

SEMINÁRIO INTERNACIONAL

ESTADO

E

PLANEJAMENTO

SONHOS

E

REALIDADE



ANO 20

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO

Antônio Barros de Castro

Devo falar aqui sobre a experiência brasileira. Fiz uma escolha recomendada, creio, pelo bom senso, e a escolha é no sentido de não ter qualquer pretensão a descrever a interpretar passo a passo a experiência histórica do planejamento neste País. Muito pelo contrário, o que eu vou fazer aqui é saltar de tema em tema, buscando nunca a descrição – que pode ser encontrada em diversas boas obras – e sempre a discussão, sempre o debate. Não tenho pois a menor pretensão de fazer justiça à experiência brasileira. Tenho, sim, vontade de discutir.

A partir desta proposta, eu iniciaria dizendo o seguinte: este País tem uma grande tradição na promoção de mudanças estruturais a partir do Estado. E, no meu entender, uma pobre experiência de planejamento. A primeira razão disto é que a planificação, em princípio tem por referência o todo. É um dos seus postulados, é um dos seus primeiros princípios. Ora, o que caracteriza os planos e programas neste País é justamente tratar de partes; partes que, em muitos casos, ainda não existem, que existirão a partir de planos e programas. E mais, o capital privado, em regra, se colocou à margem e de costas para esse tipo de ação estatal. A ação do Estado se fez em grande medida, por conseguinte, visando e ocupando espaços vazios. Daí a pobreza enquanto planificação, daí o relativo êxito enquanto ação transformadora. Porque na margem, no vazio, são minimizados os conflitos e o Estado pode fazer muito do que deseja e que seria fortemente resistido pelos interesses privados.

Os interesses privados entram nos planos e programas governamentais induzidos por favores, para desdobrar-se em novas direções, ou mesmo como forma de entrar no País. Uma vez desdobrados, enraizados, seguem a regra geral de dar as costas para o plano, para a ação concertada do Estado. Convém lembrar a es-

se respeito, episódios como o posicionamento da indústria tradicional e do café frente à Volta Redonda. Também no caso do Plano de Metas não foi no setor tradicional, nas indústrias já implantadas, que JK se baseou. Ele, mais do que ninguém, soube explorar os vazios, os vazios econômicos e até mesmo os vazios geográficos. O que o movia? O que move tudo isso? Em grande medida, uma vontade difusa de afirmação nacional, um animal spirits, na frase de Keynes, que impregna a burocracia civil, a burocracia militar e que, por vezes, é encampada por políticos particularmente audazes, tipo JK.

A contradição existente neste processo é evidente. À medida que se avança através desse caminho, vai-se tornando cada vez mais difícil avançar, porque à medida que se constrói um aparelho produtivo, e se completa a economia do ponto de vista estrutural, recuam os espaços vazios que vão se tornando marginais, ou pouco relevantes.

A redução do peso relativo do que fica fora, em suma, condenaria esta tendência à auto-exaustão. Por outro lado, o vasto setor público brasileiro que ia surgindo como contraface desse processo não conseguiu jamais adquirir um sentido de unidade, que permitisse ou mesmo induzisse a planificação. Então, todo esse processo tendia a extinguir-se, comido pelo próprio sucesso e marcado pela desconjunção. O próprio desenvolvimento deveria assim matar aquela pouca, limitada, experiência de planificação. Mas, surpreendentemente, na segunda metade dos anos 70, a experiência brasileira de planejamento, sem superar as deficiências que a caracterizam, veio a ser enormemente revigorada. Por quê? Pretendemos aqui apenas arranhar a superfície dessas razões.

Uma razão se situa no próprio regime político então vigente. O regime militar necessitava permanentemente justificar-se, não apenas perante a sociedade como até mesmo perante si mesmo, já que, como sabemos, sempre houve distintas correntes entre os militares brasileiros. Essa competição, essa disputa interna requeria êxitos. Além disso, claro, havia a necessidade de legitimar-se perante a sociedade. E isto tinha de ser feito via economia, já que, quer em 1968, quer, sobretudo, em 1974, os sinais de repúdio por parte da população eram bastante evidentes. Essa necessidade de legitimação era um aguilhão no sentido de manter o Estado, representante do regime, sempre promovendo novos pro-

gramas. Por vezes, a despeito, ou mesmo contra a opinião da iniciativa privada.

Isto, porém, creio, não seria o bastante para explicar o recrudescimento dos planos e programas que caracterizou a segunda metade dos anos 70. E para este surto eu creio que há três explicações básicas, que poderíamos assim esquematizar.

