

S
UFRJ/IEI
TD154

044112-0

e Federal do Rio de Janeiro

INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 154
REFLEXÕES SOBRE O ESTADO E O
PLANEJAMENTO

Maria da Conceição Tavares

Dezembro/1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



REFLEXÕES SOBRE O ESTADO E O PLANEJAMENTO(*)

Maria da Conceição Tavares(**)

Dezembro, 1987



43 - 016411

(*) Conferência realizada em setembro de 86 no seminário O Estado e o Planejamento: planejamento em "economias mistas"; texto transcrito da exposição oral com ligeira revisão da autora.

(**) Diretora do IEI/UFRJ.

FBA-UFRJ
BIBLIOTECA
Data: 11 / 7 / 88
N.º Registro: 044112-0

MS 98472

3
UFRJ/IEI
TD 154

FICHA CATALOGRÁFICA

Tavares, Maria da Conceição
Reflexões sobre o estado e o planejamento /
Maria da Conceição Tavares. - Rio de Janeiro:
UFRJ/IEI, 1987.
31 p.; 21cm (IEI/UFRJ. Texto para Discussão,
154)
1. Estado - Política e Governo. 2. Estado -
Planejamento. I. Título. II. Série.

1. INTRODUÇÃO

Este ensaio busca esclarecer algumas questões básicas que permeiam a atual discussão sobre o Estado e o planejamento. O planejamento é um terreno minado de equívocos, tanto à esquerda como à direita. Aos equívocos da esquerda correspondem outros tantos à direita, persistindo uma simetria, sobretudo na discussão MERCADO/PLANO.

O esclarecimento destes equívocos requer, inicialmente, uma retrospectiva histórica sobre como evoluíram os mecanismos de intervenção do Estado e que levaram a essa designação tão pouco rigorosa de economias mistas. A seguir, gostaria de chamar a atenção para o estado atual de crise do sistema de planejamento, crise, sobretudo, dos mecanismos de intervenção do Estado que acompanham o maior grau de internacionalização da economia, e a crescente complexidade dos sistemas monetário e de preços. Paradoxalmente, este estado de crise exige mais (e não menos) intervenção do Estado, mas há dúvidas de que se consiga planejar a longo prazo, porque o marco de referência internacional e os sinais do mercado estão muito perturbados e, portanto, o grau de incerteza é muito alto. Finalmente, gostaria de fazer algumas considerações sobre o cerne de articulação econômica, política e social que permite fazer planejamento em qualquer economia, mesmo nas socialistas. Pois não basta uma burocracia de planejamento, não bastam bancos e empresas estatais. Para que um plano de desenvolvimento funcione é preciso existir um grau de articulação econômica estrutural e um controle sobre os instrumentos globais das políticas públicas, que, por sua vez, implicam em um alto grau de articulação política no interior do Estado e alguma forma de pacto social.

2. OS EQUÍVOCOS DO DEBATE MERCADO VERSUS ESTADO E PLANO

Convém lembrar que a intervenção do Estado sempre foi e é absolutamente relevante, seja para dar lugar a um processo de industrialização e acumulação capitalista, seja em situações de

guerra e reconstrução. Não adianta que o paradigma liberal diga que o mercado funciona bem, que a intervenção deve ser a mínima possível, porque em crise, em guerra, ou no surgimento industrial de qualquer nação, o Estado intervém sempre.

Mesmo na Inglaterra, o berço do liberalismo e da industrialização a indústria não avançou sem a intervenção do Estado. É evidente que toda a acumulação mercantil prévia, o controle dos mercados exteriores, o controle da moeda e o controle das armas foram pré-condições necessárias. Vale dizer, o Estado Imperial do século XVIII e XIX deu um suporte decisivo para que a Inglaterra tivesse condições de ser realmente o país do capitalismo industrial dominante. Sem a acumulação prévia, em que o Estado intervinha de uma forma poderosa, não se teria tido as condições econômicas e políticas para que o modelo Marshalliano de empresa industrial, da pequena e média empresa, da pequena burguesia industrial inglesa, se convertesse finalmente numa indústria poderosa.

É impossível imaginar uma indústria em que não estejam presentes um sistema de transportes que proporcione não apenas a infra-estrutura geral como o apoio à expansão dos mercados e um sistema bancário. Não há nenhuma possibilidade de que tanto no sistema bancário como no sistema de transportes o Estado esteja ausente. Pode-se ter a gestão privada dos bancos, a gestão privada das ferrovias, mas a regulação e penetração dos bancos no mercado interno e internacional é sempre feita com apoio do Estado. A perspectiva de que o mercado sozinho evolua da fábrica de alfinetes de Adam Smith para uma grande siderúrgica não encontra nenhum fundamento na história real. Não é preciso ter-se um modelo prusiano de intervenção estatal; mesmo no modelo liberal em que supostamente ao Estado só cabe o papel de "gendarme", de proteção, de segurança, de garantir as leis e as regras gerais do jogo, a "não intervenção" só na aparência ocorre. Na realidade o Estado determina as regras do jogo econômico sempre em estreita ligação com o surgimento de grandes grupos. Não há nenhum grande grupo no mundo que não tenha surgido com o apoio decisivo e discriminatório do Estado.

No caso inglês o aparelho do Estado é muito sofisticado e segmentado e a evolução ideológica da burocracia inglesa é muito liberal. O problema é que, quando no pós-guerra, os trabalhistas vão ao poder e imaginam - ao estatizar a indústria mineira, siderúrgica e o sistema transporte - que estão se apoderando do comando econômico da economia, na verdade isto não ocorre; eles estão apenas socializando as perdas do velho capitalismo decadente do século XIX.

É incrível a confusão ideológica que se estabelece neste campo. Quase sempre um governo liberal conservador pratica intervenções estatais poderosas nos setores decisivos da economia, e quase sempre os governos progressistas-trabalhistas (no caso inglês) ou socialistas (no caso francês) praticam exatamente o contrário: não têm controle algum sobre a economia e o que podem operar são algumas estatizações em setores que não detêm, no jargão inglês, o "commanding heights". E só a posteriori se verifica que tais setores não têm o poder de comando sobre a economia imaginado. Em geral, a esquerda socializa as perdas, "aguenta" as crises, negocia com os sindicatos; e a direita conservadora intervém na economia, discriminando capital a favor de grupos pesados. Esta, infelizmente, é a experiência histórica.

Os países do Terceiro Mundo em geral praticam uma ideologia bifronte: são liberais na linguagem, no discurso para consumo externo, e, para dentro, na prática, são altamente intervencionistas.

Esta transposição de papéis e de ideologias ofusca o debate. No Brasil o debate continua ofuscado. Hoje, no mundo, há um neoconservadorismo generalizado que não corresponde, na prática, ao grau de intervenção que o Estado efetivamente realiza.

Nos Estados Unidos, que constituem o paradigma da economia moderna da grande empresa, até hoje a palavra Estado Nacional não entra na linguagem corrente. Fala-se em "The Administration". A palavra Estado é européia, surgida da teoria e da prática do centro da Europa. Quando, porém, no Congresso de Filadélfia,

lá pelo começo do último quartel do século XIX, se travou a discussão de grandes temas, o governo americano, através da presença física dos seus grandes empresários no Congresso, fez passar leis sobre tarifas, terras, monopólios naturais, etc., que favoreceram a grande integração econômica leste/oeste dos Estados Unidos e deram lugar a uma acumulação de capital privado sem precedentes na história do capitalismo. Quer dizer, mesmo no tão falado Estado liberal americano, onde supostamente não houve intervenção do Estado, observa-se, na origem das grandes empresas, uma interferência discriminatória óbvia, direta, sem intermediários. Não foram necessários partidos ideológicos e classistas, nem instrumentos de mediação entre o Estado e a sociedade de classes. A sociedade civil se apoderou do controle dos instrumentos de Estado para seus próprios fins, praticando um grau de privatização do Estado jamais visto antes. Na Europa, não foi esta a tradição; a sociedade de classes requereu, em geral, uma intermediação de partidos estruturados para a representação de seus interesses no Estado.

