

## CAPÍTULO XXIII

# Planejamento Econômico

Política econômica em uma economia capitalista é o processo através do qual o Estado intervém no mercado, corrigindo-o, orientando-o para determinados objetivos. Se o mercado funcionasse da maneira absolutamente perfeita com a qual os economistas ortodoxos sonham, não haveria lugar para política econômica. Como os economistas ortodoxos ou neoclássicos tendem a confundir sonho com realidade e a imaginar que o mercado, “apesar de tudo”, acaba funcionando adequadamente, há pouco lugar para política econômica em suas teorias. O máximo que a política econômica deveria fazer seria “restabelecer as condições de concorrência”, como se isso fosse possível, como se fosse possível por alguns atos legislativos e de política econômica acabar com o capitalismo monopolista tecnoburocrático de Estado e voltar ao “Estado idílico” do capitalismo competitivo, que aliás de idílico não tem nada. Basta lembrar, caso haja alguma dúvida, o imenso grau de exploração da força de trabalho e as profundas flutuações cíclicas “que prevaleceram na Inglaterra do século XIX, quando o capitalismo competitivo era dominante.

De qualquer forma, depois do êxito do planejamento econômico soviético e das propostas de política econômica conjunturais de Keynes, alcançando ambos grande êxito apesar de todas as suas limitações, a necessidade de cada Governo desenvolver através dos aparelhos do Estado uma política econômica coerente tornou-se um fato definitivo.

Há dois tipos de política econômica. Há a política econômica estrutural ou de médio prazo, que se divide em planejamento econômico e política de rendas e a política econômica de curto prazo ou conjuntural. A primeira preocupa-se com o desenvolvimento econômico, a taxa de acumulação, os desequilíbrios regionais, a distribuição da renda. A segunda,

com os fenômenos mais imediatos de equilíbrio macroeconômicos (e equilíbrio entre a oferta e a demanda agregadas) e o equilíbrio financeiro (inflação, taxa de juros, equilíbrio externo).

No Brasil o planejamento econômico vem sendo praticado desde os anos quarenta, mas o primeiro plano econômico que realmente foi implementado com êxito foi o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek. O Plano Trienal, elaborado (por Celso Furtado) no governo João Goulart, não teve condições políticas para ser aplicado, dada a crise que o país atravessava. O PAEG, 1964-1966, elaborado por Roberto Campos após a Revolução de 1964, serviu de instrumento para uma política econômica relativamente ortodoxa e para um grande arrocho salarial, mas serviu também de base para algumas reformas econômicas importantes, que o governos anteriores não tinham tido condições políticas de implementar: a reforma bancária e a criação do Banco Central, a reforma do mercado de capitais, a criação do FGTS e do BNH, a criação do instituto da correção monetária. Estas reformas, nem todas previstas no plano, foram completadas no início da gestão de Antônio Delfim Neto no Ministério da Fazenda (1967-1973) com a criação das minidesvalorizações cambiais, com a implantação, ainda que sempre imperfeita e criticada pelos empresários, do controle administrativo, dos preços das empresas oligopolísticas pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP), com a instituição dos fundos de poupança forçada PIS e PASEP. O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1970-74, elaborado pelo ministro do Planejamento Reis Veloso, coincidiu com a expansão cíclica, deu ênfase à indústria de bens de consumo durável que já vinha em expansão, liderada pela indústria automobilística, e foi considerado um sucesso apesar das enormes distorções distributivas que provocou na economia brasileira. O segundo PND, elaborado pelo mesmo ministro, mudou a ênfase do desenvolvimento para a indústria de bens de capital e foi considerado um fracasso porque coincidiu com a retração cíclica. Era ambicioso demais e teve de ser abandonado. Foi incapaz de reconhecer que o Brasil (e o mundo) entravam naquele momento em uma fase de declínio ou desaceleração cíclica que tornavam inviáveis a maioria de suas metas. Mas, de qualquer forma, foi importante para estimular de forma decisiva a implantação definitiva da indústria de bens de capital no Brasil, com ajuda das grandes empresas estatais, como a Petrobrás, as diversas siderúrgicas e as diversas empresas hidrelétricas, que foram levadas a dirigir suas grandes encomendas de equipamentos para esse novo setor industrial em implantação.

O terceiro PND, elaborado em 1979, em plena crise, pelo agora ministro do Planejamento Delfim Neto, paradoxalmente descrente do planejamento, não é um plano. É uma mera declaração de intenções. Reflete não apenas a crise econômica, mas também a própria crise do

Governo, incapaz de formular um plano coerente. De qualquer forma, está correto quando reconhece que os setores prioritários para a economia brasileira, no início dos anos oitenta, são a agricultura e o desenvolvimento de novas fontes de energia.

O planejamento econômico, quando foi proposto como solução importante para os problemas econômicos do país, encontrou muitas resistências. Era considerado, pelos economistas ortodoxos e pela burguesia conservadora, uma ameaça de socialismo. As velhas teses do *laissez-faire* eram desenterradas para contestar qualquer tentativa de planejamento.