Primeiramente o "milagre" econômico de Delfim Netto, havia extrovertido rápido e firmemente a economia brasileira. Esta extroversão implicava uma dependência crescente no exterior. Além do mais tudo era feito sem plano, estratégia ou mesmo previsão dos resultados a médio e longo prazos. Basta dizer que um país que havia sido auto-suficiente em aço, chegou a importar 50% do aço de que necessitava, ao término do milagre. Assim também na área de química, dos bens de capital, etc., a dependência do exterior cresceu galopantemente durante este período.

Ora, é exatamente neste momento, ao término deste ciclo, que o País recebe um violentíssimo choque, que tem por símbolo a quadruplicação do preço do petróleo. O País se inviabiliza naquele momento. Essa inviabilização significa, concretamente, que uma economia que havia crescido 14% em um ano, à véspera do choque, não só não podia mais crescer, como deveria até mesmo encolher para caber no seu Balanço de Pagamentos, como foi dito à época, com toda a crueza.

A vulnerabilidade subitamente revelada nos faz passar ao terceiro fator: a chegada ao poder de um grupo particularmente identificado com a ação do Estado e, na acepção ampla do termo, com o desenvolvimento.

A prática de governo iria mudar. O BNDES nunca teve tanta influência. Pessoas como Velloso adquirem uma importância decisiva. O próprio Presidente, se caracterizava por uma visão extremamente ativa e engajada da política econômica. O governo irá tentar então, virar a página da História, mediante programas de uma ambição desconhecida.

Diversas vezes, com alguma razão, anteviu-se o fracasso desta experiência. Tratava-se, supostamente, de uma impossibilidade. Antes de mais nada, porque já agora, os capitais privados estavam distribuídos por todos os setores. E a partir das posições conquistadas resitiriam à ação do Estado, como sempre. De fato, nunca a ação do Estado foi tão combatida, tão vigorosamente re-

sistida, por um verdadeiro front que se oficializa em 76. Mas não obstante as denúncias e pressões, os programas e planos setoriais foram levados até às suas últimas conseqüências. Examinados caso a caso, com grandes acertos e grandes erros. Tomadas em seu sentido global e histórico, como uma autêntica e positiva mutação.

Ao término do segundo PND a ação do Estado e o planejamento, em particular, caem num verdadeiro vazio, numa crise de identidade total. A partir daí, um novo tipo de razão anti-Estado e anti-plano passa a predominar. O Estado já controla um aparelho produtivo desdobrado em todas as direções, e torna-se extremamente tentador governar concedendo, desde fatores, até mesmo pedaços, nacos do Estado. É o dirigismo passivo e sem rumo.

Vejam, rapidamente, como chega a esta situação. A primeira razão, já está clara, é o aparelho produtivo, que está praticamente completo. Não há grandes espaços vazios por diante. O estrangulamento externo redivivo, sugere mesmo recuos. Não há objetivos catalizadores da ação. O capital privado, de sua parte, entrincheirado em todas as posições opera como uma divisão do franco atiradores – contra o Estado. A hostilidade é a mesma de sempre. A munição, porém, mais que nunca, vem de fora, de neo-liberalismo em plena expansão em todo o mundo ocidental.

Como disse, governar cedendo, sacrificando o aparelho de Estado torna-se altamente atraente. Um estado gigantesco, sem forças – inclusive idéias forças – governa cedendo, empenhando, prometendo pagar.

Os síndicos da massa quase falida do Estado passam-na para os dirigentes da Nova República. De início, pelo menos, não há diferenças entre a velha e a Nova República. A breve e densa experiência da Nova República vai colocando, no entanto, novas razões para que a ação concertada do Estado seja retomada. Primeiramente, a economia revela, de forma clara e contundente, uma vigorosa tendência a voltar a crescer e altas taxas. Mesmo quando não auxiliada pela política econômica e até mesmo – nos primeiros seis meses da Nova República – a despeito da política econômica.

Todos sabem que o País cresce neste momento a uma velocidade espantosa. A indústria, em particular, a 12% ao ano. É importante lembrar, no entanto, que de julho de 85 a fevereiro de 86

