficou dependente do BNDE e do Banco de Brasil uma vez que estes controlavam os mecanismos de financiamento público direta ou indiretamente.

A sua elaboração prática foi sintetizada em dois documentos básicos: Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Análises e Projeções do Desenvolvimento Econômico, sendo que nesse último trabalharam técnicos do BNDE e da CEPAL.

O plano rapidamente se converteu no pilar de sustentação do governo que passou a trabalhar na construção de meios para operacionalizar sua implementação efetiva. As metas foram definidas em cinco vetores de ação : energia, transportes, alimentação, indústria de base e educação

Os objetivos mais gerais do Plano de Metas foram:

- Abolir os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimento em infraestrutura

- Expandir a indústria de base, incentivando o investimento nacional e estrangeiro.

A elevação da taxa anual de investimento deveria ser alcançada através de medidas como:

- Aumentar o influxo de capitais estrangeiros, seja na forma de investimentos diretos, seja na forma de empréstimos a longo prazo, ou ainda, pelo recurso aos créditos comerciais a prazo médio;

- Aumentar o volume da poupança nacional, seja através do combate à inflação para incentivar a poupança voluntária, seja pela imposição de tributos ou recurso a empréstimos compulsórios;

- Coordenar os investimentos públicos de modo a orientá-los para aquelas obras de maior produtividade por unidade de capital aplicado, evitando a sua pulverização e concentrando maciçamente os recursos existentes na complementação das obras encetadas;

- Orientar os investimentos privados com o objetivo de aumentar a sua produtividade, canalizando-os para setores de maior importância da economia nacional e desincentivando o investimento suntuário ou improdutivo.<sup>67</sup>

É natural a preocupação com o capital estrangeiro, uma vez que grande parte dos objetivos do Plano de Metas se construía baseados em capital e tecnologia estrangeiros. Estando o ambiente político estável e moeda e câmbio sob controle, a vinda desse capital seria fortemente facilitada.

A taxa de crescimento média do PIB no período 1957-1962 foi de 7 % enquanto que a média dos dois quinquênios anteriores esteve no patamar dos 5%. Já a renda real per capita cresceu 4% no mesmo período contra 2% no período anterior<sup>68</sup>.

Os resultados do Plano de Metas foram os seguintes:

**Energia** - 43,4% do investimento inicial planejado

Energia elétrica - Elevação da capacidade instalada de 3.500.000 KW para 9.000.000 KW entre 1956 e 1965. Em 1961 a capacidade já ultrapassava 5.000.000 KW.

Energia nuclear - O objetivo era formação de técnica de pessoal para executar o programa nuclear brasileiro que envolvia usinas para geração de energia entre outros projetos. Os objetivos foram alcançados.

Carvão mineral - Elevação da produção para 3.000.000 ton que não foi alcançada.

Petróleo (produção) - Meta inicial 90.000 bb/dia. Em 1960 a produção era de 75.000 bb/dia, atingindo 94.400 bb/dia em 1961.

---

<sup>67</sup> CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO, PLANO DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (DOCUMENTO 1). RIO DE JANEIRO, 1956, P. 2.

<sup>68</sup> OP. CIT. PP. 42 E 43.

**Transportes** - Abrangia 29,6% do investimento inicial planejado.

Ferrovias (construção) - meta inicial de 1.500 Km, sendo entregues ao público 826,5 Km no período 1955-60.

Rodovias (construção) - meta inicial 10.000 Km revista para 13.000 Km. No final do plano chega-se à extensão de 14.970 Km.

**Alimentação** - Investimentos visando basicamente ampliação da infra-estrutura dentro do conceito de ponto de estrangulamento. A exceção foi o trigo que teve tratamento especial com o estabelecimento de metas físicas.

Trigo - meta de 1.500.000 ton que se mostrou muito otimista. Em 1960 a produção beirou 400.000 ton.

Armazéns e silos - capacidade estática para 300.000 ton (armazéns) e 470.000 ton (silos). Alcançou-se 354.872 e 214.361 ton respectivamente.

**Indústrias de Base** - Absorvia 20,4% dos investimentos do Plano de Metas

Siderurgia - A meta era aumentar a capacidade de produção de 1.365.000 ton de aço para 2.300.000 ton entre 1955-60. Em 61 atinge-se 2.485.000 ton.

Cimento - A meta de 5.000.000 ton/ano foi quase alcançada, ficando em 4.369.250 ton em 1960.

