



Texto para Discussão 022 | 2020

Discussion Paper 022 | 2020

Planejamento de Utopias

João Sicsú

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

This paper can be downloaded without charge from

<https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>

Planejamento de Utopias¹

Setembro, 2020

João Sicsú

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

¹ Esse texto corresponde a um capítulo do livro/coletânea intitulado UTOPIAS PARA RECONSTRUIR O BRASIL a ser publicado pela Quartier Latin Editora e organizado por Gilberto Bercovici, João Sicsú e Renan Aguiar.

1 Introdução

Planejamento estatal é necessário agora, mas sempre foi e sempre será imprescindível. Essa frase se transformou num bordão ao longo desse capítulo. É repetida algumas, por isso o leitor não deve pensar que foi um erro de edição ou uma distração do autor. A intenção é reforçar que não existirá desenvolvimento humano sem que o seu caminho e a sua manutenção sejam obras do detalhamento de cada passo feito por cientistas e estadistas. O planejamento carrega de forma intrínseca a mensagem que não haverá desenvolvimento que não seja meticulosamente desenhado por cientistas e que não é possível aplicar planos cientificamente elaborados sem a liderança política estadista. A postura estadista não deve ser de um líder-referência, que é necessária, mas sim de todos os políticos, desde os líderes de bairros e comunidades, passando pelo parlamento, e chegando à presidência do país.

O caminho sugerido aqui foi inspirado na fórmula de John Maynard Keynes: Político-Prático-Ideal. (ver Keynes 2013a, pp.33-38) O primeiro item se refere à administração política do processo em termos de conquista da força necessária para a promoção das mudanças. O segundo item está relacionado ao diagnóstico e receituário prático que deve ser elaborado por cientistas e, em seguida, oferecido à liderança estadista. O último item é a descrição do ponto de chegada, o Ideal. Keynes era um pensador radical (ver Keynes 2013b, p.265), com uma abordagem de economia política, como ele mesmo disse (ver Keynes 2013c, p.333), e não somente um macroeconomista.

O planejamento foi um método desenvolvido por grandes estadistas e muitos pensadores. Aqui, são citados apenas alguns poucos – lamenta-se que alguns pensadores proeminentes, que por falta de espaço, não foram mencionados. O capítulo objetiva tão somente fazer a propaganda da necessidade do planejamento - e não de apresentar um estudo aprofundado sobre o tema. Algumas ideias de Keynes são apresentadas (e são bem adequadas para os países desenvolvidos). Apresentam-se também as ideias de Roberto Simonsen e de Raul Prebisch que são valiosas porque mostram que o planejamento pode servir ao desenvolvimento – e não somente para evitar ou combater crises.

O capítulo é composto de quatro ensaios que correspondem às suas seções. O primeiro, correspondente à seção 2, é sobre as ideias de Keynes sobre o planejamento estatal. Os

demais são versões modificadas de artigos publicados em veículos de opinião. Na seção 3, é apresentada um esboço de arcabouço de planejamento, que é uma versão modificada de artigo de opinião publicado no *Jornal dos Economistas* (de junho de 2020) do Conselho Regional de Economia do RJ. Na seção 4, aparecem as ideias de Roberto Simonsen e algumas conexões com as ideias de Raul Prebisch, que é uma versão modificada de artigo publicado no *site* da *Revista CartaCapital* de 5 de junho de 2020. E, na seção 5, busca-se mostrar as linhas gerais de um planejamento para o Brasil, que é uma versão alterada de artigo publicado no blog Nocaute/Fernando Morais em 28 de abril de 2020.

Utopias devem ser planejadas. O planejamento é o caminho - ou o método de governança. O planejamento é uma necessidade porque utopias devem ser construídas. Utopias não são como nossos sonhos que podem aparecer quando adormecemos. Sonhos podem aparecer quando entorpecermos, utopias somente podem ocorrer como resultado de muita atividade científica e política.