O curioso é que, apesar desses fatos e dessa evidência histórica, a noção que se tem é que o único Estado interventor sistemático foi o Estado prussiano, ou no após-guerra, o Estado japonês. Então, quando se quer estilizar as formas de Estado controlador, se usa como paradigma a via prussiana, ou a via japonesa. O modo de operar desses Estados foi, de fato, mais orgânico, mais articulado, e as suas burocracias de Estado ostentaram uma consciência de nação, de potência, e de inimigo externo, que fez com que ali se desenvolvesse uma concepção de planejamento nacional. O Estado Nacional é um conceito ideológico e político muito importante tanto na versão prussiana-alemã quanto na versão japonesa. Nos países liberais não há esta noção, esta ideologia, o que, entretanto, não impede que o Estado intervenha pesadamente na economia.

Obviamente, hoje, isto é muito fácil de ser constatado a partir de uma retrospectiva histórica. Entretanto, não era nada visível no período entre-guerras, quando ocorreu a ruptura ideológica, teórica e política do paradigma liberal. O entre-guerras

não é um período tranquilo, dada a crise da Primeira Guerra Mundial, que desordenou a hegemonia ideológica e política do império britânico e assistiu ao surgimento da revolução soviética. É um período de grande descoordenação da economia mundial, da ruptura do padrão ouro, em que a Europa está praticamente sob pressão constante, vivendo de crise em crise. No período do entre-guerras o debate mercado versus plano ganha então a sua plenitude.

E vale repetir: são fantásticos os equívocos. A idéia, por exemplo, de que o capitalismo funciona mas precisa de intervenção e que, com intervenção e articulação dos interesses dos grandes capitais é possível superar as crises, é uma idéia de alguns dos russos que, paradoxalmente, fizeram a revolução socialista. Já a idéia de que o capitalismo não funciona e que tem de ser substituído, é defendida por alguns alemães que, no entanto, não conseguiram fazer a revolução socialista. Então, é muito curioso: em situações em que o grosso da liderança radical russa acredita que o capitalismo funciona, teoriza a respeito e diz que ele tem futuro, ocorre, pouco tempo depois, uma não esperada revolução socialista. E na Alemanha, onde a tese da social-democracia, sobretudo da sua banda esquerda, é a de que o capitalismo não funciona, de que tem que ser substituído por outro sistema, se verifica historicamente que o capitalismo funciona, se adapta e que depois de cada crise sai mais forte, a despeito da teoria dizer o contrário.

Esta discussão - se o capitalismo funciona ou não - é uma discussão à esquerda. A direita não discute este aspecto. A direita discute se o mercado funciona ou não. Por isso é que o debate mercado versus plano é o ponto central no debate entre a esquerda e a direita.

Há um texto de Lange(1) que trata do assunto com uma fantástica ingenuidade. Ele afirma, em resumo, que o mercado não funciona no capitalismo de acordo com o paradigma neoclássico e que a teoria econômica que racionaliza o funcionamento equilibra-

1) Lange, O. "On the economic theory of socialism" - Ed. Oscar Lange e Fred Taylor - Univ. Minnesota, 1938.

do do mercado não se aplica ao capitalismo, mas sim ao socialismo. Na verdade, ele estava pensando o mercado sob a visão de um sistema de preços em equilíbrio e que funcionaria com uma certa suavidade se houvesse socialismo, no que foi contraditado por Dobb(2). O debate sobre estas questões permeia todo o pensamento da esquerda no período entre-guerras. No caso dos trabalhistas ingleses eles são os pioneiros da idéia de "devemos estatizar os setores importantes da economia e com isso teremos o comando da sua trajetória". Curiosamente, a idéia de que estatizar empresas resolve o problema do planejamento é a que move tanto a prática da esquerda inglesa como da direita italiana durante o fascismo.

Assim, toda a história ideológica do debate mercado versus plano está entremeada de aspectos interessantíssimos. A história do pensamento sobre o assunto é de uma riqueza enorme e a discussão teórica é uma discussão profunda. Há uma mistura de defesa do paradigma de mercado por socialistas e há uma defesa do paradigma do socialismo de mercado por fascistas. Vários teóricos do entre-guerras discutem, com toda a seriedade, qual o paradigma teórico do mercado, proporcionando contribuições decisivas para a história do pensamento econômico, a despeito de que uns são pelo socialismo e os outros são pelo fascismo.(3)

Um outro equívoco muito generalizado é que o tamanho, a direção e o padrão de estatização da propriedade são importantes para o planejamento. A idéia central é que, se existir uma presença direta do Estado, se ele for proprietário de certos setores relevantes, passa-se a ter nas mãos a capacidade de comandar a economia. Este equívoco vai dos trabalhistas e socialistas fabianos ingleses aos teóricos franceses do capitalismo monopolista de Estado. Na verdade pode-se ter Estados com grandes empresas estatais, cuja propriedade esteja centrada nos grandes setores clássicos da primeira revolução industrial, inteiramente inertes do ponto de vista do crescimento. Voltando ao caso inglês: ali estatizaram ferrovias, minas de carvão, todas as indústrias que esta-

2) Dobb, M. "On Economic Theory and Socialism". Routledge 8, Kegan Paul, 1951, pg. 41 a 55.

3) Ver Baroni, Enrico - The ministry of production in the collectivist state, 1908 - in Collectivist Economic Planning, ed.F.A. Von Hayek - Routledge - London, 1938.

vam decadentes. E, obviamente, quando se estatizam indústrias decadentes e não se tem nenhum instrumento de política para orientar as indústrias de ponta modernas que estão no mercado, simplesmente se arca com o ônus do que está velho, do que está obsoleto, e o Estado não fica com capacidade de planejamento. É uma forma de intervenção do Estado que toma a si o ônus de todos os setores que dão prejuízo no mercado, subsidiando, assim, o setor privado como um todo.

Em tais condições, o setor privado rege-se por um sistema de preços que não responde ao paradigma de mercado dos liberais. Nesse tipo de situação, as políticas relevantes para orientar o setor privado são as políticas ditas macroeconômicas, ou globais, a saber: as políticas monetária, fiscal e de comércio exterior. Geralmente essas são áreas dominadas por burocracias conservadoras que trabalham para favorecer os grandes grupos do mercado capitalista privado e as políticas estão longe de serem neutras ou de proporcionar o "equilíbrio". O setor estatizado passa a ser o setor que tem problemas e o que gera o déficit público. Trata-se na verdade da divisão de trabalho entre Estado e mercado mais convencional nos países de tipo saxônico ou, mais recentemente, em quase todos aqueles onde vigora a ideologia liberal.

No entanto, houve sempre uma enorme resistência político-ideológica à estatização. Quando se lembra o debate do entre-guerras e do após-guerra, a resistência política e ideológica à intervenção do Estado sobre qualquer forma que não fosse a geral, que aparentemente era neutra e indiscriminada, era enorme. Quer dizer, a opinião pública conservadora era contra a estatização de empresas, mesmo aquela que beneficiaria o grande capital, e era a favor de políticas monetária, cambial e fiscal neutras. Ora, as políticas monetária, cambial e fiscal são tudo, menos neutras. A política monetária é uma das mais discriminatórias que existe. Como o velho Keynes(4) profetizou, é a política monetária que permite ou não o surgimento de uma classe rentista especuladora monetária, que ganha fortunas sobre a forma mais importante.

4) Keynes, J.M. The end of laissez faire e outros, em "Essays in Persuasion".

da riqueza capitalista, que é a riqueza líquida. Contra essa classe Keynes se enfurecia, e dizia "é preciso fazer com que haja a eutanásia do rentista". Políticas de juros altos são política que aumentam o setor rentista da economia e que favorecem quem tem o domínio do capital financeiro. Pois bem, esta política monetária foi sempre considerada, até hoje, a política mais "neutra" dos instrumentos de intervenção do Estado. Na verdade, tem-se, ao longo das décadas, desde a ruptura do padrão-ouro, intervenções através dos Bancos Centrais sobre o mercado monetário e taxas de juros que são altamente discriminatórias a favor de certos setores e contra outros, tudo sob a aparência de que se trata de uma política neutra.

