

O PAPEL DO ESTADO E DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

META

Analisar historicamente o emprego do planejamento na ação do Estado Brasileiro.

OBJETIVOS

Ao final desta aula, o aluno deverá:

avaliar a importância do planejamento não somente para o desenvolvimento econômico, mas também para o desenvolvimento regional.

PRÉ-REQUISITO

Aulas anteriores.



(Fontes: <http://www.faetec.rj.gov.br/>)

INTRODUÇÃO

Parece que fica mais fácil entender o conteúdo que será tratado nesta aula, pois é algo que está relacionado com o nosso dia a dia, principalmente, quando já estamos na prática do magistério. Planejar é sempre necessário para se atingir metas e objetivos. Esta é uma ação permanente em vários contextos e em várias situações.

Segundo Andrade (1989: 90), um dos aspectos mais importantes na organização do espaço geográfico é o papel desempenhado pelo Estado na tentativa de racionalizar a exploração deste espaço. Daí a importância que sempre teve o planejamento econômico e social nas políticas governamentais.

Durante muito tempo, admitiu-se que o Estado era uma instituição neutra, entre as várias classes sociais, e que deveria deixar a economia se desenvolver livremente, ao sabor das forças e das flutuações do mercado. Era o princípio do *laissez-faire*, *laissez-passer*, baseado nas ideias liberais dominantes após a Revolução Francesa, nos princípios pregados por filósofos como Rousseau e Montesquieu.

Na verdade, como afirma esse autor, uma análise histórica do desenvolvimento econômico do período anterior à Primeira Guerra Mundial (1909-1914), durante o capitalismo concorrencial, leva-nos a admitir que, embora teoricamente o Estado fosse apresentado como neutro, ele esteve sempre ligado aos interesses e às ações de grupos econômicos dominantes. É verdade que o seu comprometimento era às vezes mais ostensivo, às vezes menos, conforme o poder das forças de pressão.

A respeito disso não podemos deixar de considerar como se deu essa ação, ou seja, essa intervenção das potências europeias e americanas na África, na Ásia e na América Latina em defesa dos interesses dos banqueiros internacionais e das companhias que exploravam e exploram principalmente minérios e a agricultura. Não devemos esquecer que os sistemas de planejamentos organizados surgiram a partir da Primeira Guerra Mundial, com a criação do primeiro Estado Socialista no mundo.

Esse Estado foi implantado após a vitória dos bolchevistas, sob a chefia de Lênin, os quais tomaram o poder em um país inteiramente desorganizado em face do insucesso de sua intervenção na guerra contra a Alemanha e com a população sequiosa de mudanças. Com uma estrutura econômica arcaica, embora com certos setores dinamizados em função de capitais estrangeiros, o império russo desmoronou com o impacto da derrota na guerra e com a incapacidade da elite dirigente, que, pretendendo preservar os seus privilégios, espoliou as massas além dos limites suportáveis.

Vitoriosos da Revolução Russa de 1917 e na tentativa de aplicar pela primeira vez um modelo marxista à organização da sociedade, enfrentando a oposição das forças ligadas às antigas estruturas – os brancos apoiados por forças estrangeiras –, tiveram os bolchevistas que promover uma série

de alianças internas – de operários com camponeses, por exemplo – e entre nacionalidades, a fim de subsistirem. Perderam o controle de áreas marginais ao espaço territorial do antigo império russo, habitadas por povos não russos, e, após os dez anos de lutas, organizaram a fase da nova economia política e iniciaram assim, a aplicação dos famosos planos quinquenais, isto é, planos de crescimento para períodos de cinco anos.

Diante desses acontecimentos, é possível percebermos porque o planejamento econômico foi inicialmente rejeitado pelos estudiosos do mundo capitalista, comprometidos com este sistema: por considerá-lo típico dos sistemas socialistas e por contrariar uma economia de livre empresa ou livre concorrência, com evolução ao sabor das oscilações do mercado. As crises econômicas periódicas, sobretudo a de 1929, que criaram sérias dificuldades ao mundo capitalista, e as destruições provocadas pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945) levaram os países capitalistas a organizar um planejamento menos profundo, menos abrangente e menos detalhado do que o dos países socialistas, em face de no sistema capitalista o poder público não controlar diretamente os meios de produção e depender da colaboração dos grupos empresariais da iniciativa privada para a elaboração dos seus planos, um planejamento que vai ao encontro, quase sempre, do aumento do consumo e, conseqüentemente, do atendimento dos interesses desses grandes grupos empresariais.