Embora muitos possam pensar que utopias são apenas sonhos abstratos e não-realizáveis, em verdade, elas estão alicerçadas em análises da inviabilidade do existente e na fundamentação da necessidade da eficiência do novo. Tais elaborações dependem do olhar do seu pensador, que necessariamente envolve inúmeras dimensões (por exemplo, o sentido de justiça social). Seja na Rússia de 1917, que primeiro fez uma revolução política para depois fazer um planejamento rumo ao seu ideal, seja nos escritos de Keynes, que primeiro descreveu seu ideal político para depois pensar no caminho a ser seguido (ver Minsky 1975, capítulo 8), utopias sempre precisarão estar associadas a caminhos de transição e permanência, ou seja, ao planejamento.

2 O Planejamento Estatal de J. M. Keynes

É preciso encontrar uma explicação porque Keynes é muito mais conhecido como um *policy-maker* salvador do capitalismo do que um planejador de uma nova sociedade. Pode-se especular em torno de dois ou três motivos.

Primeiro, a conhecida biografia de Keynes datada de 1951, *The Life of John Maynard Keynes*, foi uma solicitação de Geoffrey Keynes, irmão de Maynard, a Roy Harrod. Amigo de Maynard e da família, o autor nitidamente delineou um Keynes para ser amplamente aceito na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. A década de 1950 era um período de muita tensão da guerra fria e o planejamento era a grande bandeira Soviética das últimas duas décadas. Harrod pintou com cores bem fortes um Keynes que tinha a bandeira do pleno emprego cuja fórmula de utilização do gasto governamental em obras públicas era eficaz.

Segundo, houve e ainda há um forte entendimento da *Magnum Opus* de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, como um livro-manual de macroeconomia. Entende-se a *Teoria Geral* como uma explicação macroeconômica do funcionamento do capitalismo. E, portanto, a partir dos ensinamentos de Keynes seria possível traçar políticas para evitar crises e alcançar o pleno emprego. Em outras palavras, tal entendimento reforça o perfil de Keynes apenas como um salvador do capitalismo. Contudo, há interpretações bem fundamentadas que permitem colocar a *Teoria Geral* dentro de um arcabouço de planejamento rumo a uma nova sociedade (ver, por exemplo, O'Donnell 1992 e 1999, Fuller 2019 e Crotty 2019).

Robert Skidelsky, considerado hoje o maior biógrafo de Keynes, após o lançamento de três conhecidos volumes, reforçou tanto o perfil de Keynes traçado por Harrod quanto o entendimento interpretativo corrente em relação à *Teoria Geral*. Um dos volumes de Skidelsky se intitula *John Maynard Keynes – the economist as saviour 1920-1937*. Esse volume compreende exatamente o período de elaboração e lançamento, em 1936, da *Teoria Geral*.

Keynes foi um planejador, mas é inegável que foi também um sagaz *policy-maker*. Afinal, políticas econômicas compunham seu arcabouço de planejamento. É possível entender

porque o perfil de Keynes como planejador foi e é omitido. A concepção de planejamento de Keynes foi profundamente influenciada pela União Soviética e seus Planos Quinquenais. Keynes conhecia muito bem a economia, a política e a sociedade soviéticas. Ele foi casado com a bailarina russa Lydia Lopokova, visitou aquele país três vezes (1925, 1928 e 1936) e escreveu inúmeros artigos sobre a União Soviética.

É bem pouco conhecido que Keynes era um entusiasta da revolução russa de 1917. Alguns dias após a revolução, Keynes disse à sua mãe que ele estava “imensamente animado e empolgado” com os eventos na Rússia (Skidelsky 1983, p.337). E, em carta também à sua mãe de 24 de dezembro de 1917, ele escreveu “...o único caminho aberto para mim é ser um bolchevique otimista...” (Keynes 213d, p.266). No ano de 1922, em artigo para a imprensa sobre a Rússia, destacou: “Uma experiência extraordinária de socialismo está em curso de desenvolvimento. Eu acho que podem existir sólidas fundações sobre as quais [se pode] construir uma ponte” (Keynes, 2013e, p.408). Em 1925, durante sua primeira viagem à Rússia, enfatizou: “[...] eu gostaria de dar à Rússia sua chance; para ajudar e não para dificultar [...] se eu fosse russo, contribuiria com minha quota de atividade para a Rússia soviética [...]” (Keynes 2013f, p.271). E, recentemente foi revelado que Keynes fundou e era frequentador regular do Club 1917 (ver Fuller 2019, p.4).