Do ponto de vista da intervenção direta do Estado na infra-estrutura, nos transportes, na siderurgia velha, no carvão, em toda a indústria herdada do século XIX, constituem intervenções aparentemente socializantes mas que na prática se mostram exatamente o contrário: são o maior instrumento de apoio ao capital privado, retirando da mão de grandes grupos industriais setores que já estão falidos, cuja rentabilidade é negativa ou muito inferior à média do mercado. O próprio Prof. Roberto Campos usava muito essa frase "todos os empresários adoram socializar as perdas e privatizar os lucros". E o Estado capitalista, numa economia mista, em geral cumpre esse papel com grande precisão.

3. ESTATIZAÇÃO E PLANEJAMENTO: AS EXPERIÊNCIAS SETORIAIS E NACIONAIS NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Vamos examinar dois modelos de estatização setorial, o inglês e o italiano, e dois modelos de planejamento nacional, o francês e o japonês, para evidenciar as grandes diferenças de organização interna e de articulação dos agentes. É fácil falar em economias mistas, teorizar sobre regras gerais de planejamento, mas a prática é completamente diferente. Nesse sentido, vale tomar também um caso paradigmático de alto controle e intervenção do Estado, sem um grau de estatização tão forte e com uma política econômica extremamente articulada, que é o caso das economias de guerra, sobretudo a americana. Não sem traçar, antes, uma bre-

ve retrospectiva teórico-histórica do processo de estatização.

A grande indústria metalúrgica, o sistema de transportes e a mineração, constituem indústrias de alta densidade de capital, de alto grau de risco e com horizonte temporal de investimento muito largo. Não sendo possível proporcionar para todas essas indústrias o surgimento de monopólios naturais, tornou-se prática favorecer reservas de mercado e preços discriminados nos mercados de matérias primas, concessão de tarifas especiais de serviços públicos, doação de terras às margens das ferrovias. Foi assim que se aumentou a lucratividade da grande indústria no passado e se possibilitou a integração vertical dos mercados protegidos, para trás, na direção das matérias primas, e para frente, na direção dos grandes mercados consumidores. A possibilidade de distribuir terras e dar tarifas e concessões de serviços públicos, com o mercado financeiro de capitais controlado pelos grandes grupos, foi o que permitiu ao setor privado operar com lucro as ferrovias e a infra-estrutura em geral, além de criar os grandes grupos consolidados.(5)

Tendo o mercado de capitais entrado em crise desde o primeiro pós-guerra, e não havendo capital barato e concentrado em massa suficiente para o financiamento da velha indústria pesada e do sistema de transportes, a evolução no pós-guerra tendeu, naturalmente, à estatização, apesar da ideologia contrária, preva- lecente na maioria dos países capitalistas.

Praticamente, a intervenção estatal, do ponto de vista da estatização da propriedade, é um tema do século XX, com exceção do caso alemão e o caso russo, que são do século XIX. A estatização desses setores torna-se uma inexorabilidade tecnológica, na medida em que a ferrovia dá lugar à rodovia, o carvão dá lugar ao petróleo, o aço dá lugar à metalurgia dos não-ferrosos; portanto, um elevado grau de estatização é inexorável. Os setores não apenas estão fazendo uma transformação tecnológica radical, como a massa de capital investido no passado implica numa desvalorização do capital privado tão grande que automaticamente eles

5) Ver: Hobson, J., "A evolução do capitalismo moderno", 2a. ed., Nova Cultural, S.Paulo, 1984.

são estatizados. A estatização desses setores ocorreu, de fato, qualquer que fosse a ideologia. A infelicidade é que, em alguns casos, foi a ideologia de esquerda que fez isso, crente que estava fazendo socialismo. Quando não houve estatização, houve intervenção do Estado na política de preços, subsídios e financiamento maciço. Em nenhum caso se resolveu a questão do sistema de transportes, senão com sua estatização e/ou através de intervenções poderosas, tais como: reestruturação do capital, financiamento, tarifas e concessões. Esta foi a regra geral. Os setores da primeira e da segunda Revolução Industrial, que foram a base do grande capital privado, a partir de 1914 passaram todos, sistematicamente, para o Estado e/ou foram violentamente intervidos, refinanciados, apoiados, etc.

Daf em diante, os setores que se sucederam foram rodovias, energia elétrica e o petróleo. Excepcionalmente a indústria automobilística, um setor altamente competitivo, foi objeto de estatização. O petróleo só tem dois paradigmas: o americano, que é o do planejamento de empresas privadas, no qual se tem grandes empresas multinacionais desde a partida, e o planejamento setorial através das grandes empresas estatais, do qual a Itália e o México são os precursores que foram imitados pela maioria dos países capitalistas retardatários. As grandes multinacionais de petróleo praticam uma política de planejamento de preços, de mercado, de produção. Na verdade elas não se submetem ao "livre jogo" das forças de mercado. Aliás, o livre jogo das forças de mercado só funciona para produtos de período de produção curto, máximo de um ano, produtos que dão imediatamente lugar a estoques, e nos mercados de estoques é que o sistema de preços funciona pela demanda e pela oferta. Nenhum sistema de produção que tenha tempo de investimento largo, que requeira controle de mercado, das técnicas, da organização industrial e do financiamento, está sujeito a regras de livre concorrência. Não há mercado capitalista que funcione, pelas regras da teoria, nesse tipo de setores. O que existem são mercados oligopolistas centrados em grandes empresas, nos quais elas planejam. Este é o caso americano. No caso de não haver massa de capital suficiente para concentrar esse setor, o Estado o faz.

Em todos os países do mundo ou o petróleo é de grandes empresas multinacionais ou de grandes empresas estatais. Em ambos os casos o "mercado" é produzido por um oligopólio de produtores e comercializadores, nos quais as grandes empresas internacionais sempre desempenharam um papel de arbitragem mantendo o preço internacional praticamente constante. Talvez somente hoje se possa dizer que o mercado de petróleo funcione, depois de sucessivas crises da OPEP e das próprias multinacionais. Hoje temos realmente mercado de petróleo. O preço varia de semana a semana. E porque? Porque é um mercado spot, é um mercado de estoques. A oferta e a demanda não estão ajustadas, não há controle do grupo das multinacionais sobre todo o mercado, coexistem várias políticas nacionais de petróleo e o choque de interesses no mercado se torna inevitável. O mercado, justamente porque está sob controle estatal em alguns países e sob controle empresarial noutros, tende a não funcionar harmonicamente, quando no passado funcionou perfeitamente sob o controle das grandes empresas internacionais.

Num um único caso ocorreu a possibilidade de se promover a indústria pesada moderna - petróleo e petroquímica, metais não-ferrosos, mecânica - sem intervenção do Estado: o dos Estados Unidos, que fizeram essas indústrias aparentemente sem planejamento e sem estatização. Mas até esse caso exemplar esconde uma falácia, porque no suporte à grande indústria velha está o benefício discriminatório do Estado, e na origem da grande indústria americana moderna está a guerra.

A guerra, aliás, constitui um elemento chave para a compreensão deste processo. O planejamento de guerra americano converteu-se num caso extremamente relevante, comparável, em grande medida, ao planejamento de guerra alemão. Ambos, pode-se dizer, mudaram a face da terra. Mudaram tecnologicamente, industrialmente, em termos de técnica de controle, de mercado, de comercialização e de preços. São, nesse sentido, casos exemplares.