No Brasil, o Estado passou a ter uma intervenção mais ostensiva na vida econômica após a chamada Revolução de 1930, período favorável devido à queda do poder de pressão dos países industrializados que, na ocasião, enfrentavam séria crise econômica. A política brasileira procurou garantir as atividades agroexportadoras tradicionais – café, cacau, cana-de-açúcar, fumo etc. – e desenvolver indústrias de bens de consumo. O Estado intensificou também a intervenção na economia, criando empresas estatais para atuar nos setores vitais, como Volta Redonda para a siderurgia, procurando adquirir maior independência em face dos grandes trustes internacionais. Vejamos a partir de agora como se deu toda essa ação do Estado brasileiro em torno do desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, do desenvolvimento regional.

O PAPEL DO ESTADO NO PLANEJAMENTO REGIONAL

Com o intuito de tornar mais didática a análise proposta para esta aula, vamos abordar o papel do Estado e do planejamento no Brasil em períodos distintos e destacar as características mais importantes para cada período.

Antes de tratarmos desta ação no Brasil, devemos deixar claro que o planejamento nos países capitalistas é indicativo, uma vez que aponta direções e oferece vantagens às empresas para atuarem em determinados

setores e áreas; geralmente aceitam a racionalidade da acumulação de capital, em curto prazo, não dando maior contribuição à solução dos problemas sociais nem à preservação do meio ambiente. Por outro lado, o planejamento socialista é integral, pois, nos países onde é aplicado, o Estado detém o controle dos meios de produção, freando a iniciativa individual e tendo maiores preocupações de ordem social e ecológica. Além disso, convém esclarecer que a prática do planejamento requer do governo uma visão de médio prazo, ou seja, uma proposta norteadora de sua ação, cuja aceitação social pode ser negociada com as forças sociais nas fases democráticas, mas também pode ser imposta pela força, nos períodos de ditadura, é o que afirma Araújo (2000: 17).

Leonardo Guimarães e Osmil Galindo (in: ARAÚJO, 2000: 18), estudando o desenvolvimento desigual da economia no espaço territorial brasileiro nas últimas décadas, destacam que a história econômica recente das regiões brasileiras se confunde com a história do projeto industrializante que terminou por estimular uma rápida e violenta oligopolização de nossa economia e, nesse contexto, acelerou a constituição e consolidação do “mercado interno nacional” (apesar de integrar nele apenas uma pequena parte da população do país). Essas décadas assinalam uma nova forma de funcionamento da economia do país, que passa a operar em bases cada vez menos locais e cada vez mais nacionais.

E para que você, caro(a) aluno(a), possa compreender o processo de planejamento no Brasil, vamos dividir em três etapas a nossa análise, que será fundamentada no texto “A Experiência de Planejamento Regional no Brasil”, de Araújo (2000), cujas ideias serão tomadas como norteadoras e basilares para nosso estudo daqui para frente.

1º. PERÍODO: 1960 A 1980 – principais processos econômicos e o planejamento regional

Conforme o que propõe Guimarães e Galindo, nesse contexto evolutivo, as regiões são atingidas diretamente, sem exceção, mesmo considerando traços específicos registrados em suas estruturas produtivas, assim como os papéis específicos que tenham sido atribuídos a cada uma delas. Estas regiões foram se ajustando às mudanças impostas pelo projeto de consolidação da economia nacional liderado pelos oligopólios e apoiado no Estado.

O planejamento regional também teve de se ajustar aos novos tempos e a essas novas exigências. No caso do Nordeste, por exemplo, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) teve de abandonar a proposta industrializante, mas reformista, do Grupo de Trabalho do Nordeste (GTDN) para promover a industrialização situada, agora, no projeto de modernização conservadora conduzida por sucessivos governos militares.

Observação: O GTDN foi um grupo formado por intelectuais e estu-

diosos da questão nordestina, com o propósito de criar um projeto voltado para a resolução dos grandes problemas do desenvolvimento do Nordeste, principalmente àqueles advindos da seca. A partir de seus propósitos, foi criada a Sudene.

