

# Democracia e Planificação

LUÍS RODOLFO MACHADO SANTOS

## INTRODUÇÃO

O MUNDO é um só. As transformações políticas, econômicas, sociais, de um país refletem-se noutro país, repercutem. Há uma receptividade mútua, uma interdependência. E o fenómeno da transplantação, da implantação da cultura, resultante dessas transformações noutro país, é obra dos líderes, dos pensadores desse país, que se digladiam pela negação ou adoção dessa cultura. Esse digladiar, essa luta, agiganta-se entre os que desejam o novo comportamento político, social ou econômico, e os que preferem a conservação do *statu quo* dominante.

Ora, a época que atravessamos é de transição. É uma época de vigência de critérios valorativos, que não puderam ainda ser de todo revisitos e substituídos por novas tábuas de valores. É uma crise de adaptação a idéias e descobertas novas. É uma crise de conceituação de liberdade, de individualismo, entre duas concepções econômicas diferentes, Liberalismo e Socialismo. E é nessa crise, nessa ambiência, onde vigoram equívocos e mistificações políticas, reacionarismo e extremismo, que homens, grupos, classes ou países, na defesa de seu *modus vivendi*, invocam essa palavra que perambula pelos quatro quadrantes da terra, a chamado de tudo e de todos, vulgarizada pela pluralidade dos sentidos e amplitude com que é empregada, a palavra Democracia.

Que é Democracia? É forma de governo ou de Estado? Ou é síntese do lema da Revolução Francesa — “Liberté, Egalité, Fraternité”? Tentemos a sua origem, a sua noção.

## I

### DEMOCRACIA

O homem faz parte de vários grupos simultaneamente, e às diversidades dos grupos correspondem as diferentes necessidades do homem. Assim, a satisfação das necessidades materiais origina agrupamentos, associações econômicas; a satisfação da propagação da espécie, a família, etc. A reunião desses agrupamentos, associações, instituições, etc., é a sociedade. Ora, a sociedade é composta, formada de vários grupos, e cada grupo compreende vários membros. É fundamental para o bem-estar comum a harmonia de relações entre os indivíduos ou grupos entre si. A questão se situa, pois sendo o indivíduo pertencente a vários grupos (empresas comerciais, família, organismos

educacionais, etc.) surge a possibilidade do aparecimento do chamado “conflito de lealdade dentro do indivíduo, em vista da não unanimidade de reivindicações por parte dos grupos, por ter cada um seus postulados, diretrizes, pensamentos organizados. Daí, decorre a formulação da pergunta — como se dirimem, solucionam, as exigências do grupo frente ao comportamento individual e os conflitos entre os grupos para uma coexistência amigável na sociedade? No tocante às exigências de cada grupo, ao impor aos seus membros um comportamento conforme suas normas, o “conflito de lealdade” fatalmente diminuirá, à proporção que o indivíduo, através do estudo, da educação, da cultura, conseguir separar o “joio do trigo”, sob pena de ficar um “homem marginal”. Quanto aos conflitos dos grupos entre si, três processos se apresentam:

- a) competição forçada;
- b) estabelecimento de normas convencionadas entre os grupos interessados;
- c) aceitação de um grupo ou organismo controlador das atividades dos grupos.

*Competição forçada* — Entende-se a luta até que um grupo derrote outro. Processo realmente bárbaro, pois o grupo derrotado nunca aceitará as razões do fracasso e sempre procurará alijar do poder o grupo vencedor. Além do mais, este método acarreta a desordem social.

*Estabelecimento de normas convencionadas entre os grupos interessados* — Entende-se a aceitação de normas ou limites, além dos quais as divergências não podem ultrapassar. Surge a questão de um órgão fiscalizador, a fim de impedir as transgressões ao estabelecido.

*Aceitação de um grupo ou organismo controlador das atividades dos grupos* — A hipótese da aceitação de um órgão que, se sobrepondo aos grupos, associações, organizações, etc., tenha o poder de regular os conflitos, fixar direitos e deveres, é o aparecimento então do Estado, sociedade política cujos objetivos, ordem e defesa social, bem-estar comum, colocam-no em posição privilegiada, pelo poder de mando. “O Estado é a chave da abóbada social; modela a forma e a substância de miríades de vidas humanas, de cujo destino ele se encarrega” (H. LASKI: *Grammaire de la Politique*, cit. por D. Azambuja, T. G. Estado, página 12).

O Estado, para cumprimento de sua missão, necessita de força; eis a razão de o mesmo tentar obter um monopólio da força. E princípio aceito



nos Estados modernos é que apenas ao Estado caberá legalmente o exercício da força dentro da sociedade.

Sua atividade na realização do bem público tem variado conforme a realidade econômico-social. E sua intervenção nessa realidade tem aumentado após a revolução industrial, onde as transformações técnicas, rompendo o equilíbrio econômico, complicando a vida muito mais rapidamente do que se modificam as idéias, geraram problemas de alta complexidade e delicadeza.

Na desincumbência de efetivar suas funções, o Estado plasma suas decisões através dos chamados "atos do governo". Mas que é governo? E' o conjunto de indivíduos que dirigem a sociedade politicamente organizada. E' o que PINTO FERREIRA define citando Fairchild: "O governo é a corporificação pessoal do Estado. E' o Estado em ação. Como um processo, o termo refere-se ao funcionamento do Estado em todos os seus aspectos. Como uma entidade objetiva, refere-se aos indivíduos e agentes incumbidos da responsabilidade de levar a cabo a ação estatal. (P. FERREIRA, *Princípios Gerais de Direito Constitucional*, pág. 185).