O planejamento de guerra americano se seguiu ao New

Deal. Como em todos os países do mundo, a crise de 30 deu lugar a uma grande perturbação ideológica e a uma ruptura do paradigma de mercado, do modelo liberal. Em 1930, os gênios da economia mundial presentes à reunião de Harvard - desde os socialistas, como Lange e Tsuru, aos liberais, como Samuelson - se perguntavam: o que fazer com a crise? A inteligência econômica e política, na busca de alternativas, debatia intensamente (e é bom lembrar que a contribuição de Keynes é posterior a este momento) sugestões diversas, entre as quais se avultava a prática intervencionista do Estado.

No New Deal de Roosevelt, mais importante do que a comissão do Tennessee Valley, foram efetivamente as políticas de preços e de articulação de grupos. Foi desse modo que, pela primeira vez, a "administração americana" se assumiu como Estado (o Departamento de Estado, inclusive, é uma criação da época). Roosevelt promoveu, de fato, uma política de preços: segurou os preços agrícolas evitando a destruição da agricultura americana. O Departamento de Estado, com Roosevelt, tinha à frente uma equipe de tecnocratas que articulou e negociou os interesses dos grandes grupos industriais, dos grandes grupos financeiros e dos grandes sindicatos. Logrou-se, assim, uma espécie de pacto para enfrentar a crise.

Obviamente que, isto feito, e tendo se seguido a guerra, a economia americana, que continuava basicamente uma economia de grandes empresas privadas, foi submetida a um processo de planejamento sem precedentes. Nem o processo de planejamento soviético da NEP(6), no período stalinista, é tão relevante em matéria de eficácia, quando comparado com esse planejamento de guerra americano. O governo americano conseguiu produzir, a partir do esforço de guerra, uma nova indústria (mecânica, naval, aeronáutica), combinando políticas de encomendas, de normas de produção e de intervenção direta. Eis como se formou o famoso complexo militar-industrial. Ali, na guerra, houve uma intervenção direta sobre todas as empresas mecânicas, ademais da geração, do apoio e até mesmo da estatização do setor petroquímico e da química pesa-

6) A NEP (Nova Economia Política) soviética foi uma experiência pouco exitosa que marcou a transição do período entre-guerra na URSS e que deu lugar ao fracasso industrial e agrícola que levaria o país às vésperas da guerra sem estar preparado para ela.

da em geral. Vale dizer, a guerra permitiu aos Estados Unidos implementar um padrão industrial totalmente novo. Estava então suplantado o padrão industrial americano anterior, baseado no velho grande capital - sistema privado de transportes, bancos, especulação imobiliária, grandes grupos agrícolas, grandes grupos bancários -, a velha indústria, que tem na United States Steel o paradigma.

A afirmação das grandes empresas que depois vierem conformar um novo padrão industrial mundial (do setor elétrico, da petroquímica, da química fina, da indústria naval, da nova mecânica, da aeronáutica e, inclusive, dos computadores) é um produto da economia de guerra americana, altamente planejada, na qual a participação do Estado contribuiu em mais de 70% para a formação de capital. Toda a preocupação no pós-guerra será a de como reverter esta situação e entregar de volta ao setor privado a propriedade.

O planejamento de guerra americano mudou a estrutura industrial americana. O mesmo fez o planejamento nazista, que mudou a economia alemã à revelia dos grandes grupos. Também o planejamento fascista italiano deu a sua contribuição, com o IRI - Instituto para a Reconstrução Industrial. O fascismo promoveu, de início, uma política liberal. Como os fascistas eram anti-socialistas, embora vários tivessem essa origem, tentaram medidas como a retomada do padrão ouro e a abertura do comércio. E, obviamente, quebraram todos os bancos, abalaram todas as empresas de serviço público e também a siderúrgica. Assim, em 33, antes da guerra, foram obrigados a montar um conglomerado estatal de todas as empresas relevantes - siderurgia, telefone, bancos, etc. -, criando o IRI.

A crise de 30 deu lugar a um tipo de intervenção muito ampla do Estado. A intervenção em geral se dá sobre preços, câmbio, juros, comercialização. A guerra leva a outro tipo de intervenção. Indiscutivelmente a União Soviética sofreu percalços para entrar na guerra e teve de fazer malabarismos políticos, como o pacto com Hitler, porque os soviéticos sabiam muito bem que iam

acabar sendo invadidos. Isso mostra que o planejamento soviético, que era duro, centralizado, burocratizado, pode ser considerado ineficaz quando comparado com o planejamento de guerra que os americanos fizeram. Quer dizer, os americanos deram um "show" de planejamento de guerra, os nazistas idem, e a economia-berço do planejamento e do socialismo, a União Soviética, teve grandes dificuldades porque vinha de uma transição muito problemática na década de 30.

Em situações de guerra a idéia de planejamento torna-se vitoriosa, porque aparece como uma necessidade histórica. É impossível atravessar esses períodos sem que o Estado planeje, sem que as grandes empresas planejem. E o hábito das burocracias estatais planejem, isto é, terem horizontes de tempo mais amplos, serem capazes de prever trajetórias, e também de as grandes empresas privadas o fazerem, em articulação profunda com o Estado, deixa marcas profundas. A intensa relação entre grande empresa e Estado jamais se rompeu a partir daí. Pode-se não estatizar, não se ter grandes empresas estatais, como é o caso americano, mas há sempre uma articulação entre as autoridades da administração econômica e as grandes empresas. Isso é uma marca da guerra. Antes da guerra realmente não era assim, ocorriam apenas favores e discriminação "ad hoc".

Na verdade, como resultado das estatizações da guerra, ficamos com dois tipos limites de Estado empresarial. O inglês, que é um Estado de autarquias e o japonês, que é o Estado com baixo grau de estatização, alto grau de planejamento e coordenação.

No caso inglês, o velho Keynes teve uma certa culpa, com sua defesa ideológica das autarquias e dos serviços públicos. Os ingleses são muito individualistas, não gostam da idéia de planejamento global. Mas o resultado da estatização inglesa foi fortíssimo e, até hoje, a Inglaterra é uma das economias mais estatizadas, apesar de todo esforço que Mrs. Thatcher tem feito em contrário. O problema dessa economia é que ela não tem planejamento global nem coordenação. Volto a dizer, a Inglaterra é uma economia de autarquias, onde prevalece a idéia de que cada empresa

cuida dos seus interesses, com o seu sindicato, com os seus empresários, com os seus burocratas de Estado. E todos permanecem a uma distância respeitosa da administração central. Ou seja, a política econômica global que é feita no Banco Central, no Ministério da Fazenda, no Tesouro, e em geral nada tem a ver com o comportamento das empresas. Obviamente, o resultado é fatídico. Fica-se com um Estado empresarial pesado, obsoleto, ineficiente. As deficiências vão sendo resolvidas microeconomicamente, com foco na empresa, num movimento divorciado do conjunto da política econômica. Trata-se de um caso fronteiro da esquizofrenia: alto grau de estatização, baixo grau de planejamento.

O caso oposto a este é o japonês: baixo grau de estatização, alto grau de planejamento e coordenação. Discutiremos adiante o caso japonês, pelo menos em suas linhas gerais.

Em uma posição intermediária entre os modelos inglês e japonês, tem-se o caso italiano, que é um Estado empresarial: a presença do IRI, um poderoso instrumento de intervenção setorial na economia continua importante e a Itália é um dos países mais estatizados. No entanto, a política econômica italiana teve problemas graves, que entram em contradição com o desenho de uma política industrial nacional, principalmente quando a Itália se tornou uma economia aberta, inserida no contexto do Mercado Comum. Tão pronto ingressou no Mercado Comum o país passou a ter problemas de câmbio, problemas financeiros, de fluxo de mercadorias e de entrada de capitais, que escapam inteiramente à área estatizada. Nesse sentido, o melhor período italiano é o período da década de 50, em que se consegue manter os sindicatos sob controle, e se faz um pacto político de alianças, de compromissos. De todo modo, a Democracia Cristã governa razoavelmente bem, e o IRI promove, ao mesmo tempo, uma política de reorganização industrial. O grande fracasso do IRI consistiu na sua "política regional" quando aplicou recursos no Mezzogiorno. Os grandes bancos, as grandes corporações de fomento servem para financiar o grande capital, para estimular a reestruturação industrial, para apoiar a indústria pesada. Na hora em que se pede para apoiar a "miséria", normalmente ocorre fracasso. A miséria é outro assunto.