Na referida pesquisa e sob a ótica da análise econômica regional, Guimarães (1990) aponta quatro processos que merecem destaque na análise do que ocorreu nos anos 1960 a 1980, tais como:

- a) A ampliação da articulação comercial, predominantemente nos anos 1950 e 1960, que é comandada pela indústria paulista em busca de mercado em outras regiões do país. O reajuste que essas regiões tiveram de fazer a esse movimento foi pequeno, dada a limitada capacidade de acumulação de capitais locais para enfrentar a competição inter-regional com a região-centro da industrialização brasileira. O que o planejamento regional tratou de fazer foi estimular, quando possível, a modernização das indústrias locais, como a Sudene fez com a têxtil do Nordeste, a quem no final dos anos 1950 estava posto o dilema: modernizar-se e “desregionalizar-se”, ou desaparecer;
- b) A integração produtiva, predominante nos anos 1970, que tem por base a regionalização da grande indústria oligopólica (privada ou estatal). Esse novo processo não elimina o primeiro, mas superpõe-se a ele, e num segundo momento até reforça as trocas de mercadorias entre os diversos pontos do espaço brasileiro.

O planejamento regional o impulsiona, utilizando a “correia de repasse” (como chama Chico de Oliveira) dos incentivos fiscais e financeiros. Com ele se propagam as relações de produção capitalista no interior dos espaços diferenciados do país e através da transferência de frações do capital produtivo para regiões menos industrializadas acontecem duas mudanças importantes:

1. O crescimento da produção nos espaços periféricos não encontra mais limites regionais, como mercado local ou capacidade de acumulação de capitalistas locais. O mercado é, no mínimo, o nacional, e o financiamento da sua expansão é nacional e internacional. As economias do Nordeste, Norte e Centro-Oeste também crescem e se modernizam. A presença do grande capital criou possibilidades que extrapolam as disponibilidades de recursos dos agentes econômicos locais, conduzindo mudanças rápidas e intensas;
2. As dinâmicas econômicas são conduzidas por determinantes cada vez menos locais e cada vez mais nacionais e externos. É nesse sentido que podemos entender a afirmação de Chico de Oliveira de que o arquipélago regional brasileiro desapareceu e que se construiu nessas décadas “uma economia nacional regionalmente localizada”, ou seja, sob a ótica da acumulação, as regiões deixaram de existir (como lócus de acumulação autônoma), embora não se dê uma homogeneização total. Ao contrário, especificidades locais existem e novas até são criadas. Mas as dinâmicas regionais se soldam na expansão e na crise.

c) A inserção na economia mundial, consolidada na época do “milagre” (1968-1973) e ampliada depois pela necessidade de gerar excedente na balança comercial para obter as divisas necessárias ao pagamento da dívida externa. Além do impacto desse processo na economia do Sudeste, observa-se seu efeito na modernização da economia agrícola do Sul, em especial do Paraná, na incorporação do Centro-Oeste (onde se implanta rapidamente uma moderna agricultura de grãos destinados à exportação) e na exploração de reservas minerais do NORTE, sobretudo no Pará.

Nesse caso, o planejamento regional atua estimulando a utilização de novas terras e de recursos naturais abundantes, e lançando mão de incentivos fiscais e financeiros e de crédito oficial. O governo age, também, através da ação direta de empresas estatais como a Cia. Vale do Rio Doce. Guimarães destaca que esse fato reforçou a atuação da grande indústria em diversas regiões (que a consolidação do mercado interno havia estimulado anteriormente) e estimulou a expansão e modernização da agricultura do país.

d) A integração físico-territorial: a consolidação do mercado interno impôs a constituição de uma base de infraestrutura, especialmente de transportes e de comunicações, que interligou todas as regiões brasileiras. Interesses militares estratégicos levaram essa interligação a subespaços até então isolados. Essa interligação facilitou não apenas a instalação de empresas capitalistas em novos espaços, mas também abriu fronteiras para fluxos migratórios em busca de terra, recursos minerais, oportunidades de trabalho e melhores condições de subsistência.

O planejamento nacional e regional atuou na concepção e viabilização da implantação dessa infraestrutura. Os dois primeiros Planos Diretores da Sudene deram enorme ênfase à montagem da malha rodoviária do Nordeste. Nesse contexto, os anos 1960 e 1970 assistem a uma considerável desconcentração espacial da atividade econômica do país, incluída a indústria.