Por outro lado, os economistas estruturalistas nos anos cinquenta, engajados na luta pela industrialização, viam o planejamento como uma espécie de panacéia. Percebiam com razão que era um instrumento essencial para racionalizar a ação do Estado. Se a investigação do Estado na economia é uma condição essencial para o desenvolvimento, para a recuperação do atraso dos países subdesenvolvidos, era essencial dar coerência à ação desse Estado. O planejamento não é mais nada do que isto em uma economia capitalista, em que o mercado, mal ou bem, continua funcionando e deve ser respeitado.

Na prática, o planejamento revelou-se realmente um instrumento extremamente útil, embora limitado, para promover o desenvolvimento econômico. Foi um fator de aceleração das taxas de crescimento da economia e de industrialização, embora não conseguisse superar o caráter cíclico da economia.

O papel do planejamento econômico em uma economia capitalista é fundamentalmente o de direcionar a acumulação para determinados setores considerados prioritários. Feito o diagnóstico e verificado que determinado setor precisa ser especialmente desenvolvido, seja porque se atrasou em relação aos demais, como foi o caso da indústria de bens de capital, seja porque tem encadeamento para trás e para frente muito grandes, como aconteceu com a indústria automobilística, seja porque se imagina que o país tenha vantagens relativas naquele setor, como acontece com a agricultura. O planejamento serve também para orientar o investimento para certas regiões atrasadas, como a Amazônia ou o Nordeste.

Para orientar os investimentos em determinadas direções o Estado tem dois instrumentos. Em primeiro lugar ele pode direcionar para determinado setor produtivo os investimentos de suas próprias empresas ou das empresas que cria especialmente para isso. O Estado transforma-se em Estado Produtor, cria empresas, preenche áreas vazias, realiza investimentos que, por sua dimensão e/ou por sua baixa rentabilidade esperada, não atraem capitais privados. No Brasil foi o caso da grande siderúrgica de aços planos, do petróleo, da energia elétrica, da mineração de ferro.

Nessas e em muitas outras áreas em que o Estado teve de intervir a participação das empresas privadas foi sempre marginal.

Em segundo lugar, o Estado direciona a acumulação para determinados setores tornando as suas perspectivas de lucro extraordinariamente atrativas. De acordo com a teoria econômica ortodoxa, o capital seria extremamente móvel, movimentando-se de um setor para outro da economia com a maior rapidez, à menor indicação de que naquele setor as taxas de lucro poderiam ser mais elevadas. Dessa forma, através da rápida mobilidade dos capitais em competição, ocorreria a equalização das taxas de lucro postulada por todos os economistas quando pensam em um mercado competitivo.

O capital dinheiro de fato é muito móvel. Está sempre em busca da melhor taxa de juros. Mas o capital produtivo, aplicado em capital constante, ou seja, em fábricas, equipamentos e mercadorias, e em capital variável, ou seja, em força de trabalho, é um capital dotado de muito pouca mobilidade. E o capital produtivo tem um peso muito maior do que o capital dinheiro em economias capitalistas, especialmente em economias capitalistas subdesenvolvidas como a brasileira, em que o sistema financeiro não foi muito desenvolvido.

Em conseqüência, para movimentar o capital para os setores considerados prioritários pelo planejamento, o Estado é levado a criar subsídios fiscais e creditícios enormes que elevem fortemente a taxa de lucro esperada daquele setor em relação à taxa média de lucro da economia. Só com grandes diferenciais de taxa de lucro é possível lograr mobilidade do capital e, portanto, redirecionamento dos investimentos privados.

Subsídios fiscais são deduções de impostos de toda ordem. Subsídios creditícios são reduções na taxa de juros, tornando-a fortemente negativa, ou seja, muito inferior à taxa de inflação. Quem recebe um empréstimo a taxas negativas de juros recebe um prêmio (um subsídio) com o dinheiro tomado emprestado ao invés de pagar um preço (o juro positivo). Os subsídios são transferências de renda. Se alguém deixa de pagar um imposto, outro terá de pagar mais para compensar. Se uma empresa recebe um empréstimo a uma taxa de juros de 30% ao ano quando a taxa de inflação está em torno de 100%, a diferença entre as duas taxas mais o juro real de mercado (digamos 10% ao ano em termos reais) corresponde ao subsídio que deverá ser pago por alguém.

Quem dá os subsídios é sempre o Estado. Quem paga os subsídios é sempre a população como um todo, são sempre os setores considerados não prioritários.

Compreende-se, em função dessa análise, por que o planejamento deixou de ser considerado pelos capitalistas situados nos setores privilegiados pela política econômica do Governo como uma "ameaça socia-

lista". Mas é fácil também perceber que esse tipo de planejamento pode trazer enormes distorções para a economia. Concentra renda, tende a produzir o desequilíbrio orçamentário do Estado e provoca inflação.

O planejamento, como a inflação, transformou-se realmente em um mecanismo de transferência de rendas dos trabalhadores para os capitalistas, dos setores menos prioritários para os mais prioritários, sendo que a definição do que seja um setor prioritário nem sempre obedece a critérios econômicos objetivos, mas a critérios políticos. Especialmente quando são considerados casos particulares. Além disso, para se beneficiar dos subsídios a empresa precisa ter uma certa dimensão, certa capacidade de negociação com as entidades oficiais que os concedem. Isto explica por que, na agricultura, os subsídios creditícios tendem a limitar-se aos médios e grandes proprietários. E por que, na indústria, o grande beneficiário dos subsídios seja o capital monopolista.