O problema social está, na verdade, implícito na discussão dos grandes reformistas do norte europeu, porque enquanto os economistas do centro da Europa estavam discutindo a grande indústria pesada obsoleta, a estatização das ferrovias, o aço, etc, os do norte estavam discutindo as reformas sociais, o pleno emprego, o welfare state. As principais vertentes do debate do pós-guerra são as seguintes: no caso americano, reprivatização da grande indústria moderna implantada pelo Estado durante a guerra; na Europa, reconstrução versus pleno emprego e Estado interventor industrializante versus welfare state. Vertentes que podem ser reduzidas a duas: o Estado do bem-estar social e o Estado desenvolvimentista, industrialista, interventor.

Dois casos de "ESTADO NACIONAL INDUSTRIALIZANTE"

Cabe indagar, de passagem, qual foi o modelo adotado na América Latina, no Brasil em particular. A resposta é óbvia: o do Estado desenvolvimentista interventor(7). A questão do Estado Social apareceu com cinquenta anos de atraso em relação à ideologia, esposada pelos fabianos ingleses, pelos reformistas suecos, pelos holandeses. Décadas de atraso em relação à problemática que, no pós-guerra, foi tratada com grande ênfase. Todos os países democráticos europeus do norte fizeram a seguinte pergunta: "o que fazer com o povo?" Pergunta que se seguiu a outras: "o que fazer com o mercado" e "o que fazer com a indústria velha". O que fazer com o mercado todo mundo sabia: fazer política monetária de câmbio, etc. O que fazer com a indústria? Deixá-la livre ou estatizar e intervir. O que fazer com o povo não estava claro. A partir daí, contudo, toda a área social, a área das políticas públicas sociais, se desenvolveu na Inglaterra - os trabalhistas ali estavam, assim como os fabianos - e no norte da Europa inteiro.

7) Para uma visão histórico-analítica de intervenção do Estado brasileiro, ver Luciano Martins "Pouvoir et Développement Economique, Ed. Anthropos, 1976.

A idéia das políticas sociais de Estado é uma velha idéia alemã, porque a verdade é que, no auge do bismarkismo, eram estatais tanto a política científica e tecnológica quanto a política educacional geral. Essa idéia aos poucos se transforma numa idéia progressista, social-democrata, reformista, e toda a social-democracia europeia adota como bandeira a questão social e o welfare state.

Tal não foi, evidentemente, a trajetória dos debates nem na França nem no Japão. A questão na França consistia na reconstrução nacional. De Gaulle era um nacionalista, a quem importava "la grandeur de la France". Recuperada a moral francesa depois da derrota alemã, reconstituídas as finanças com o "Plano Monet", reconstruída a infra-estrutura, gerando energia e transportes, e controlados os sindicatos, a grandeza da França estava garantida. De Gaulle pediu aos sindicatos que cooperassem e o conseguiu durante algum tempo. Não tratou do welfare state nem no 1º governo nem nos seus governos seguintes de 1958 a 1969, marcados pelo desenvolvimento nacionalista francês. E o planejamento na República Francesa (até o IV Plano) é uma sucessão de planos de desenvolvimento, que aponta, isto sim, para dois aspectos que são extremamente originais e únicos: uma política econômica sofisticada, tanto pelo instrumental de planejamento, quanto (e sobretudo) pela articulação e coordenação dos grandes grupos industriais.

A França foi evoluindo para um instrumental de planejamento cada vez mais sofisticado, com bases macroeconômicas, com estatísticas, com burocratas do comitê do carvão e do aço, do Mercado Comum. A França cooptou a tecnocracia politécnica, os grandes engenheiros, os grandes homens públicos que tinham tido um papel importante, durante e após a guerra, na construção do mercado econômico europeu e os pôs na burocracia do plano. Plano que, por sua vez, não era apenas um documento, mas um conjunto de instrumentos cada vez mais finos, cada vez mais sofisticados, e que foi levado às últimas conseqüências. Hoje, a parafernália de planejamento na França, do ponto de vista técnico, é de uma so-

fisticação enorme. Os franceses foram os primeiros a combinar a idéia de uma matriz Leontief com um sistema de preços, um sistema de contas nacionais e uma programação de curto prazo, financeira e monetária. Transitaram das grandes metas de longo prazo, das projeções macroeconômicas, ao planejamento do orçamento anual e aos fluxos de financiamento.

Esta foi a evolução técnica. Contudo, não residiu aí o sucesso do planejamento francês. O sucesso do planejamento francês deveu-se, no primeiro estágio, ao plano de reconstrução: energia, infra-estrutura e modernização da indústria velha. No segundo estágio, à articulação entre algumas estatais, algumas grandes empresas privadas e o sistema financeiro público. As metas estatais foram: automobilística e aeronáutica, tecnologia e ciência com intervenção em setores de ponta. Intervenção cujo aspecto central consistiu na coordenação de investimentos e financiamento - pois não estatizaram o aço e as grandes empresas velhas. Essa coordenação é o importante. A articulação dos PDGs(8) privados e públicos com o sistema bancário e o financiamento aos projetos de desenvolvimento foram o cerne do planejamento francês enquanto ele teve vigência. E o planejamento francês só teve vigência até quase o final da década de 60.

O planejamento nacional francês resistiu ao contexto do Mercado Comum, uma estrutura dissolvente de qualquer planejamento nacional, já que é uma estrutura de interdependência. Resistiu à privatização e à internacionalização dos bancos, resiste ao padrão dólar, resistiu à hegemonia americana durante duas décadas. Durante duas décadas o governo francês pode dizer: "Sou um Estado nacional, quero proteger a minha agricultura, quero ter uma moeda sob meu controle, o sistema bancário está estatizado e continuará estatizado, o mercado de capitais privados é pequeno e quero que continue pequeno". Obviamente isso custou à França uma certa fuga de capitais privados e pressão de multinacionais. O governo de De Gaulle não autorizava a instalação de filiais das multinacionais

8) PDG - Sigla pela qual se designam os grandes burocratas, dirigentes privados ou estatais.

que iam para a Bélgica, a Holanda ou a Itália e de lá concorriam com as francesas. No caso da indústria automobilística isso foi evidente: usaram como pivot da metalmeccânica a automobilística estatal. A Simca tentou, a Ford tentou, a General Motors tentou; não conseguiram. Então cercaram a França na Holanda, na Bélgica, na Alemanha.

A concepção francesa de planejamento do Estado nacional tinha bem claro o que era planejamento estratégico. Foram atacados, em primeiro lugar a infra-estrutura, o sistema transporte, o sistema de energia e a indústria automobilística. Em seguida, a indústria elétrica e química; depois a aeroespacial. O cerne estava sempre no financiamento e na articulação financeira entre grandes grupos privados nacionais e grandes grupos estatais. Os Comitês coordenadores do Comissariat du Plan faziam a ponte formal entre as metas e as negociações políticas.

Esta articulação era fácil porque, na França, os governos mudavam, sobretudo na terceira república, mas na verdade as burocracias permaneciam. Um PDG francês é um PDG francês. Um diretor de empresa estatal, um homem da politécnica francesa, pode ser socialista ou de direita. Todos foram colegas e têm todos a mesma mentalidade. Não há muita diferença de mentalidade gerencial entre um tecnocrata francês socialista e um tecnocrata conservador. São diferentes, naturalmente, quanto à ideologia, à visão do social, às relações com o sindicato, à política em geral. Mas o modo de operar na articulação dos interesses é o mesmo. E quando não o conseguem vão à ruína, como aconteceu recentemente a partir de 1968, para ser precisa, nem os de direita nem os de esquerda conseguiram avançar.