o crescimento já era velozíssimo. Em particular o crescimento industrial aproximava-se da taxa de 22% ao ano, às vésperas do Plano Cruzado. Inegavelmente, o Plano Cruzado realimentou e revigorou este processo. Ora, enquanto a inflação e a saída de recessão obsecavam a política econômica, reduzindo-a a um combate dia-a-dia, palmo a palmo com estes dois problemas, compreende-se que a política econômica pouco ou nada tivesse a ver com o crescimento. Ocorrem porém, que não é mais possível à política econômica não assumir o crescimento. O crescimento rápido requer políticas que assegurem a sinergia das decisões. As decisões de longo alcance não se compatibilizam, não convergem em seus resultados, por mero efeito dos sinais de mercado. A nossa História prova isso, a francesa e a japonesa também o provam e a própria experiência (única conhecida) de política de crescimento via gerenciamento de demanda, características dos Estados Unidos do início dos anos 60, do Kenedismo parece revelar a importância das políticas monetária e fiscal para conduzir a expansão. O planejamento, um planejamento modesto, tem que ser redescoberto, reinventado, e isto por razões também modestas. É que na velocidade em que estamos crescendo é simplesmente absurdo não operar com telescópio, não tentar enxergar à distância. Quanto mais veloz o crescimento, maior o número de decisões que tem de ser tomadas hoje, sem que haja razões, hoje, para que elas sejam tomadas: simplesmente pelo fato de que amanhã já será tarde. Dou como exemplo o setor elétrico. Se tivermos uma demanda de eletricidade crescendo a 10% ao ano se supusermos que cada novo grande aproveitamento requer investimentos cujo prazo total, da avaliação à inauguração seja de 7 anos teremos de estar construindo a cada momento um total de capacidade igual ao total preexistente, e esta antecipação que se impõe de forma quase imperativa, é uma espécie de razão mínima de planejamento – se é verdade que o País dispõe do dinamismo que está exibindo neste momento.

Vejamos que tipo de dificuldades haveria, para a restauração deste tipo de planificação fraca.

Um condicionante bastante complexo é a própria atitude das empresas privadas. Elas estão por toda parte. Em meio a elas erguem-se algumas torres estatais que captaneiam diversos setores, mas já se formou a malha, uma malha bastante completa de capi-

tais privados. Ora, para sustentar o crescimento acelerado, que o País parece produzir espontaneamente, é preciso que elas, em certa medida, acertem o passo. A extrema divergência das expectativas sobre o futuro, patente neste movimento, revela-se aqui, particularmente, prejudicial.

A segunda grande condição é que ocorra uma pacificação neste País, entre o Aparelho de Estado, de um lado, e o Governo e a Sociedade, do outro. Há no presente, uma guerra fria neste país. Em particular, segundo entendo, o aparelho de Estado vem sendo nos últimos anos, permanente agredido, lesado, desgastado. Sem que se reconciliem Governo e Aparelho de Estado, Sociedade e Aparelho de Estado, dificilmente o setor público poderá entrar com a sua contribuição, indispensável para o crescimento acelerado. Mais uma vez, aqui, uma tarefa de grande densidade política.

Por outro lado, as políticas de gerenciamento da conjuntura, absolutizadas desde o ingresso do país na grande recessão do início dos anos 80, deveriam retornar a um lugar subordinado. Havendo políticas de sustentação e orientação do crescimento, aquelas políticas voltam a cuidar, essencialmente, da dosificação de demanda. Simplificadamente, trata-se de impedir que a demanda em expansão exceda ou fique aquém do necessário, para que se mantenha a rota sustentável de crescimento.

Finalmente, os senhores poderão perguntar: porque o Brasil ressuscitaria o planejamento, quando, praticamente por toda parte, ele foi abandonado? Há duas razões fundamentais, para que isto ocorra. O planejamento fraco de que estou falando, que se encarrega essencialmente de induzir e coordenar os grandes investimentos, de longo prazo de maturação, praticamente não tem funções em sociedades cujo horizonte do crescimento é de 2 a 2,5% ao ano. Em suma, o crescimento acelerado – que jamais ocorreu em países anglo-saxões – deixou há muito de ser uma possibilidade concreta na França, na Alemanha e outros países do mundo moderno. Por outro lado, estes países têm economias totalmente abertas, e, como a França de 80 amargamente descobriu, numa economia aberta é praticamente impossível impulsar o crescimento isoladamente, sem provocar graves problemas de Balanço de Pagamentos.

O Brasil é uma economia fechada. Tão fechada quanto os Es-

tados Unidos de 1940 a, digamos, 1965. Este país, com ímpeto expansivo constatado e com este grau de fechamento, pode e deve retomar no meu entender o planejamento, no sentido de pré-traçar e pré-organizar o futuro. Não se trata mais de ocupar espaços vazios, e sim de viabilizar uma rota de crescimento acelerado, através da indução e coordenação das decisões de longo alcance. Insisto, o crescimento acelerado só é possível com monitoramento da oferta, com políticas de oferta, com políticas setoriais fortes. E isto implica planejamento. Sem ele o crescimento acelerado se torna uma sucessão de estrangulamentos. A planificação entra aqui exatamente para lançar luz e subtrair calor: o calor dos atritos e trombadas. Sem ele caminhamos para o que poderíamos denominar de "síndrome de Boaz-Allen". Eram essas as idéias que eu traria para o debate.