O Estado, como se vê, age através do governo. Este, no entanto, não possui uma forma fixa. As formas de governo são várias e a mais antiga e célebre classificação de formas de governo é de Aristóteles, em sua *Política* (L. III, cap. V): "Pois que as palavras constituição e governo significam a mesma coisa, pois o governo é a autoridade suprema nos Estados, e que necessariamente essa autoridade suprema deve estar nas mãos de um só, de vários, ou da multidão, segue-se que quando um só, ou vários, ou a multidão usam da autoridade tendo em vista o interesse geral, a constituição é pura e sã, e que, se o governo tem em vista o interesse particular de um só, de vários ou da multidão, a constituição é impura e corrompida". Há nesse raciocínio uma classificação dupla, onde refulgem dois critérios — o moral e o numérico. Temos então a classificação abaixo:

|                |                                         |
|----------------|-----------------------------------------|
| Formas puras   | Monarquia — governo de um só.           |
|                | Aristocracia — governo de vários.       |
|                | Democracia — governo do povo.           |
| Formas impuras | Tirania — corrupção da monarquia.       |
|                | Oligarquia — corrupção da aristocracia. |
|                | Demagogia — corrupção da democracia.    |

Conclui-se do exposto que Democracia é forma de governo do povo. "A palavra Democracia é grega, como a idéia que ela representa. Foi na Grécia que nasceu a Democracia: aí, livremente, completamente, evoluiu em grande número de cidades", nos diz A. CROISET no seu interessante livro. (*As Democracias Antigas*, A. Croiset, pág. 4). De fato, a palavra Democracia, não só etimologicamente como a idéia, nos vem da Grécia. Mas sua definição, a síntese do que seja, tem variado no tempo e no espaço. E com razão afirma SCHMITT: "A Democracia se ligou e identificou com o liberalismo, o socialismo, a humanidade, a

justiça, a paz e a reconciliação dos povos". (P. FERREIRA, citando C. Schmitt, *op. cit.*, p. 203).

Não há todavia nos dias de hoje um conceito absoluto na caracterização, na fixação, da Democracia, dentro de um princípio unanimemente aceito por juristas, filósofos ou regimes. Seu conceito atual está em elaboração. E para mostrarmos a divergência de interpretações, vejamos o que nos esclarece Pinto Ferreira, no seu compêndio de *Princípios Gerais de Direito Constitucional Moderno*, a respeito do assunto.

O conceito de Democracia em Laum, Jelinek, Thomas, Barthélemy-Duez, Beard, Munro, Darcy Azambuja e Pontes de Miranda é o fundamentado no princípio majoritário. E' o conceito clássico de que Democracia é o governo do povo pelo povo.

O conceito de Democracia em Schmitt, Max Weber, Laski e Lenine é o fundamentado na igualdade. Raciocinam que o princípio básico da Democracia é a igualdade, da qual deriva intrinsecamente a dominação majoritária.

O conceito de Democracia em Hans Kelsen é o fundamentado na idéia de liberdade. Afirma Kelsen que o princípio da liberdade é o eixo, a substância da Democracia.

O conceito de Democracia em Sunderson, Dewey, Jaurés, David e Beyerle é o fundamentado, o entendido como uma filosofia da vida. Democracia é uma filosofia da vida, de fundamentos éticos e espirituais, como uma concepção própria do mundo.

O conceito de Democracia como uma realidade sociológica, jurídica e filosófica. Seus antecedentes estão em Péricles e Aristóteles. E' o que se encontra hoje nos ensinamentos de Hauriou, Lindsay, Leibhols, Fairchild, Hermes Lima e João Mangabeira. Entendem que a Democracia é uma realidade complexa, cuja apreciação integral exige um conceito amplo, sintético e compreensivo. Ela é uma realidade com três aspectos importantes — o filosófico, o sociológico que é a estrutura social e o jurídico que é o sistema normativo da conduta humana.

Esclarecidas como estão as díspares interpretações na conceituação de Democracia, resta-nos firmar a nossa posição no problema, e como tal, esposamos o ponto de vista da última corrente, onde entendemos que Democracia é uma realidade sociológica, jurídica e filosófica. Por certo, evidencia-se que a Democracia não pode ser fundamentalmente política, nem essencialmente econômica e social. Ela é "uma síntese dialética dos princípios da liberdade, igualdade e dominação da maioria, com correlativa proteção às minorias políticas sem o que não se compreende a verdadeira democracia constitucional", com razão afirma PINTO FERREIRA. (*Ob. cit.*, p. 212). E acentua ainda JOÃO MANGABEIRA: "E daí bem pode resultar, em dias próximos, o advento da verdadeira Democracia, numa sociedade de homens iguais pela abolição dos privilégios de crença, raça, nas-



cimento e riqueza, mas desiguais pela capacidade de ação e de direção”.

Não obstante pensarmos assim, como chegar até lá? Qual a estrada a seguir? Ora, não há um caminho reto de trazer-se a felicidade de um povo, embora haja atalhos que possam apressá-la. Muitos países conheceram épocas de glórias e ostentação, épocas em que o povo também não tinha um “minimum” ético-material. Mas o povo despertou, tomou conhecimento do seu poderio e hoje faz exigências. Entrementes, os ricos não querem desfazer-se do que possuem e os pobres, na ânsia de uma vida melhor, crescem de desespero e revolta. A massa de insatisfeitos cresce dia a dia, como o aumento das necessidades gerais, pois a técnica industrial, vulgarizando e tornando elementares utilidades novas, cria o apetite de um novo *standard*. A estrada ou atalho a seguir é a adoção de novas direções ao pensamento político, a formulação de outros equacionamentos econômicos. Isto, no entanto, não pode ser feito com a intransigência dos que detêm as riquezas ou com o cinismo de muitos que exploram a miséria popular para galgarem o poder. O mundo tem exemplos de que o povo é soberano em suas decisões e sanguinário, quando usa o “direito que não se escreve”, o da revolução.

Mas, se normalmente podemos criar uma atmosfera onde não haja servidão econômica, efetivar para o povo, para as massas, um *minimum* ético material, por que então criar um ambiente para o “estouro da boiada”?

Se quisermos elaborar um novo esquema de valores para a sociedade, é preciso voltarmos para outros horizontes”. (LASKI, em *Fé, Razão e Civilização*, p. 52).

E’ decorrência da aceitação dos novos padrões na organização social um esquema de planificação, técnica de solução dos problemas econômicos que defluem de todo país. Considerado, entanto, que a desejada concretização prática desses padrões não se planteia num futuro tão próximo que possa permitir um compasso de espera para a obtenção dos frutos decorrentes da economia sistematizada, queremos propor, pela demonstração da compatibilidade da planificação com os próprios critérios atuais, a sua utilização imediata, como um imperativo categórico e, inclusive, como uma preparação para os novos horizontes de que nos fala Laski.