A situação francesa evolui de um Estado nacional planejador para um planejamento formal cada vez mais sofisticado, porém inoperante. Isto contrasta com o Japão, pois este, sim, faz planejamento nacional estratégico. Por que? Porque é uma ilha cercada de inimigos potenciais por todos os lados. Na guerra, a indústria japonesa foi quebrada pelos americanos na sua espinha dorsal. O Gen. MacArthur e a missão do Senador Dodge estavam cer-

tos de que tinham acabado com a indústria japonesa, assim como estavam certos de terem desfeito os grandes grupos. Tinham desmonopolizado o cartel japonês, quebrado o zaibatsu(9), proibido a conglomeração, segmentado as firmas. Pequeno detalhe: esqueceram-se dos bancos. Como estes eram privados, e não estatais, não havia problema; pertenciam supostamente à comunidade de negócios. Foi um equívoco, porque o cerne do planejamento japonês reside em dois pontos: na conglomeração das empresas e na atuação coordenadora do MITI.(10)

A conglomeração se deu a partir do crédito praticamente ilimitado que os bancos ofereceram para restabelecer os grandes grupos e através de uma política do Banco Central inteiramente solta, mas que mantinha o mesmo tratamento para todos - o tratamento dos iguais. Os sete grandes grupos japoneses eram igualmente contemplados pelo Banco Central, e tinham obrigação de distribuir o crédito no conglomerado, articulando as pequenas e médias empresas. Mediante uma política de liquidez e crédito igualmente distribuída entre os grandes bancos, o Banco Central conseguiu promover a competição entre iguais. Por outro lado, com o MITI controlando o comércio exterior, a importação de tecnologia e a implantação de novas indústrias, os japoneses alcançaram um grau de coordenação entre indústria, tecnologia, comércio e finanças sem precedente no mundo. O exemplo mais acabado de planejamento nacional é o japonês, pois logrou utilizar todos os instrumentos de controle e ao mesmo tempo induzir uma prática muito simples: todas as grandes empresas deveriam diversificar sua produção e não especializá-la. Deixaram de existir os zaibatsu do aço, do automóvel, o naval. Todos deveriam fazer de tudo. A isto os americanos chamaram "excessive competition". Na verdade, esta competição excessiva impunha barreiras à entrada do capital estrangei-

9) Zaibatsu era a designação para o conglomerado comercial industrial japonês de antes da guerra, era uma estrutura muito rígida que foi substituída depois da reforma bancária e da descartelização por uma estrutura mais flexível, o "Keiretsu", um conglomerado em estrela, altamente competitivo, tendo como centro nervoso um banco.

10) MITI - Ministério do Comércio Internacional e Indústria.

ro, o que foi ótimo para o Japão e péssimo para os Estados Unidos. Trata-se de um mecanismo original de competição capitalista: é a combinação mais fantástica de concorrência à morte, com proteção à morté.

No mercado de trabalho os japoneses também inovaram, porque passaram a ser o único país onde tanto faz que haja sindicato ou não, na medida em que mão-de-obra já está estruturada em mercados internos de trabalho dentro de cada grande grupo e em forma hierarquizada. Ou seja, os precursores do mercado interno de trabalho, que depois os teóricos americanos analisaram, foram os japoneses não as grandes firmas americanas.

É evidente que a General Motors, a General Electric, as grandes empresas americanas, também têm mercado interno de trabalho, vale dizer, uma estrutura hierarquizada de empresa que independe das condições de funcionamento do mercado geral de trabalho. Mas o mercado externo de trabalho é fundamental nos países capitalistas, enquanto no Japão praticamente não existe mercado externo de trabalho - e a sua taxa de desemprego é a mais baixa do mundo capitalista. Os japoneses conseguiram controlar as coisas mais importantes (o que estamos querendo hoje): preços, tecnologia e mercado de trabalho. A política cambial japonesa sempre foi inteiramente intervencionista, assim como a tecnológica. E o mercado de trabalho é regulado no interior da empresa. Praticamente não há desemprego no Japão. Atravessaram uma recessão gigantesca e ninguém demitiu ninguém: coloca-se o funcionário para tomar cafézinho, aprender eletrônica, fazer ginástica, educar-se, fazer treinamento informal. É o caso mais notório de organização nacional e o seu sistema de planejamento resistiu durante trinta anos. Foi assim até 1980, quando, então, os japoneses também chegaram à crise do Planejamento, com a internacionalização dos seus grandes bancos.

4. A CRISE DOS SISTEMAS DE PLANEJAMENTO NACIONAIS

Na Europa, desde que o sistema privado bancário se in-

ternacionalizou e o Mercado Comum tornou interdependentes as economias nacionais, não adianta mais um país ter seu sistema bancário estatizado. A velha consigna da esquerda de estatização do sistema bancário tornou-se um equívoco no mundo contemporâneo, porque não se consegue fazer grandes coisas com os bancos estatais. Aliás, corre uma piada entre os planejadores austríacos, que diz: "Muito bem, já estatizamos os bancos, só falta nacionalizar". Nenhum banco estatizado se comporta de uma maneira que não seja a de querer lucros, a de pedir boas taxas de juros, a de exigir que os clientes lhe paguem as dívidas, etc. Banco é banco, mesmo se for estatal, sobretudo banco comercial.

Quanto aos bancos de desenvolvimento e reconstrução, instrumentos novos do após-guerra, estes pertencem à teoria e prática do desenvolvimento, pertencem ao planejamento. O pessoal que trabalha em bancos de desenvolvimento constitui, em geral, uma burocracia de natureza particular, com certas concepções de mundo, certas noções de indústria, de investimentos pesados e com visões estratégicas de longo prazo. Quem trabalha nos bancos privados ou públicos comerciais, quem trabalha no Banco Central não tem o mesmo tipo de preocupação. Estes últimos estão preocupados com dinheiro, com liquidez, com mercados fluídos, com expectativas, com especulação, etc. Dificilmente conseguem perceber a relação disso com a indústria ou com o desenvolvimento. Aliás, não têm um paradigma intelectual definido, a não ser "o monetarismo", em alguns casos. Podem entender como está o balanço de pagamentos, mas não sabem qual a estrutura da produção das exportações e das importações. A eles interessam apenas os fluxos de pagamentos, o montante da dívida pública, como andam os grandes agregados do equilíbrio macroeconômico do governo.

Faz parte do aparelho econômico do Estado moderno ter burocracias especializadas nas finanças públicas, na operação do Banco Central, e burocracias desenvolvimentistas planejadoras. Estas duas burocracias, mesmo que seus membros sejam amigos de infância, se detestam e nunca se entendem na prática. Pois enquanto uns estão tratando do curto prazo, do mercado, da especulação, da fuga de capitais, da taxa de conversão ao dólar (e isso

tem a ver com quanto ganha ou perde o grosso da classe capitalista), os outros estão tratando de setores, empresas, tecnologia, longo prazo. Ora, "no longo prazo estaremos todos mortos", como disse Keynes, frase que o pessoal do Banco Central certamente assinará, embora não queira morrer logo.

Isto é da essência do Estado Moderno. Talvez o próprio Banco Central soviético seja igual. Aliás, deve ser mesmo, porque, quando da especulação no euromercado, os representantes do Banco Central soviético quiseram especular do mesmo modo que seus colegas do ocidente. Foi preciso - havia um acordo com os Estados Unidos, no começo de 1970, por conta da insuficiente produção soviética de trigo - que o Comitê Central do Partido Comunista os obrigasse a ficar quietos. Pois comportavam-se como agentes de um Banco Central qualquer, especulando com vistas a melhorar as reservas soviéticas. É o ofício, é um outro ofício diverso do de planejar. Esta tensão entre políticas macro, sobretudo a monetária, e planejamento, é permanente. Não é uma questão de ser de direita ou de esquerda. Coloque-se uma pessoa de esquerda lá, e ele fica igual. É muito difícil. Pergunte-se o que aconteceu na França, na Inglaterra!