2º. PERÍODO: momento de crise e o planejamento regional

Em continuidade às análises de Araújo (2000: 21-22), devemos ter em mente que a década de 1980, fadada por crises, assiste a fatos de grande relevância e que merecem a nossa atenção. No plano mundial, a crise impulsiona a consolidação de novas formas de acumulação. A matéria-prima estratégica, o “petróleo”, é substituída pelo “conhecimento”. A revolução científico-tecnológica avança, e novos setores passam ao comando da dinâmica econômica nos países centrais.

No Brasil, não acompanhamos esse processo e passamos a década nos debatendo na crise da dívida, transferindo poupança para o exterior, paralisando o investimento, aprofundando a crise financeira do setor público e convivendo, na segunda metade dessa década, com a ameaça

constante da hiperinflação, além dos choques estabilizantes, que se sucedem com maior proximidade. O governo, as famílias e a maioria das empresas entram na lógica do curto prazo.

O modelo industrializante das décadas anteriores declina, a ausência de investimento degrada a infraestrutura econômica, deteriora os serviços sociais, dificulta às empresas o acompanhamento dos avanços que seguem se efetivando em outros países e, em alguns momentos, chega a impedi-las de tal procedimento. Acumulamos atrasos, aumentamos a concentração de renda e, uma vez que a economia estava integrada, a crise atinge todas as regiões. Como existem particularidades nas estruturas produtivas dos diversos espaços, alguns são atingidos primeiro ou com mais intensidade.

3º. PERÍODO: Os anos 90 e as perspectivas do planejamento regional

A década de 1990 começa com todos os problemas observados na década anterior, com a crise e a hiperinflação funcionando como marcas fundamentais daquele período.

O fato marcante que deve ser evidenciado é a vitória nas urnas do projeto neoliberal do Presidente Fernando Collor de Melo. A política econômica permanece escrava do curto prazo e da busca da estabilização. Para isso, a hegemonia é da política fiscal e monetária orientadas para a condução de uma recessão programada que reduziu, em um ano, 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, percentual maior do que toda a moderna economia do Centro-Oeste (que representa 6% do PIB, com o Distrito Federal incluído) construída nas últimas décadas.

Além do curto prazo, há outra característica marcante nesse período, bem própria dos propósitos neoliberais, as ações são mais de destruição que de construção. O desmonte do setor público avança, atingindo também o aparato de produção de ciência e tecnologia essencialmente público no Brasil e construído ao longo de muitos anos, a duras penas. Aliás, o inverso do que se fez nos atuais países modernos do mundo, que assim o são por terem investido firme e demoradamente na produção do conhecimento, matéria-prima estratégia dessa década e desse século. Em lugar de buscar a modernização, o atraso foi ampliado a partir desse processo avassalador. As empresas estatais produtivas são colocadas em evidência, e a ação privatizante tenta avançar, provocando o chamado desmantelamento das estatais do Estado Brasileiro.

Como é possível perceber, o planejamento nesse período não é bem visto nem quisto. Nesse projeto neoliberal, não há espaço para o Estado Planejador, tampouco para o Estado produtor. As últimas décadas nos mostraram que os dois, junto ao grande capital privado (tanto nacional, como multinacional), foram os principais agentes das mudanças que estão neste momento evidenciadas.

Do ponto de vista espacial, continua Araújo (2000), o Brasil não é sequer observado pela política governamental. O viés abrangente dos macroeconomistas não permite trabalhar com um dado essencial da nossa realidade: somos um país muito desigual, não apenas socialmente, mas também regionalmente.

Assim, podemos ter organizado o pensamento voltado para o Estado Brasileiro em tempos de planejamento e podemos também perceber que, a partir do momento que isso deixa de ser uma prática, a objetividade deste Estado deixa de ser perseguida, buscada e chegamos à conclusão de que sem planejamento não se chega a lugar nenhum. Foi por isso que chamamos a sua atenção na introdução desta aula. Um professor que não planeja a sua ação certamente terá a vida profissional totalmente prejudicada, ou por que não dizer, totalmente desmantelada, tanto quanto a economia brasileira nessa década em apreciação.