## II

### PLANIFICAÇÃO

A Economia é o centro da vida social. Sua influência, espalhando-se por todos os recantos, ora é titubeante, em certos ângulos, ora efetiva e dominadora, em outras arestas. Seus problemas e soluções, como suas infecções e terapêutica, são equações de alta monta, haja vista a economia ser reguladora da maioria de nossos atos. A cura, no entanto, de seus males, diverge conforme o caráter político de cada governo, e ascende, nos dias atuais,

com o tratamento das crises, das depressões, das flutuações, do desemprego, da superprodução, etc. a Planificação.

A despeito da larga difusão da planificação no mundo hodierno, desde que ela se expressou através dos planos quinquenais soviéticos ou de quaisquer outros, há ainda uma falsa noção, uma incoerência, motivada ou por fatores emocionais, elementos ideológicos, ou por desconhecimento, de que Democracia e Planificação são antíteses, que totalitarismo ou comunismo são sinônimos de Planificação. Ora, planificação é uma técnica, uma arma contra a instabilidade econômica. Pode ser adotada por qualquer país. Não é forma de governo ou de Estado. Não é apanágio de regimes de força. “Instrumento da lógica e da ciência, não faz parte nem do socialismo nacional, nem muito menos do internacional ou comunismo, mas do grande acervo cultural recebido pela geração a que pertencemos daquelas que, anteriormente, enfrentaram os mesmos problemas e as mesmas derrotas”. (LEVY XAVIER, em *Planificação — a Fórmula Mágica*, p. 93).

Não há um critério absoluto de como deva processar-se a planificação. Sua aplicação difere apenas conforme a característica do país, se democrático ou ditatorial, totalitário. Neste, há a imposição do esquema e a sua realização poderá ou não ser escabrosa, conforme a reação; naquele, não haverá imposição do esquema, sua aprovação para a realização dependerá dos interesses dominantes dentro da coletividade. A planificação depende de quem a pratica, depende do fim. Pode ser usada para o desenvolvimento econômico, para uma melhor distribuição de bens, para a mobilização da produção “dentro de um programa de guerra total”, como foi usado na última conflagração mundial pelos E.U.A., Inglaterra e outros países. Sendo a planificação uma técnica, poder-se-á errar através dos meios de sua aplicação, por imprevidência ou circunstâncias alheias à nossa vontade. Não será por isso que a devemos relegar ao ostracismo e sim corrigir o errado, endireitar o torto.

O interesse pela planificação parte de 1929, com a crise, e se acentua com os resultados dos planos quinquenais da U.R.S.S., tomando largo incremento em 1945, no pós-guerra, onde a caótica condição dos países saídos da guerra os levou a uma série de planejamentos econômicos como medida de reestruturação. Não podiam as nações, que haviam sofrido perdas materiais e humanas, permitir o livre jogo econômico. A má distribuição dos recursos, pela procura de setores produtivos não essenciais para a reconstrução, trazendo com isto a afluência desproporcional de capital e trabalho em determinados setores, enquanto outros estariam à míngua; a especulação, o mercado negro oriundo da falta de produtos; a transposição da economia de guerra para a paz, a “esperança ou receio da alta, levando os recursos a se esconderem ou desperdiçarem em gastos suntuários e investimentos supérfluos”; o aumento máximo da produção, a inflação e muitas outras causas levaram os países envolvidos na hecatombe de 39/45



a planejamentos econômicos. A França com o Plano Monnet, a Inglaterra com o European Cooperation Cmd 7.572, a Hungria com o Plano Trienal, etc.

Entretanto, comenta Seymour Harris que muitos “vieron la propagación de la planeación con alarma. En Camino a la Servidumbre, del profesor Hayek, se refleja este temor. Desde su punto de vista, la planificación es el camino a la servidumbre, como lo atestiguan las experiencias de Alemania e Italia; la libertad y la planificación son incompatibles”. (Planeación Económica, p. 24).

À liberdade a planificação se constitui em grande temor, pela servidão, consequência de sua aplicação; essas as principais barreiras que se antepõem à sua utilização; periclitam a liberdade e ameaça de servidão. Procuraremos na medida do possível apreciar tais objeções.

**Planificação e servidão** — Economistas e correntes estudiosas ou interessadas na matéria julgam, como Hayek, que planificação “es el camino a la servidumbre”, e.g., Alemanha e Itália. Todavia certos constitucionalistas advogam a causa da desagregação, da decomposição do sistema parlamentar como origem da “servidumbre nazista, fascista ou franquista. As três maiores ditaduras modernas sucederam à desagregação do sistema parlamentar em povos que, como o brasileiro, não estavam preparados para êle, e foram diretamente facilitadas pela crise do parlamentarismo”. (p. 54 da emenda constitucional n.º 4 C 1948, voto de Afonso Arinos). Em outras páginas (52 e 53), o professor Afonso Arinos cita a seu favor as opiniões do conde Sforza, em seu livro “Dictateurs et Dictatures”; de Rossi, em “La Naissance du Fascisme”; do constitucionalista alemão KARL LOEWENSTEIN, em “Hitler's Germany”, de De Leveleye; Mussolini; Jimenez de Asua; etc. Discordamos da opinião do Sr. Afonso Arinos e dos autores citados, pois pensamos como o Sr. WINSTON CHURCHILL (Segunda Guerra Mundial, 1.º vol.), quando situa o aparecimento das três ditaduras em causas diferentes, e não no sistema parlamentar. Outrossim, não concordamos com o juízo de Hayek, pois governos ditatoriais têm brotado no mundo, como o franquismo e o estado-novo, e não foi a planificação que lhes serviu de trampolim. O que há de interessante é o paradoxo da interpretação de fatos sob ângulos diferentes, como no caso da origem da “servidumbre” nazista ou fascista, feita pelos economistas e constitucionalistas.