Nos escritos preparatórios da *Teoria Geral* (durante o ano de 1932), Keynes disse que os Planos Quinquenais soviéticos eram um exemplo de organização econômica que faz crescer a produção até o seu ponto ótimo sem trazer para dentro do sistema forças “[...] que tendem a reduzir a produção antes que esse ponto ótimo seja alcançado” (Keynes 2013g, p.389). Há ainda uma outra importante referência de Keynes à organização econômica Soviética feita também nos escritos preparatórios da *Teoria Geral*. Em sua tentativa de mostrar que somente em situações muito raras haveria pleno emprego, Keynes afirmou que tal situação somente poderia ocorrer de forma permanente em uma sociedade “[...] em que os empregadores fossem igualmente responsáveis pela manutenção de seus homens assim como eles são pela manutenção de suas máquinas, se eles estão utilizando-as ou não” (Keynes 2013h, p.52). Keynes disse explicitamente que no comunismo isso poderia ocorrer.

Em 14 de março de 1932, Keynes declarou: “Hoje existe uma nova concepção no ar - uma nova concepção das possíveis funções do governo ...” (Keynes 2013f, 84). Keynes estava se referindo ao planejamento estatal. Seu entusiasmo se deveu à crença de que o Estado poderia usar o planejamento como um instrumento para controlar variáveis primordiais, como o emprego e a distribuição de renda. As forças por trás de sua noção de planejamento estatal foram extraídas principalmente da Rússia bolchevique, disse ele: “O plano quinquenal russo alcançou e capturou a imaginação do mundo” (Keynes 2013f, 84-85).

Para Keynes, o planejamento deveria ocorrer em um ambiente de plenas liberdades individuais e políticas. Isso era uma questão de princípio. No entanto, todas as liberdades foram sacrificadas no regime soviético. Keynes acreditava que, para os bolcheviques, o fim do liberalismo político parecia inicialmente apenas um método, mas tornou-se um fim em si mesmo.

Embora Keynes tenha desenvolvido suas ideias sobre o planejamento sob a influência da Rússia bolchevique, ele se recusou a limitar a criatividade individual ou a eliminar o liberalismo político para aplicar o seu método. Keynes era a favor do planejamento estatal, mas “... sem prejudicar a energia construtiva da mente individual, sem prejudicar a liberdade e a independência da pessoa privada” (Keynes 2013i, p88). Portanto, a concepção de planejamento de Keynes não tinha a intenção de reduzir ou eliminar a concorrência entre agentes econômicos ou abolir a motivação privada do lucro.

Na visão de Keynes sobre o planejamento, “não é a propriedade dos instrumentos de produção que é importante que o Estado assuma” (Keynes 1973, p.378) como na União Soviética. O planejamento deveria ser implementado para fazer o que os indivíduos não fazem e/ou são incapazes de fazer: “... é essencial que o planejamento do estado faça aquilo que, na natureza do caso, está fora do escopo do indivíduo” (Keynes 2013i, p.88). Portanto, o planejamento não visa interferir e tentar resolver problemas específicos enfrentados pelos empresários (problemas microeconômicos, como por exemplo a concorrência setorial ou a inovação). Por outro lado, o planejamento deveria tentar organizar o sistema e mitigar os problemas que afetam todos os empreendedores (problemas macroeconômicos, como por exemplo a falta de demanda).

Keynes estruturou um formato de planejamento estatal com um conjunto de políticas econômicas e elementos estruturais para evitar crises e combatê-las. O sistema monetário e financeiro, o valor da moeda nacional em relação a outras moedas, a desigualdade socioeconômica, as estruturas de mercado e outros, são todas fontes de problemas coletivos que podem se transformar nos dois problemas macroeconômicos mais importantes na visão de Keynes: recessão e desemprego. Por exemplo, é visivelmente claro que uma crise financeira pode causar um colapso do investimento e um aumento do desemprego. É por isso que o escopo do planejamento de Keynes é amplo. Portanto, não se deve confundir o planejamento de Keynes como sendo exclusivamente um programa anticíclico de despesas públicas.