Celulose e Papel - meta inicial: 200.000 ton de celulose e 450.000 ton de papel. Meta alcançada: 200.237 ton de celulose e 505.089 de papel em 1960.

**Educação** - concentrava-se na formação de pessoal técnico e teve 3,4% do total de investimentos do Plano.

### III.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A eleição de Juscelino Kubitschek representa a volta do compromisso do Estado com o desenvolvimento econômico após um intervalo onde prevaleceram as idéias liberais de condução da economia. A ação do Estado nas décadas anteriores criara condições para a expansão e o desenvolvimento da economia e para a diferenciação interna do sistema. Desde a década de 30, o governo já procurava manipular com maior vigor os instrumentos de política econômica. A CEPAL desde 1948 desenvolvia o conceito de “desarrollo hacia dentro”, com substituição de importações, modernização administrativa e planejamento econômico. Tudo isso numa linguagem aceita pelas correntes políticas hegemônicas na América Latina.

O presidente Kubitschek avaliava o problema brasileiro dos anos 40 e meados dos anos 50 como uma crise de crescimento na qual a vocação do Brasil para produzir produtos primários e agrícolas não foi contestada. Sua proposta de campanha foi elaborada com base em um projeto de industrialização com planejamento setorial que teria como objetivo final a melhoria do nível de vida da população e como meios intermediários a manipulação do gasto público e de incentivos<sup>69</sup>. Estava desse modo incorporando de maneira implícita a tradição da busca da conciliação inaugurada com Getúlio Vargas, oferecendo empregos e incorporando as massas ao processo de desenvolvimento do país.

O Plano de Metas, de maneira resumida, é gestado de uma confluência de processos: a racionalização da política do governo fruto de um aprendizado do uso dos instrumentos de intervenção do Estado na economia, despolitização (neutralidade) das técnicas de planejamento com importante participação da CEPAL e o aval dado pelo governo e pelos empresários dos países desenvolvidos que percebem no fortalecimento do Estado intervencionista um aliado para seus projetos expansionistas.

---

<sup>69</sup> OP. CIT. P.P 33. IN OLIVEIRA, J.K. “DIRETRIZES GERAIS DO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO” BELO HORIZONTE, LIV. OSCAR NICOLISI, 1955.

Tomando o Plano em sua total amplitude, percebe-se que uma etapa importante da expansão do sistema econômico foi realizada. Criou-se setores novos, expandiu-se e modernizou-se outros. Os pontos de estrangulamento foram temporariamente eliminados e conseguiu-se um desenvolvimento acelerado e integrado da economia. A estrutura industrial diversificou-se e integrou-se. Reduziu-se o peso de certos itens importados em relação ao conjunto do mercado. Diversificou-se a pauta de importações.

O Plano de Metas apresentou essas características progressistas e resolveu o problema do “estrangulamento” criando produção interna para muitos bens da pauta de importações. Num segundo momento, porém, se colocava o entrave gerado pela própria evolução positiva desse processo. O funcionamento desses novos setores produtivos passa a demandar cada vez mais intercâmbio com o exterior e o problema do “estrangulamento” pode ser vislumbrado no futuro e com maior dimensão relativa.

O Plano de Metas imprimiu profundas modificações nas relações entre Estado e economia. Pode-se falar em mudança qualitativa no papel do Estado como sugeriu Carlos Lessa<sup>70</sup>. A mudança qualitativa não se caracteriza apenas pelo aprofundamento da ação do poder público e multiplicação de suas funções. O principal fato foi a opção política. A estratégia não foi neutra. A opção foi desenvolvimento a qualquer preço e o caminho escolhido desembocou no desenvolvimento econômico dependente, baseado na substituição de importações. Esse processo de substituição de importações não significa de maneira alguma emancipação econômica e desenvolvimento auto-sustentado. Significa o aprofundamento das relações e estruturas de dependência. Segundo Maria da Conceição Tavares, que observa brilhantemente a contradição inerente a esse processo: *“Caracteriza-se, assim, a contradição que anima o processo: as substituições dinamicamente superam e reconstituem o estrangulamento”*.

---

<sup>70</sup> LESSA, C. 15 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA. CADERNOS UNICAMP, P.P.104-107.

Dialéticamente o estrangulamento irá se reproduzir no futuro de maneira mais profunda e em patamares mais elevados.