Com relação à estrutura econômica, praticamente já não existem mercados nacionais. Os únicos que sobraram foram o soviético, o chinês e possivelmente o brasileiro. São países continentais de economia fechada, independentemente do regime de produção. Os mercados estão internacionalizados e hierarquizados por empresas. Isto é que é importante. A divisão internacional dos mercados não se dá mais por nações. A capacidade de fazer política de comércio exterior dos Estados nacionais é praticamente nenhuma. Nem os Estados Unidos têm capacidade para fazer política de comércio exterior. O déficit comercial está e estará lá, porque é estrutural, com dólar em cima ou embaixo, como já se verificou. Desvalorizaram o dólar em 40% e os Estados Unidos continuam com um déficit da balança comercial gigantesco. O país não é competitivo e a indústria, ali, é uma velha indústria decadente. Apenas os serviços, a tecnologia de informática, os bancos, são os mais modernos do mundo. Aonde está a revolução tecnológica americana

hoje? No sistema bancário, nos serviços. Eles inventaram um sistema bancário novo, embora ainda precário, com desequilíbrios profundos.

Lord Keynes deve estar se revolvendo na tumba, porque nunca, nem nos seus mais remotos pesadelos, imaginou um futuro com este formato. Possivelmente ele suspeitava de alguma coisa; não à toa, na reunião preparatória do Fundo Monetário Internacional, advertiu: "É bom não fazermos uma moeda hegemônica ligada ao padrão ouro-dólar. Não vai dar bom resultado. Já tivemos uma experiência com a libra-ouro e sabemos que isto não é bom". Ele perdeu. Não poderia prever, porém, os computadores e a inovação bancária contemporânea.

Quando se tem uma inovação tecnológica bancária do estilo da que os americanos produziram no mundo, em que a moeda internacional está denominada em dólar de onde quer que ela venha, em que um conjunto de empresas internacionais e de bancos transnacionais operam diretamente no mercado mundial de moedas durante 24 horas, obviamente os interesses nacionais dos mercados deixam de ter qualquer importância. Não se pode chegar aos banqueiros americanos e indagar: "O senhor quer ser patriota?" Eles não querem ser patriotas como demonstraram em 1971. A ruptura do padrão dólar significou a definitiva impossibilidade de controle do FED (o Banco Central Americano) sobre o sistema bancário nacional. Não houve o que o FED não tentasse fazer no fim das décadas de 60 e 70: regulation, taxa de juros, etc. Não adiantou nada. Os bancos e as multinacionais americanas saíram pelo mundo e de lá, com uma contabilidade em dólar, especularam contra o dólar e o abalaram. Não foi a concorrência japonesa que abalou o dólar. Na década de 60 não havia esse déficit comercial: havia déficit na conta de capitais. Por que? Porque os capitais especulativos se moviam dos Estados Unidos para a Europa, para a América Latina, para a Ásia, para Hong Kong, para Taiwan, para qualquer lugar, até para o Japão, se eles deixassem. Mas não deixaram. Eles foram para toda a parte da Terra.

O que um Banco Central nacional, mesmo o FED, que é poderoso, pode fazer a respeito? O que Mr. Volcker fez: "Quero que vocês voltem. Vou provocar uma recessão mundial, estourar a taxa de juros para 20%, e vocês vão voltar". Voltaram, à custa de uma crise e de uma recessão mundial gravíssimas. Quer dizer, o Banco Central hoje só tem poder recessivo e, mesmo assim, para fazer ingressar capitais, só em relação às grandes potências, sobretudo nos Estados Unidos. Ele não tem poder expansivo, não se consegue retomar o crescimento, hoje, a partir de uma política monetária. Política monetária é um instrumento impotente do ponto de vista nacional porque o sistema bancário é inteiramente privado, transnacional. Porque o grosso dos ativos, inclusive de governo da dívida pública, está nas carteiras dos bancos. Porque há déficits fiscais de natureza financeira em toda parte do mundo.

No Brasil ficamos todos nervosos porque poderemos vir a ter um déficit de 4% do PIB. Não vejo razão para isso. Quatro por cento é um dos menores déficits em todo o mundo. Ninguém tem menos do que isso: o Japão tem 5; os Estados Unidos, 7; a Itália, 13; a Inglaterra, 6 ou 7. Todos os países estão hoje com uma crise "fiscal", que não é apenas proveniente da recessão, é uma crise de natureza financeira. Ou seja, os instrumentos de dívida pública, como grandes instrumentos de promoção de capitalização de longo prazo, não existem mais. Hoje, a dívida pública é manejada no overnight e trocada de um lado para outro; está nos portfólios dos bancos privados, sobre os quais os Bancos Centrais não têm praticamente poder algum.

Com este cenário internacional, com uma indústria a "meio pau", o que a França, por exemplo, poderia fazer em termos de política nacional? Se adota uma política keynesiana de déficit fiscal, cria problemas pelo lado do balanço de pagamentos; se opta por uma política monetária expansiva, a economia não responde; se toma medidas restritivas, entra em recessão. Os franceses ficaram presos nessa armadilha, e o sistema de planejamento francês, que continua sofisticadíssimo, preocupado com o redeployment industrial, com as high technologies, não consegue operar o mer-

ção Por que? Porque no mercado, tanto o comércio exterior quanto a moeda, estão inteiramente fora do controle, apesar do sistema bancário continuar estatizado.

O Japão, onde o planejamento se sustentou até 1980 e até hoje a economia mantém liderança sobre os Estados Unidos em matéria de competitividade, mesmo assim, não é inteiramente autônomo. A autonomia é só aparente, porque na verdade sua economia está submetida à dinâmica do movimento financeiro de capital, comandado a partir do grande mercado americano. Uma enorme parcela da poupança japonesa vai financiar os déficits americanos: o comercial e o fiscal. Os bancos japoneses não obedecem mais ao Banco Central japonês. Eles o faziam quando o grosso do investimento a financiar era dentro do Japão. Quando neste país se fazia comércio para fora, mas se investia internamente, obviamente o Banco Central era um bom instrumento de comando dos fluxos. Mas o Japão, desde 1980, vem investindo preferencialmente fora do País (para dizer a verdade, desde 1970). O Japão investiu na Inglaterra, ajudando a desnacionalizar esta economia - a Inglaterra tem uma indústria estatizada velha, caindo aos pedaços; a grande indústria moderna ali não é inglesa, mas multinacional, americana ou japonesa, inglesa propriamente não é. Os japoneses penetraram em toda a Europa. Até ao Brasil vieram (embora o Brasil não seja o tipo de economia interessante para eles, porque é uma economia fechada; de maneira que eles estão aqui, mas não tão pesadamente). E terminaram nos Estados Unidos.

De 1980 em diante, o Japão investiu preferencialmente nos Estados Unidos, não apenas em mercadorias, através do superávit comercial, mas em capital de risco, joint-ventures, novas tecnologias. Os bancos japoneses, que eram nacionais, sem nenhuma presença no mercado internacional, passaram a ser os segundos no ranking mundial, depois dos americanos. Em apenas cinco anos, de 1980 a 1985, os japoneses subiram de praticamente zero ao segundo lugar no ranking dos bancos internacionais. Em fins de 1987 os 9 maiores bancos já são japoneses e apenas o décimo, o City Bank, é americano.

Nenhum burocrata do MITI tem hoje controle sobre as decisões de investimento dos grandes grupos japoneses. Eles investem onde querem. Antes, era interessante investir no Japão; agora menos, porque o Japão está com sobrecapacidade, tem um potencial de crescimento superior à sua capacidade de absorção no mercado interno e mesmo à sua capacidade de exportar. Eles continuam exportando qualquer coisa mas, sobretudo, alta tecnologia. Os americanos desvalorizaram o dólar em 40%. Para que? Para que, valorizando o iene, não fixasse tão competitiva a mercadoria japonesa. Eles se ajustam; sobem a produtividade instantaneamente. Eles têm prateleiras e prateleiras com técnicas; eles as sucateiam, entram com novas técnicas. Têm um dinamismo tecnológico desvairado; então, competem. Eles têm bancos poderosos, feitos com base na indústria japonesa. Os grandes bancos japoneses tiveram a idéia óbvia de bancar a sua indústria, porque são das mesmas famílias, dos mesmos grupos. E cresceram a partir do seu mercado interno, diversificando-o; é uma falácia dizer que o Japão cresceu apenas para fora.