**Liberdade e Planificação** — O maior temor, o receio de muitos sobre a planificação é, na asseveração de HAYEK, que “la libertad y la planificación son incompatibles”. Haver-se-á de inquirir se liberdade econômica ou liberdades essenciais, fundamentais. A liberdade econômica é um direito assegurado pelo Estado, e que pode ser extinto; as liberdades essenciais, segundo Sampaio Dória, são direitos inerentes ao indivíduo e que não comportam a mais leve transgressão, pois carece de direito o poder de afrontá-las. Estudaremos a seguir: *Liberdade econômica e planificação*. O liberalismo é uma concepção econômica que veda a inter-

venção do Estado na órbita econômica, para que se desenvolva em toda a sua plenitude a iniciativa individual. Vê no indivíduo a alavanca da evolução social. É o regime da liberdade econômica, o direito de investir aonde e como quiser. Mas “desde que a economia moderna entrou nesta fase capitalista que é fundamentalmente caracterizada pelo desenvolvimento da grande indústria, isto é, desde o final do século XVIII, a sua evolução foi marcada por uma sucessão de acontecimentos catastróficos — falências bancárias e “cracks” da bolsa — seguidos de períodos de depressão, — muito menos longos mas também mais acentuados que os estudados — no capítulo precedente (flutuações). No curso deste período de depressão a produção caminha moderadamente, os preços baixam, alastra o desemprego”. (Panorama da Ciência Econômica, IV vol., livro IV, p. 502). E o resultado de tal situação é que o Estado começou a intervir, limitando e restringindo a liberdade econômica. Isto, no entanto, não foi aceito ou não é aceito pelo detentor do capital. Mas, se é livre o direito de construir, ter o capital, não é livre o direito de aplicá-lo sem medidas e discernimento. Outrossim, se é de direito que aqueles que na livre competição obtêm seus lucros individuais os obtenham, por causa do esforço, da luta, e mesmo porque os capitais são seus, não é direito que na hora da crise êles, que exigiam o dogma da livre concorrência, queiram que suas perdas, seus prejuízos, sejam distribuídos pela economia nacional, pela nação. Em síntese, os lucros são individuais, as perdas são socializadas. Não é direito, pois, que uma totalidade arque com a imprevidência de uma minoria. Ex professo nos ensina Pasqualini: “Se o regime da livre iniciativa quiser subsistir, deverá racionalizar-se e enquadrar-se dentro da orientação social da economia. O sistema capitalista tem em mira apenas o lucro, a que se deve subordinar. Os empreendimentos e inversões são criados exclusivamente por êste objetivo e se realizam de forma tumultuária e irracional. Por isso o sistema oscila entre dois extremos: a inflação que rouba o valor do salário do trabalhador e a depressão que lhe tira o emprego. É necessário que o lucro não seja o resultado da exploração do trabalhador, mas exprima a remuneração de uma atividade socialmente útil e a parcela da renda nacional destinada a novas inversões. A iniciativa privada deve desenvolver-se e ser aproveitada dentro dessa concepção geral, sem o que será uma atividade anti-social.” Não pode haver liberdade contra o interesse coletivo, como não há para matar ou roubar. A vida social é, por sua natureza, um sistema de cooperação e, portanto, de limitações. Nenhuma atividade deve desenvolver-se apenas em sentido individual, pois seria a negação da vida em sociedade. O Estado pode, pois, estimular a iniciativa privada, contanto que coopere para a realização dos fins próprios da sociedade” (A. Pasqualini, entrevista ao Flan, mês de maio). Portanto, corrobora Levy Xavier, “intervindo sobre a produção, circulação, distribuição e consumo, visa o Estado, principalmente, estabelecer e preservar



o equilíbrio econômico, base de sua própria estabilidade e fundamento indiscutível do bem-estar coletivo". (Planejamento, Fórmula Mágica, p. 85).

A função do Estado de estabelecer as regras do jogo mas não a de jogar arcaizou-se em vista da complexidade política, social e econômica dos Estados modernos. Exemplifiquemos com as questões de troca: Até certo tempo as trocas internacionais eram similares às trocas internas, isto é, baseadas na livre iniciativa individual, escolhidas conforme o interesse pessoal. Mas a instabilidade econômica, proveniente da primeira e depois da segunda guerra mundial, trouxe sérias perturbações à realidade social. Os Estados, mesmo de regime individualista, intervieram no sistema de trocas, especificando o essencial e proibindo a afluência de recursos para o supérfluo, e submeteram a autorizações prévias importação e exportação de produtos. Houve, como é de se notar, restrições à liberdade econômica, a qual não pode existir em termos absolutos no mundo atual, "pois o desenvolvimento de hoje está, pode-se dizer, filosoficamente predisposto a encarar as coisas do lado do consumo, antes que do lado da produção". (Roberto Campos, no Digesto Econômico, p. 75 — março de 1953). A questão se situa em se saber se a planificação virá ou não restringir mais ainda a liberdade econômica, o direito de investir. Todavia, o recente plano Monnet, em França, desmente a apreensão atinente à livre iniciativa individual. Basta consultar o recente livro editado pelo Centro de Estudos Brasileiros da Fundação Getúlio Vargas, "Uma Experiência de Planejamento Econômico — O Plano Monnet e sua Importância para o Brasil", à p. 18, o que se segue: "Firmou-se o princípio de que a execução de um plano governamental deve favorecer a iniciativa criadora em todos os setores, mantendo os lucros legítimos, salvaguardando os riscos das empresas privadas, deixando funcionar, enfim, em coexistência, o estímulo do lucro e a sanção do risco característicos dos regimes de livre concorrência".

Inferese das razões apresentadas da falência da incompatibilidade entre a liberdade econômica e a planificação, confirmando outrossim o que afixamos em linhas anteriores, que a planificação é uma técnica, uma metodologia.

**Planificação e liberdades essenciais** — Segundo Azambuja, entende-se por liberdades essenciais a igualdade civil, que consiste na igualdade de todos perante a lei, a liberdade civil e a liberdade política. Planificação e liberdade política: a liberdade política expressa-se no direito do cidadão tomar parte na organização e exercício do governo, preenchidos os requisitos da lei, sua manifestação se faz através do voto. Note-se que a planificação ainda não serviu de fundamento à supressão da liberdade política. Verifique-se a História: revolução francesa, revolução russa de 1917 ou os já costumeiros golpes de estado na América do Sul ou Central, ou ainda a revolução de Naguib no Egito. A França com o plano Monnet ou a Inglaterra com o plano quadrienal European Cooperation

Cmd 7.572, não mutilaram a liberdade política. Planificação e liberdade civil: entende-se por liberdade civil o direito de o indivíduo desenvolver suas aptidões físicas, morais e intelectuais, a inviolabilidade do domicílio, liberdade de associação, de palavra, de religião, direito de petição, etc. Na Inglaterra, França, etc., países que fazem a aplicação da planificação, os direitos que a liberdade civil concede não foram suprimidos; no entanto, "en la URSS no hay libertad de palabra, de reunión o de prensa. Parece también que se utiliza el trabajo obligatorio en la actualidad, aunque en apariencia estuvo bastante restringido hasta el período de guerra", nos relata Harris em sua obra já citada. E, continuando, escreve o ilustre economista: "los rusos tienen que probar aún, sin embargo, que su sociedad planificada puede coexistir con las otras libertades fundamentales" (op. cit., págs. 13 e 14). Haverá justificativa para tal situação? Quais os motivos que a levaram a isto? Voltemos ao início do século.