Também deve ser assinalado o caráter de diferenciação da economia. A evolução da importação de manufaturados revela em primeiro lugar a diversificação e integração da indústria brasileira, em segundo a redução do peso específico de certos itens de importações e em terceiro lugar a diversificação da estrutura das importações.

A indústria automobilística e a criação de Brasília converteram-se em símbolos do período e do Plano de Metas, uma vez que se tomaram provas “físicas” do trabalho do governo rumo ao rápido crescimento econômico. Ferrovias e rodovias tiveram o mesmo papel, expondo às populações por onde passavam a competência e seriedade que o governo desejava demonstrar.

Por último, um fato relevante que deve ser enfatizado foi a aceitação por parte do governo dos E.U.A desses conceitos de planejamento, para países sob sua influência política e econômica. Isso ocorreu porque o planejamento se convertia num abrandador dos conflitos e das tensões que poderiam surgir numa luta por maior desenvolvimento. As próprias multinacionais já vislumbravam as vantagens e garantias que essa atuação do Estado na condução de assuntos econômicos poderia oferecer-lhes.

Sob o Plano de Metas ocorreu o desenvolvimento do modo de produção capitalista no Brasil e sua integração ao sistema mundial. A hegemonia das cidades avança e o poder político passa a se concentrar majoritariamente junto ao capital industrial. A idéia de “vocaçao agrária” do Brasil fica abalada e emerge a “vocaçao industrial” que passa a dominar coraçoes e mentes nos espaçoes urbanos médios e grandes.

## CONCLUSÃO

O principal objetivo desse trabalho monográfico foi investigar o processo de planejamento econômico durante o século XX, o qual denominou-se “Era do Planejamento”<sup>71</sup>. Para realizá-lo foi necessário recorrer à História uma vez que não é possível entender o processo econômico separado do contexto político e social.

Os três casos escolhidos, soviético, francês e brasileiro, têm a função de ajudar a compor um painel geral mostrando os elementos essenciais presentes na história do planejamento: tanto as peculiaridades como os elementos comuns.

O I Plano Quinquenal da U.R.S.S focalizou basicamente a industrialização pesada e a produção de bens de capital como forma de dar o salto tecnológico necessário ao desenvolvimento econômico. A característica principal do planejamento soviético foi a centralização total das decisões econômicas e o enfoque setorial. A opção do modelo a partir desse plano implicava em direcionamento maciço de investimentos para proporcionar capacidades de produção muito acima da demanda em setores prioritários. Esperava-se uma dinamização e modernização do sistema a partir de investimentos setoriais e compartimentalizados. O desenvolvimento regional era planejado de acordo com prioridades definidas setorialmente, determinando a total subordinação desse desenvolvimento aos objetivos mais gerais ditados pelo poder central. Pode-se dizer que a característica setorial do planejamento soviético prevaleceu até os anos 80.

O Plano de Desenvolvimento da França apresenta características distintas das anteriormente descritas. O contexto de reconstrução do pós-guerra exigiu uma ampliação do

---

<sup>71</sup> MIGLIOLI, J. INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO. SÃO PAULO, BRASILIENSE, 1983. P.P 50. EXPRESSÃO PROPOSTA PELO PROF. JORGE MIGLIOLI.

setor público para atendimento das demandas sociais, colocando o direcionamento setorial, próprio de uma condução centralizada do Estado, numa convivência desde o início com demandas regionais fortemente influenciadas pelas camadas sociais médias. A existência de uma forte classe média rural imprime a característica regional ao processo que se fortalece com a sucessão dos planos. O planejamento econômico na França tem uma dinâmica intimamente ligada às regiões que passam a influenciar as decisões centrais. Essa característica expande a base decisória do processo e torna a sociedade co-responsável pelas diretrizes estipuladas e pelo sucesso dos planos.

Um outro fator importante no caso francês é o nacionalismo. A ocupação alemã causou um sentimento de enfraquecimento econômico e militar. Essa situação poderia ser revertida somente por desenvolvimento econômico vigoroso. O planejamento vai de encontro a essas aspirações da sociedade.

O caso brasileiro, guardadas as devidas proporções, aproxima-se do soviético devido ao enfoque estritamente setorial e centralizado do planejamento. A participação social e a consulta às regiões não tiveram nenhuma importância no processo.