CONCLUSÃO

Mesmo com todos os problemas enfrentados pelo Estado e pelo povo brasileiro nos períodos apresentados, acreditamos que o planejamento já foi retomado e por isso torna-se um instrumento de grande valia ontem e hoje, pois o país não é feito e composto apenas por um governo e ele por si só não é capaz de definir o futuro desse país: existe um povo e existem também seus cidadãos, que escolhem seus governos e seus representantes legislativos. A retomada do planejamento já é uma realidade nos dias atuais, pois as ações das políticas públicas já começam a ser pensadas e traçadas para o futuro, independente da bandeira política em xeque.

Para termos uma ideia da importância desse Estado Planejador, hoje está sendo ensaiada uma retomada da intervenção planejada do Estado Brasileiro, tomando como base:

- Planos nacionais setoriais em que se introduz a dimensão regional, considerando o potencial que o país pode tirar de sua heterogeneidade regional;
- Planos regionais que tratam de questões específicas de certos espaços. Exemplo: os territórios de desenvolvimento.

A efetivação dessa ação, ou seja, da ação planejada do Estado Brasileiro, dependerá:

- Da relação da sociedade brasileira com a política neoliberal desses anos;
- Do que restou do Estado Brasileiro nesta década;
- Da capacidade que nosso país terá de participar da economia mundial que está sendo desenvolvida nesses últimos anos.

Talvez, fazendo uma análise crítica dessa ação na atualidade, possamos chegar à conclusão de que o planejamento posto em prática na atualidade já esteja apresentando resultados positivos, principalmente, se considerarmos

a crise econômica mundial recente. O Brasil, pelo menos aparentemente, entrou na crise e saiu dela sem muitos arranhões e com um nível de consumo bastante razoável. É uma prova de que a estrutura econômica, com o retorno do planejamento, está fortalecida.

RESUMO

Resumindo o que foi estudado, podemos dizer que o conteúdo desta aula tratou, sobretudo, da base conceitual que permeia o Estado e o Planejamento, principalmente no tocante ao Brasil. Vimos também que ficou nítida a ação da política econômica e da política regional no contexto histórico nacional. Em períodos distintos, percebemos que planejar é uma ação eficaz e efetiva, mesmo quando aplicada de forma negativa ou prejudicial ao conjunto da sociedade, como aconteceu no período ditatorial do militarismo em nosso país. O planejamento foi positivo para as estratégias desse militarismo, mas, negativo para o povo brasileiro e também para a ação das políticas públicas no âmbito regional. O Estado brasileiro sucateou a máquina pública e, principalmente, a economia nacional.



ATIVIDADES

Para melhor assimilação deste conteúdo, recomendamos como atividade a leitura do livro de Michel Zaidan Filho, “O Fim do Nordeste & Outros Mitos”, da Editora Cortez, Coleção Questões da Nossa Época, Vol. 82.



COMENTÁRIO SOBRE AS ATIVIDADES

Apesar de crises quase cíclicas de pequena duração, as décadas referidas neste bloco de conteúdos marcam um período de grande expansão e de intensa modernização da economia do país. Mudanças importantes se verificam, e delas participa o Estado, usando também como instrumento o planejamento regional, revestindo-se este de grande importância para as décadas futuras, com resultados aparentemente positivos.

PRÓXIMA AULA

Na próxima aula, trataremos das experiências de regionalização no Brasil.





AUTOAVALIAÇÃO

Será que o que estudei até então está facilitando o meu processo de aprendizagem? Será que este conteúdo foi assimilado com sua respectiva complexidade? Estou conseguindo entender o que está posto nesta aula? Caso não esteja entendendo o conteúdo trabalhado, o que devo fazer, como proceder?

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geografia Econômica**. 10ª Edição, São Paulo: Atlas, 1989.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaio Sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2000.
- CLEMENTE, Ademir. **Economia Regional: Introdução à Economia do Espaço Geográfico**. 2ª Edição, Curitiba: Ed. da UFPR, 1992.
- GUIMARÃES, L. e GALINDO, O., et alii. **O Desenvolvimento Desigual da Economia no Espaço Territorial Brasileiro: décadas de 1970 e 1980**. Rio de Janeiro: FUNDAI/INPSO (Relatório de Pesquisa), 1990.
- RICHARDSON, Harry W. **Economia Regional: teoria da localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975 (tradução de Fausto Guimarães Cupertino – IPE e USP).