O luxo e os gastos da corte, aliados ao baixo nível de vida do povo, serviram de estímulo e causa à revolução de 1917. A nova ordem econômica foi entrosada arbitrariamente num *statu quo* que não possuía condições para recebê-la. Lenine invertera a política de Marx. Mas os resultados das novas diretrizes econômicas não foram satisfatórios, não atingiram um mínimo previsto; uma mudança de atitude fêz-se então notar. Tristão da Cunha comenta: "Bastara uma relativa liberdade econômica e o retorno aos métodos capitalistas para que a agonizante economia russa se erguesse rapidamente da prostração em que a deixara o comunismo de guerra. Notava-se por toda parte o bem-estar coletivo, que comparado à situação do período anterior, era já quase abastança. Mas o capitalismo renascia e com êle reapareciam as desigualdades sociais". (A Experiência Socialista na Rússia Soviética, p. 72). Eis que morre Lenine e, após lutas internas, ascende ao poder Stalin. "Com a ditadura pessoal de Stalin, vai começar novo período na vida atribulada da Rússia Soviética. Encerra-se a nova política de Lenine para ter início o plano quinquenal". (T. CUNHA, ob. cit., pág. 74).

O plano quinquenal que se iniciou em 1928 marcou o princípio da economia planificada, na qual a U.R.S.S. se fêz pioneira. Ora, como é sabido, todo plano necessita de recursos para sua efetivação, e.g., o plano Monnet, realizado em vista dos auxílios consubstanciados dentro do plano Marshall. A execução do plano quinquenal previsto por Stalin exigia recursos, e o erário não os tinha; e êle foi buscá-los pela entrada dos camponeses para os *Kholkoz*, obtendo assim a coletivização da propriedade, a destruição dos *kulaks*, e, finalmente, os recursos para o plano, uma vez que essa entrada dos camponeses para os *kholkoz* os levaria à condição de servos da gleba, sujeitos ao trabalho forçado e com a produção sob fiscalização estatal.

Em suma, para a obtenção dos capitais, dos recursos para o plano quinquenal, Stalin coletivi-



zou a propriedade e instituiu o trabalho forçado, o que não significa que todo plano requeira tais condições, haja vista o plano trienal húngaro e outros já referidos.

Além disso, como acentua R. Simonsen, "o sistema de governo, a coletivização da propriedade e o planejamento econômico desse país são três coisas diferentes, historicamente entrelaçadas, mas que não tem lógica ou praticamente dependência uma das outras". E ainda: "o grande público não poderá distinguir claramente entre sua forma de governo e sua técnica de planejamento, daí decorrendo, para as massas, a impressão de que só o comunismo será capaz de salvar o mundo dum colapso econômico". (Planejamento da Economia Brasileira, p. 11). A afirmação de Simonsen vem patentear o que já repetimos várias vezes — a planificação é uma técnica.

Retiram-se do exposto duas conclusões: a co-incidência da liberdade econômica, restringida em certos ângulos pela planificação, com a supressão do livre jogo econômico característico do liberalismo, adotada pela nova ordem econômica, a instituição dessa ordem econômica, efetivada através do arbítrio político, para que pudesse vigor, o mais breve possível, uma sociedade baseada em novas relações de produção.

Temos, pois, por perfeitamente caracterizada a situação da planificação em face das liberdades essenciais: mundos opostos, independentes, gravitando cada um em sua órbita, não se tocam, não se alteram, não se prejudicam mutuamente. E é isto a tradução da compatibilidade de coexistência destes dois mundos, que de princípio nos propuseramos demonstrar.

Ultrapassado o aspecto polêmico, passemos ao estudo das espécies de planificação.

### III

#### ESPÉCIES DE PLANIFICAÇÃO

O objetivo da planificação é o aproveitamento dos recursos em favor de toda a nação. A maneira de conseguir tal desiderato dependerá das circunstâncias econômicas de cada país, de sua estrutura social, de seus métodos de governo.

|              |   |                        |
|--------------|---|------------------------|
| Planificação | { | Total ou integral      |
|              |   | Parcial                |
|              |   | "Pontos de germinação" |

Planificação total ou integral — Adotada pela U.R.S.S., implica na planificação completa, tanto das inversões como do consumo. Pode ser adotada por qualquer país. Carl Landauer propõe a planificação total ou integral para países de forte estrutura econômica; êle a define como "a orientação das atividades econômicas por intermédio de um organismo central, através de um esquema que preveja, qualitativa e quantitativamente, o programa de produção, que deve ser executado durante um determinado período", (cit. por SIMONSEN, *op. cit.*, p. 11). E' uma arma

contra as crises, depressões. E' uma técnica proposta para países liberais. Sugere ainda Landauer que sua realização seja levada a efeito com negociações entre o órgão planejador e as empresas privadas.

Planificação parcial — E' o caso das economias que operam à base de teorias socialistas moderadas, como, por exemplo, a Grã-Bretanha, na qual houve uma planificação parcial através da socialização de alguns investimentos básicos, deixando-se, porém, um certo grau de coordenação do setor governamental com o privado, havendo bastante flexibilidade nas decisões dos consumidores.

"Pontos de germinação" — E' a planificação para países subdesenvolvidos, de estrutura liberal e não socialista. Consiste na seleção de determinado número de investimentos básicos, onde seria predominante a ação governamental.