O contexto e os métodos foram, no entanto, bem diferentes. No Brasil o esforço planejador insere-se na luta contra o subdesenvolvimento: a contestação da vocação agrária e a luta pela industrialização. As idéias da CEPAL disseminadas por toda a América Latina condicionavam desenvolvimento econômico a industrialização e o planejamento era o caminho apontado para o avanço.

Um elemento comum aos três casos é a influência militar. Na U.R.S.S os objetivos militares estão ligados a indústria pesada e a fabricação de armas. Na França o desenvolvimento econômico é vinculado ao fortalecimento militar e colocado como condição para garantir a soberania futura. No Brasil o desenvolvimento setorial sempre esteve entre as prioridades de setores militares que influenciaram e apoiaram o Plano de Metas. Após o golpe de 64 estes

puderam colocar em prática suas idéias econômicas de maneira mais enfática, sendo que o II PND nos anos 70 representa uma tentativa de retomada do planejamento econômico e do enfoque setorial dos anos 50.

O planejamento setorial exige investimentos muito pesados do setor público. A produção deve ser planejada acima da demanda e naturalmente os retornos sobre esses investimentos são lentos, exigindo do Estado uma capacidade de alocação de recursos e de financiamento compatível com essa longa maturação. Além disso o aparelho estatal deve estar apto a realizar um acompanhamento sistemático da economia para garantir equilíbrio entre os setores. O problema surge quando o Estado torna-se incapaz de continuar investindo e financiando a expansão setorial de maneira adequada.

No modelo soviético, o enfoque setorial exigia constante capacidade do Estado para investir e financiar-se a longo prazo. Na medida em que ele torna-se incapaz de realizar essas tarefas o modelo entra em colapso.

No caso brasileiro não se pode falar em modelo já que o Plano de Metas durou apenas 4 anos. No entanto, sabe-se das dificuldades de financiamento enfrentadas pelo governo para realizá-lo. A política adotada foi expansiva sem preocupação com meios de financiamento e no final do período previsto para o término de plano os efeitos negativos já eram sentidos, levando ao estancamento dos recursos setor público e a descontinuidade da política desenvolvimentista.

O planejamento de enfoque regional, como o francês, tem caráter muito mais cooperativo entre o poder central e os poderes regionais. O gasto público dentro desse modelo é repartido entre as esferas de poder. A presença do setor privado também contribui para reduzir o ônus do setor público.

Apesar da crise que se abate sobre o setor público na Europa no início dos anos 80 com a necessidade de aperto fiscal, a França não abandona totalmente o planejamento regional. A

extinção formal do planejamento econômico com prática sistemática do governo francês dentro da política de contenção fiscal deixou ainda espaço para o planejamento regional, mesmo que em escala reduzida.

A derrocada do planejamento dentro do modelo descrito como setorial está, então, associada a incapacidade do Estado de continuar investindo e financiando seus investimentos. Pode-se apontar também um outro caminho que é a incapacidade de articular de maneira eficiente os setores da economia com investimentos próprios ou com direcionamento do investimento privado. De qualquer maneira, a incapacidade de investir inequivocamente leva a incapacidade de articulação setorial uma vez que ambos demandam recursos do setor público.

As hipóteses aqui levantadas devem ser entendidas como pistas para proporcionar maior entendimento acerca do tema proposto. Não seria inoportuno lembrar que muitos dos fatos relevantes para a compreensão do tema são recentes, elementos importantes ainda serão incorporados e isso prescreve prudência a uma análise de motivação econômica.

Não se invalida, contudo, o esforço de encadeamento das questões históricas apresentado nessas linhas.