Obviamente, com a recessão, com uma economia paralisada mundialmente, os japoneses invadiram o mundo, não apenas com o comércio, mas com tecnologia, capital e financiamento. Mas o principal é que eles são negociadores muito duros e cautelosos e, o que é mais importante, a mentalidade planejadora - mesmo na instância privada - continua forte. O problema porém do Estado japonês, das burocracias de planejamento, é que não controlam o movimento de capitais. Então, o Japão está tendo de se adaptar a essa crise geral do sistema capitalista, a essa internacionalização geral do capital, à predominância do capital financeiro sobre o capital produtivo, que é o que está ocorrendo e, portanto, os seus instrumentos de desenvolvimento econômico entraram a operar lentamente e com restrições evidentes.

A Inglaterra, pioneira na estatização, passa hoje, nas mãos da Sra. Thatcher pelo que se chama "deplanificação"; mas não conseguiu privatizar tudo. Além das velhas indústrias ainda estatizadas, como o carvão e os transportes, a Inglaterra tem estatizados de petróleo. Todos os setores importantes de tecnologia in-

glesa têm domínio ou participação estatal. O Japão não tem participação estatal em nenhum setor tecnológico importante; é um Estado praticamente privado. A Sra. Thatcher quis destruir o welfare state, tanto quanto o Sr. Reagan. O mais antigo welfare state está contra as políticas estatais de saúde. No entanto, no Japão, retoma-se a questão do welfare state.

Enquanto o Estado do Bem Estar tem origem no norte da Europa, onde também começou o debate da estatização, o Japão não estatizou empresa nem banco algum e teve uma economia planejada de "alto retorno". Agora, não podem voltar à época de ouro; o último plano, o de 1975, já foi um fracasso; do de 1980 praticamente ninguém ouviu falar, porque o Ministro é muito conservador... Mas o problema não é este; o fato é que o planejamento não tem garra, prise sobre os grandes grupos japoneses, porque eles têm em mira o mercado mais importante, os Estados Unidos. Todas as grandes empresas japonesas querem aquele mercado, e não apenas os japoneses. Os espaços para o planejamento a partir do Estado se estreitam e então eles se voltam para o welfare state.

Todos os países industrializantes, inclusive o Brasil, todos os países que optaram pelo desenvolvimento, estão hoje tentando fazer um novo Estado Social. Todos os países do antigo Estado Social estão hoje discutindo tecnologia, redeployment, high-tecs. Para o caso brasileiro, valem apenas breves comentários: estamos tentando uma combinação de desenvolvimento de tecnologia e Estado Social. Um pequeno detalhe: não sabemos o que fazer com os bancos, não sabemos se o BNDES tem o poder de estimular o desenvolvimento que tinha anteriormente. Não sabemos se as estatais brasileiras estão hoje no comando de setores estratégicos como estiveram no passado ou se, pelo contrário, estão em setores de tecnologia intermediária, que não detêm papel maior na nova divisão internacional de trabalho. Quer dizer, hoje, as perguntas são outras. Qual vai ser a nova divisão internacional de trabalho? Qual vai ser o grau de resistência da velha indústria? Qual vai ser o destino e a capacidade interindustrial dos novos setores?

Não adianta referir-se à eletrônica. Esta tem alto potencial de difusão no comércio, serviços e comunicações, mas até agora não provou ter a capacidade industrial de uma indústria petroquímica, de uma indústria metal-mecânica. Estes dois complexos, baseados na civilização do automóvel, da gasolina e do motor à explosão, levaram a uma onda de crescimento mundial, generalizada nos últimos cinquenta anos, e em todas elas o Estado interveio para ajudar. Mas o que dizer em termos de dinamismo interindustrial da informática? Esta nova onda, que horizontes revela? Qual a sua capacidade de irradiação? Qual a sua capacidade de ser controlada por planejamentos? Estas são as perguntas para as quais não temos resposta ainda. Aparentemente, os Estados Unidos constituem hoje, uma economia que, do ponto de vista de planejamento, é caótica, inclusive se pensada pelo ângulo das empresas e do mercado; é caótica em termos de inovação financeira, tecnológica e de comunicação social, embora ainda esteja na fronteira, empurrada, afinal, pelos japoneses.

Esta ligação Japão-Estados Unidos muda o destino do mundo, e mais, retira de todos países pequenos a capacidade de planejamento. Mas nós, o Brasil, somos um país continental, condenado, como foram os Estados Unidos durante quase dois séculos, a ser uma economia fechada. Podemos exportar cada vez mais, ainda que todo o esforço exportador, mesmo na recessão, não tenha chegado a 10% do PIB; tudo o que importamos não passa de 4 a 5% do PIB.

Eu imaginaria, como paradigma ideal de planejamento, hoje, para o Brasil, uma mistura do terceiro plano francês com o segundo plano do MITI japoneses. Gostaria também que tivéssemos o welfare state do norte da Europa. Não custa sonhar.



PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos).</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

	Nº de páginas		Nº de páginas
119. MDEIRA, Maurício Mesquita. <u>Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)	81	132. MEDEIROS, Carlos Aguiar de. <u>Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 132).	78
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. <u>Marx e a Mercadoria Força de Trabalho</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)	34	133. VIANNA, Cid Manso de Mello. <u>Política de Medicamentos versus Política de Produção de Fármacos</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 133).	17
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. <u>O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)	35	134. MEDICI, André Cezar. <u>O Custeio da Política Social ao Nível Regional: Subsídios Para uma Estratégia de Descentralização</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 134)	51
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. <u>Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)	52	135. CASTRO, Antonio Barros de, e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. <u>O Saldo e a Dívida</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 135)	31
123. PROCHNIK, Victor. <u>A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)	39	136. ERBER, Fábio S. <u>Política Industrial no Brasil - Um Quadro Analítico e Algumas Propostas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 136)	24
124. FABRINI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C. - <u>Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)	45	137. OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. <u>Mulher em Dados</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 137)	70
125. TOLOSA, Hamilton C. <u>Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)	34	138. PERIMAN, Janice E. <u>Mega-Strategies for Mega-Cities. A Project to accelerate the generation of effective social and technological innovation</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 138)	49
126. SALM, Cláudio; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg. <u>Industrialização e Integração do Mercado de Trabalho Brasileiro</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 126)	51	139. AFONSO, José Roberto R. e DAIN, Sulamis. <u>O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 139)	115
127. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>Keynes on probability and uncertainty</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 127).	29	140. GIAMBIAGI, Fabio. <u>Paridades Cambiais, Dívida Externa e Ajustamento - Reflexões Sobre o Caso Brasileiro: 1983/86</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 140)	32
128. IETÉ, Antonio Dias. <u>Plano Cruzado - Esperança e Decepção</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 128)	144	141. SALGADO, Lucia Helena. <u>Privatização: Mais um Passo do Capitalismo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 141).	17
129. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>O Caminho da Revolução: O Treatise on Money na Revolução Keynesiana</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 129).	24	142. PERIMAN, Janice E. <u>Megacities and Innovative Technologies</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 142).	22
130. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. <u>Keynes on the Instability of Capitalism and the Theory of Business Cycles</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 130)	39	143. SABOIA, João. <u>Teoria da Regulação e "Rapport Salarial" no Brasil</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 143).	42
131. FIORI, José Luís; JAGUARIBE, Anna Maria. <u>Repensando o Papel do Estado no Desenvolvimento Brasileiro: uma Agenda de Estudos</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 131).	53	144. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira e GOMES, Maria Célia. <u>O Novo SFH: A Herança de Velhos Problemas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 144)	31