Verificou-se, nas espécies descritas, a variabilidade da soberania do consumidor na planificação total ou integral e na parcial. Na primeira, há a planificação de inversão e consumo; na segunda, há a planificação de inversão em investimentos chaves básicos, e uma bastante flexibilidade nas decisões dos consumidores. S. HARRIS escreve: "La planeación no tiene cabida en el capitalismo puro, porque no deja mucho espacio para la trinidad capitalista: soberanía del consumidor, tiranía del sistema de precios y móvil de utilidades", (*op. cit.*, p. 9), embora o professor CARL LANDAUER admita a conciliação da planificação com o capitalismo. Ora, a soberania do consumidor é um custo. Senão, vejamos: os meios de comunicação trazem, dão-nos a idéia do melhor em um país desenvolvido; o desejo dêsse novo "stand" faz-se notar; os importadores, nas suas compras, trocas, procuram por produtos de maior rentabilidade, entre os quais estão produtos que são hábitos de consumo de país desenvolvido. A sua compra e espalhamento pelo país, através de uma propaganda bem organizada, origina, cria o gasto de recursos na anexação desses produtos não essenciais. Assim, num país em que haja desnível de rendas não pode haver soberania do consumidor, em face da possibilidade da adoção de hábitos de consumo, motivada pelos meios de comunicação, propaganda, etc., hábitos estes incompatíveis com sua estrutura econômica. A canalização de recursos em setores produtivos, mas não fundamentais para o desenvolvimento do país, aliada à soberania do consumidor, em gastos no ostentatório, no supérfluo, constitui subtração de recursos em investimentos básicos, que viriam trazer melhor "stand" de vida ao país. Esses são problemas graves para o governo, uma vez que as massas não sabem diferenciar o substancial do fútil, e, no ato de suas exigências, reclamam produtos ou hábitos de consumo que a técnica de propaganda, pela ilusão, lhes impôs como essenciais.

Em consequência de tais fatos, aparece a disciplina de inversão e consumo, dependendo tal disciplina do caráter político de cada governo.



## IV

## PLANOS

Estados Unidos — Com a ascensão de Roosevelt ao poder, em 1932, novo período se inaugura pela política social do *New Deal* que, “apesar dos inevitáveis erros verificados pelas novas medidas, resultou em ativo bem maior que o passivo. Evitou-se o colapso completo bancário; entre 1936 e 1937, a receita bruta dos agricultores aumentou de 5,1 bilhões para 8,6 bilhões”. (SIMONSEN, em *Planejamento da Economia Brasileira*, p. 51).

“Hacia 1944, estava en marcha un movimiento concertado para imponer al gobierno la responsabilidad del sostenimiento de la demanda y el aseguramiento del trabajo para todos. En la lucha subsiguiente, cuyo resultado se plasmó en la Ley de Ocupación de 1946, los que tenían una repetición de la depresión obtuvieron sólo una victoria parcial sobre quienes tenían más la mediación e intervención del gobierno”. (S. HARRIS, em *Planeación Económica*, p. 121).

Esta lei estabelecia a coordenação do governo federal com os governos estaduais, de um lado, e com as empresas, indústrias e agricultura, de outro lado, para que juntamente se fizesse a promoção de um melhor nível de vida. Um conselho de assessôres econômicos foi criado para auxílio do presidente, e este, no começo de cada ano, enviaria ao Congresso um informe econômico sobre o país.

Assim, no “The Economic Report of the President”, de 8 de janeiro de 1947, há um programa de largo alcance. Entre as medidas preconizadas, vê-se:

- 1.º) Utilização eficiente da força do trabalho.
- 2.º) Utilização máxima dos recursos produtivos.
- 3.º) Estímulo à livre empresa competitiva.
- 4.º) Promoção do bem-estar, saúde e segurança.
- 5.º) Cooperação nas relações econômicas internacionais.
- 6.º) Combate às flutuações econômicas.

No “The Economic Report” de janeiro de 1948 há objetivos de largos alcances, como desenvolvimento de recursos naturais, incremento para uma economia de alta produção, política de preços, de salário, agrícola, de alimentação, relações internacionais, impostos, etc.

Entre as medidas previstas pelo “The Economic Report”, em janeiro de 1949, estão a defesa nacional, a reconstrução internacional, o bem-estar nacional, produção máxima, luta contra a inflação, equilíbrio entre produção e consumo, política para evitar a depressão, etc.

A nova vitória dos democratas em 1948 estabeleceu maior afinidade, maior aproximação entre os problemas de planificação e o governo. Toda-

via, o retorno dos republicanos em 1953 constitui uma reviravolta completa na política econômica, e os seus reflexos fazem-se notar no Brasil com o já consumado ato da dissolução da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, evidenciando dessa maneira as novas diretrizes econômicas.

Grã-Bretanha — Vitoriosa na guerra, mas combatida pelas perdas materiais e humanas, a situação inglesa em 1944-45 era das mais lamentáveis.

Em 1944 o governo Churchill publica seu Livro Branco sobre política de ocupação, onde, no capítulo IV, trata dos perigos da inflação, da má distribuição dos recursos, fixa a disposição do governo de continuar com os controles de preços, prioridades e incremento à produção; examina a transposição da economia de guerra para a paz e diz que um país que depende das exportações necessita de prosperidade em seus mercados de ultramar.

Mas os trabalhistas tomam as rédeas do governo e uma nova política se entrosa com as necessidades gerais. A crise, que já se acentuava, infecciona-se, chega ao auge em 1947. O problema do dólar, a fraca produção, a balança de pagamentos, obrigaram o governo a medidas mais enérgicas. Assim, no “Informe Econômico” de 1947 havia um caminhar rápido para a economia planificada. Em 1948 é formulado o plano European Cooperation Cmd. 7545, onde referências eram feitas aos pontos fracassados em 1947, como o déficit, a balança de pagamentos. Finalmente, em dezembro de 1948, apresentam os britânicos ao mundo um plano quadrienal (1949-53) — o European Cooperation Cmd. 7572:

“Qualquer programa de planejamento econômico deve ser concebido como um plano estrategicamente amplo e suficientemente flexível para fazer frente a acontecimentos rapidamente mutáveis e imprevisíveis.

O planejamento econômico no Reino Unido se baseia em 3 fatos fundamentais: o fato econômico, o fato político e o fato administrativo”.

O plano determina: elevação da indústria e agricultura em um terço sobre o nível de guerra, política de preços e salários, prioridade para uso de recursos econômicos, controle de matérias-primas, controle de produção, licença de exportação, racionamento, licença de construção, trabalho para todos, em suma, especificação do essencial ao supérfluo para debelar o mais rápido possível a crise.