## BIBLIOGRAFIA

- BAUCHET, P. "PLANIFICATION FRANÇAISE". PARIS, ED. DU SEUIL, 1966.
- BAYKOV, A. "HISTÓRIA DE LA ECONOMIA SOVIETICA". MÉXICO, FONDO DE CULTURA ECONOMICA, 1948.
- BELLUZZO, L. G. M. "VALOR E CAPITALISMO". SÃO PAULO, EDITORA BRASILIENSE, 1980.
- BETTELHEIM, C. "PLANIFICATION ET CROISSANCE ACCELERÉE". PARIS, MASPERO ED., 1965
- BUKHARIN, N. I. "TEORÍA ECONÓMIA DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN". CORDOBA, PASADO Y PRESENTE, 1972.
- BUKHARIN, N. I. "EL PROGRAMA DE LOS BOLCHEVIQUES". MADRI, ED. AMÉRICA, 1920.
- BUKHARIN, N. I. "BUKHARIN - ECONOMIA". COLEÇÃO GRANDES CIENTISTAS SOCIAIS. ORG. JACOB GORENDER. COOD. FLORESTAN FERNANDES. SÃO PAULO, ED. ÁTICA, 1990.
- CAZES, B. ET MIOCHE, P. "MODERNIZATION OU DECADENCE". AIX-EN-PROVENCE, PUBLIC. UNIVERS. PROVENCE, 1990.
- DOBB, M. "EL CALCULO ECONOMICO EN UNA ECONOMIA SOCIALISTA". BARCELONA, EDICIONES ARIEL, 1972.
- DOBB, M. "EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA SOVIETICA DESDE 1917". MADRID, EDITORIAL TECNOS, 1972.
- ELLMAN, M. "PLANEJAMENTO SOCIALISTA". RIO DE JANEIRO, ZAHAR EDITORES, 1980.
- FOURASTIÉ, J. ET COURTHÉOUX, J.P. "LA PLANIFICATION ÉCONOMIQUE EN FRANCE". PARIS, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 1968.
- GRANZIERA, R. "COMPROMISSOS DE GUERRA E AÇÃO ECONÔMICA PLANEJADA NO BRASIL 1942-1955". UNICAMP, MIMEO, 1997.
- GRINKO, G. "O PLANO QUINQUENNAL DA U.R.S.S". SÃO PAULO, EMPRESA EDITORA NACIONAL "LUX", 1931.
- HUTCHINGS, R. "EL DESARROLLO ECONÓMICO SOVIÉTICO 1917-1970\* - HISTORIA E PLANIFICACIÓN". MADRI, EDICIONES ISTMO, 1971.
- IANNI, O. "ESTADO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL(1930-1970)". RIO DE JANEIRO, CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA, 1976.
- KALECKI, M. "CRESCIMENTO E CICLO DAS ECONOMIAS CAPITALISTAS". ORG. JORGE MIGLIOLI. SÃO PAULO, EDITORA HUCITEC, 1977
- LAFER MINDLIN, B, "PLANEJAMENTO NO BRASIL". SÃO PAULO, ED. PERSPECTIVA, 1973.
- LÊNIN, V.I. "O DESENVOLVIMENTO DO CAPITALISMO NA RÚSSIA". SÃO PAULO, ABRIL CULTURAL, 1982.
- LÊNIN, V.I. "OBRAS ESCOLHIDAS EM TRÊS TOMOS". LISBOA, EDIÇÕES AVANTE, 1979.
- LÊNIN, V.I. "O ESTADO E A REVOLUÇÃO". LISBOA, EDIÇÕES PROGRESSO, 1983.

- LESSA, C. "15 ANOS DE POLÍTICA ECONÔMICA". CADERNOS UNICAMP.
- MAZZUCHELLI, F. "A CONTRADIÇÃO EM PROCESSO". SÃO PAULO, EDITORA BRASILIENSE, 1985.
- MIGLIOLI, J. "INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ECONÔMICO". SÃO PAULO, EDITORA BRASILIENSE, 1983.
- NATHAN, R. "MESURES PROPOSÉES EN VUE DUNE ACTION IMMEDIATE". IN CAZES, B. ET MIOCHE, P. "MODERNIZATION OU DECADENCE". AIX-EN-PROVENCE, PUBLIC. UNIVERS. PROVENCE, 1990.
- PREOBRAZHENSKI, E. A. E OUTROS. "METODOLOGIA DE LA PLANIFICACION: 1924 - 1930. APORTACIONES SOVIETICAS". MADRI, ED. ALBERTO CORAZON, 1972.
- RODRÍGUEZ, O. "TEORIA DO DESENVOLVIMENTO DA CEPAL". RIO DE JANEIRO, ED. FORENSE-UNIVERSITÁRIA, 1981.
- STALINE, J. "DISCOURS SUR LE PLAN QUINQUENNAL". PARIS, LIBRAIRIE VALOIS, 1930.
- TROTSKI, L. "OS PROCESSOS DE MOSCOU : A REPRESSÃO E OS EXPURGOS STALINISTAS". SÃO PAULO, TRAÇO EDITORA, 1983.
- WILCZYNSKI, J. "A ECONOMIA DO SOCIALISMO". SÃO PAULO, VÉRTICE, EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS, 1987.