França — Não fez exceção a França a esta mesma situação no pós-guerra. Em 1946, resolve o governo a adoção de um plano de Modernização e de Equipamento da República Francesa — Plano Monnet — que traz o nome de seu autor principal, Jean Monnet.



O plano Monnet é um plano decenal subdividido em etapas quinquenais (1947-51 e 1952-56). Este plano visa, em relação à Metrópole, a reconstrução e a modernização, e em relação aos territórios de Além-Mar, a recuperação econômica. Dividido em três partes, a primeira apresenta o Balanço Nacional, estudos sobre os territórios de Além-Mar, política a ser aplicada, mão-de-obra. Na segunda parte temos o plano inicial de modernização e equipamento, e, na terceira parte, o processo de financiamento e controles de execução do Plano. Entre os objetivos previstos, nota-se: plano para modernização como caminho necessário à recuperação, aumento da produção, reequipamento das indústrias básicas, controle de inversões, política antiinflacionária, etc.

“Através do plano Monnet, os franceses tornaram conhecimento efetivo da distinção necessária entre investimento e consumo, da distribuição eficiente do volume de crédito disponível e de muitos outros esquemas fundamentais da economia moderna”. (RICHARD LEWINSOHN — *Digesto Econômico*, abril de 1953, p. 21).

Em 1950, o desenvolvimento da primeira etapa quinquenal já apresentava resultados satisfatórios, os quais se alcançaram sem sacrifício do padrão de vida ou desrespeito às liberdades individuais. E' necessário esclarecer que os grandes resultados obtidos devem-se em parte aos auxílios norte-americanos, pelo Plano Marshall, o qual terminou em 30 de junho de 1952; e Richard Lewinsohn bem afirma que o segundo plano periclitava, por falta de financiamento.

Índia — Em 1944, o governo hindu apresentou ao mundo um projeto, um Plano de Desenvolvimento Econômico para a Índia, mais conhecido por Plano de Bombaim. Entre outras coisas, estabelece o plano: desenvolvimento da energia, estímulo às pequenas indústrias, construção de estradas de rodagem e de ferro, educação técnica e universitária, incremento à navegação, elevação da renda *per capita*. A realização desse plano deve ser feita em quinze anos, dividida em três planos quinquenais, e o financiamento através de recursos nacionais e externos.

O próprio governo reconheceu que a efetivação desse plano irá de encontro a dificuldades tremendas, como tradições, personalismo, sentimentos profundamente arraigados, oposição internacional, etc. Entretanto, pôs mãos à obra.

Alemanha — Como muito bem situa Seymour Harris, na Alemanha há planos impostos. A política das quatro grandes potências baseia-se em três pontos: desarmamento, reparação e reconstrução. A unidade econômica prevista pelo acordo de Potsdam é letra morta, pois a economia alemã está dividida e manejada pelas quatro zonas. Os planos econômicos dos quatro grandes, apesar dos

acórdos de Potsdam e Yalta, diferem por causa dos interesses políticos.

A política norte-americana está nas instruções emitidas em abril de 1945 pelo Estado-Maior do comandante-chefe das forças norte-americanas de ocupação e no acordo de Potsdam.

Grécia — A Grécia foi objeto de estudos pela F.A.O. em princípios de 1947 e por uma missão econômica norte-americana chefiada por Paul Porter. Mostraram os gregos aversão a planos, controles, intervenção, etc. Ora, todos os países que sofreram perdas materiais e humanas submeteram-se a controle, por força das circunstâncias. Os gregos, no entanto, recusaram-se, e a sua situação é das mais lamentáveis, haja vista os objetivos de largo alcance propostos pela F.A.O. e pela missão norte-americana, donde se infere a realidade econômico-social do país. Eis os objetivos vistos em conjunto: Reativação à agricultura e largo incremento à industrialização, para dar trabalho a excessiva população em relação à terra, sem o que seria necessária a emigração; desenvolvimento de recursos naturais, controle de inundações, projetos de drenagem, hidrelétricos; controle da inflação, luta contra a grande escassez de alimentos; recomendação especial dos aliados para as exportações gregas, para melhoria do seu mercado; reforma da administração pública, reforma fiscal, política de impostos, etc.

Países Baixos — “Os Países Baixos apresentam anualmente um pressuposto de recursos e necessidades; e na economia deficiente de após-guerra se propuseram a alcançar a distribuição ótima de seus limitados recursos com o mínimo de controle”. (S. HARRIS, em *Planificação Econômica*, p. 16).

A Oficina Central de Planificação apresentou um plano global para 1946, o Plano Econômico Central de 1946, e pressupostos integrais para os anos de 1947 a 50; nesses pressupostos integrais estão equacionadas as necessidades gerais e seu modo de satisfação.

O plano global de 1946 admitia a mistura, a mescla, do controle dos planejadores e da soberania do consumidor.

Polônia, Tchecoslováquia e Hungria — Estes três países são uma aproximação a uma economia totalmente planificada.

A Polônia e a Tchecoslováquia apresentam pontos semelhantes em seus planos. Ambos tiveram por objetivo um melhor status para as massas trabalhadoras. Sua política econômica admite a inversão só quando possa significar mais bens de consumo. A economia privada está reduzida a pequenos negócios. Há uma política de preços adequada à produção. Com o objetivo de elevar a



produção deve haver a eliminação do latifúndio, de ocupações estéreis, de cartéis, etc. S. HARRIS qualifica dizendo: "Sus planes son una curiosa mesclanza de Marx e Keynes".

**Polônia** — O Plano de Reconstrução Econômica é um plano trienal (1946-49). Política de produção: é estatuída a produção de bens de consumo, dando-se prioridade a produtos básicos, como calçados, tecidos necessários, artigos industriais de uso doméstico e outros bens de consumo. A política de inversão obedece também a um sistema de prioridades; instalações elétricas e setores ferroviários ocupam lugar primordial. Na agricultura produção de fertilizantes, máquinas agrícolas. As empresas privadas nos seus negócios recebem apoio e proteção do Estado e não são admitidas atividades de caráter especulativo.

**Tchecoslováquia** — Plano Bienal: tem por finalidade a superação da escassez de mão-de-obra, a reforma tributária, política financeira e organização bancária, desenvolvimento do comércio exterior, elevação do nível de vida do povo, política educacional e cultural, política de preços e salários, etc.

**Hungria** — Plano Trienal: o plano trienal está baseado num entendimento comum dos quatro partidos com assento no gabinete de coalizão, a fim de evitar que os vitais problemas naufraguem no preamar da política. Aprovado pelo Parlamento, teve o plano a finalidade de reabilitação econômica e cultural do país. A lei que o aprovou criou um Conselho Econômico Nacional e uma Oficina de Planificação Nacional para efetivar os seus fins. Os pontos principais do plano são: ampliação das indústrias siderúrgicas e metalúrgicas; desenvolvimento de produtos químicos, tecidos, materiais de construção; inversão em setores ferroviários; construção de escolas, casas modernas; eletrificação rural; fabricação de fertilizantes, tratores, maquinaria agrícola; política de preços, salários, etc.

U.R.S.S. { Primeiro plano quinquenal 1928-1932.  
Segundo plano quinquenal 1933-1938.  
Terceiro plano quinquenal 1939

O terceiro plano quinquenal foi interrompido em seu terceiro ano, em 1941, devido à guerra com os nazistas. A conflagração 39-45 veio interromper grandemente as obras de desenvolvimento econômico e causou grandes perdas materiais e humanas. Só no pós-guerra é que se reinicia a planificação, com o quarto plano quinquenal, para Restauração e Fomento da Economia Nacional da U.R.S.S., 1946-50.

É de se observar que a transposição da economia de guerra para a paz foi feita pela U.R.S.S. com mais facilidade do que nos outros países, devido à sua experiência em planejamentos econômicos. Tal fato é reconhecido pelo Sr. Roosevelt, após a conferência de Yalta, quando diz: "Sei que o planejamento mundial não é encarado com satis-

fação em algumas seções da opinião pública americana. No entanto, nos nossos negócios internos, trágicos erros foram cometidos, pela simples falta de planejamento, enquanto, de outro lado, grandes melhoramentos foram introduzidos na vida humana e grandes benefícios surgiram para a humanidade, em resultado de um planejamento inteligente e adequado, como sejam a restauração de regiões desertas, o desenvolvimento de vales fluviais inteiros e a construção de habitações adequadas". Todavia, a transposição da economia de guerra para a paz nos E.U.A. ainda não foi feita; a sua situação se mantém até hoje em vista da ruína européia, que serviu de tábua de salvação, desafogando, através do plano Marshall, a sua alta produção. No entanto, esta continua, pois, uma vez a Europa reconstruída, nota-se a procura de novos mercados, demonstrada pela recente visita do Sr. Milton Eisenhower aos países americanos. Conclui-se do exposto que a transposição da economia de guerra para a paz não constitui para a U.R.S.S., por causa do planejamento, o problema que hoje ainda afeta os E.U.A.

Visto isso, passemos ao exame de como, na União Soviética, estão propostos os objetivos do plano 1946-50. São eles: reabilitação das regiões devastadas do país; recuperação do nível de pré-guerra na indústria e na agricultura; por fim, ultrapassamento deste nível. Para isto são necessários: restauração e desenvolvimento da indústria pesada e dos transportes ferroviários; restauração e construção de novas cidades e aldeias; elevação da produtividade do trabalho; melhoria da educação nacional; manutenção de uma economia estrita; etc.

**Argentina** — O plano quinquenal argentino baseia-se em dois pontos: com núcleo numa industrialização crescente, uma ampliação do controle do Estado na produção, circulação, distribuição e consumo. O resultado, no entanto, da industrialização não foi satisfatório, em vista dos limitados recursos.

## V

### A PLANIFICAÇÃO E O BRASIL

País de estrutura liberal, com desequilíbrio entre a agricultura e a indústria, arcaico sistema de comunicações, progresso crescente do Sul e estagnação do Norte, baixo nível de vida, desigualdade de renda *per capita*, economia sustentada por um só produto, atrasado em relação à revolução industrial, com dívidas externas, desaparelhado de portos, necessita agudamente o Brasil de um desenvolvimento econômico planejado.

Ora, em princípios de 1950, o governo Dutra fez sentir ao governo americano a necessidade de ajuda financeira para o reaparelhamento dos nossos serviços básicos. Entabuladas as negociações, resultou a criação de uma comissão mista, pelo acordo de 19 de setembro de 1950. Finalmente, a 14 de setembro de 1951, foi assinado um ajuste



entre o governo brasileiro e o americano e ainda o Eximbank e Banco Internacional, ficando aprovado, entendido, que os auxílios pelos respectivos bancos somente seriam dados aos projetos previamente estudados e aceitos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Com a Lei n.º 1.628, de 20-6-52, criou o nosso governo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a finalidade da execução do programa do reaparelhamento econômico estudado pela comissão mista.

O esquema para o desenvolvimento econômico do país estudado e proposto pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico foi o de uma planificação baseada em "pontos de germinação". Ora, os pontos normais de germinação são a energia e o transporte, setores estes que pelo seu subnutrimento tornaram-se em obstáculo, em pontos de estrangulamento para a efetivação da planificação baseada em pontos de germinação. Em face disto, a comissão mista tratou de superar os pontos do estrangulamento, sem o que seu trabalho seria nulo. Minucioso estudo foi feito então sobre cer-

tos aspectos da vida brasileira, e até agora a comissão elaborou inúmeros projetos, entre os quais notamos: estrada de ferro Santos-Jundiaí — substituição de freios e engates e compra de 1.100 vagões; Estrada de Ferro Central do Brasil — remodelação da via permanente, novas variantes, oficinas para equipamento Diesel, compra de 2.265 vagões; Departamento de Portos, Rios e Canais — compra de dragas; auxílio à Companhia Hidrelétrica do S. Francisco, Empresas Elétricas Brasileiras, Cia. Metalúrgica Barbará e ao Ministério da Agricultura; compra de equipamentos agrícolas, etc. O montante em dinheiro para a efetivação desses projetos que sanearão os pontos de estrangulamento orça em Cr\$ 20.000.000.000,00.

Todavia, a recente extinção da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos bem evidencia o caráter econômico do governo Eisenhower.

E' de se esperar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, sucessor da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, execute a política dos pontos de germinação, base sobre a qual se erguerá o esforço planificador parcial e o integral.