Keynes tinha um entendimento mais amplo do planejamento estatal que deveria compreender um conjunto de políticas econômicas e elementos estruturais, incluindo (mas não se restringindo) a um programa de gastos anticíclicos. Para ele, o planejamento estatal não pode ser reduzido a uma questão de gerenciamento da demanda. Em vez disso, deveria prever, por exemplo, a criação de regulamentos para manter a estabilidade financeira e o gerenciamento de impostos para reduzir a desigualdade socioeconômica (ver Keynes 1973, capítulo 24). Deveria incluir elementos estruturais na tentativa de evitar crises. Paralelamente, políticas de gerenciamento de demanda poderiam ser aplicadas para evitar crises e também para combatê-las. Consequentemente, o planejamento envolveria uma ampla gama de funções governamentais.

Para Keynes, a democracia e o bem-estar, ambos, eram objetivos finais. A sua sociedade ideal deveria conter bem-estar social e bem-estar político. Keynes, além de defender o pleno emprego e uma distribuição de renda socialmente justa, também sempre apoiou iniciativas que pudessem promover a igualdade de oportunidades.² O tripé *pleno emprego, distribuição justa de renda e igualdade de oportunidades* resume o significado

² Keynes apoiou de forma aberta o esquema proposto por Willian Beveridge em 1942, na Grã-Bretanha, que apresentava propostas de ampliação de oportunidades dentro do esquema já existente de seguridade social (ver Keynes, 2013j, p.204). Além disso, Keynes auxiliou na elaboração da viabilidade orçamentária do esquema de Beveridge (ver Keynes, 2013j, p.203-263).

da sua utopia de bem-estar econômico e social, ao mesmo tempo que retira todo o sentido da busca transloucada pelo enriquecimento individual ou familiar.

O resultado final do planejamento desejado por Keynes era uma economia organizada, com pleno emprego, em que os trabalhadores pudessem consumir de forma satisfatória, em que o governo pudesse investir incessantemente e que houvesse igualdade de oportunidades que garantisse segurança permanente da vida de cada um. Isso tudo mergulhado no mais profundo liberalismo político. Keynes foi um planejador de uma nova sociedade, oposta ao individualismo capitalista.

3 Planejamento é sempre necessário

O planejamento é um conjunto de elementos estruturais, programas e políticas públicas aplicado às dimensões econômicas, sociais e territoriais. Não deve ser associado a nenhuma ideologia, é apenas uma forma de governar particular porque gera previsibilidade e eficiência. Dois grandes ideólogos do tema, os economistas John Maynard Keynes e Rexford Tugwell, alertaram que o planejamento não deveria estar sujeito a debates tais como *Comunismo versus Capitalismo*. Tal método de governança planejada poderia servir a ambos.

No Congresso Econômico Social Mundial, realizado em 1931, na Holanda, os representantes de Josef Stálin diziam que as ideias de planejamento que circulavam nos Estados Unidos tinham sido importadas da União Soviética. Em oposição, o economista estado-unidense Stuart Chase se contrapunha dizendo que os russos não tinham feito a descoberta do planejamento e que não se encontrava em Karl Marx nada sobre localização industrial ou solução para o carregamento de cargas. (Balisciano 1998, p.156)

Capitalista ou comunista, estado-unidense ou soviético, nada disso importa para os dias de hoje. O essencial é a alma do planejamento. O planejamento organiza o Estado e a sociedade visando resolver problemas específicos com um amplo arcabouço estrutural e de políticas e programas. Planejar significa o estabelecimento de objetivos, metas, datas-limite, instrumentos, financiamento e órgãos executores, avaliadores e de coordenação entre todas as políticas e programas governamentais (em acordo com a estrutura existente).

O New Deal foi uma extraordinária iniciativa de planejamento. Lançado em 1933 pelo presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, visava conter a pandemia do desemprego. Longe, mas muito longe, do que é amplamente divulgado, o New Deal não foi somente um grande plano de obras públicas e de contratação de máquinas e operários. Os elaboradores e apoiadores do New Deal avaliavam que a causa da Depressão não era apenas uma mera queda de demanda.

A queda de demanda e do investimento era considerada tão-somente a parte mais visível da Grande Depressão. O diagnóstico de Roosevelt e de seus apoiadores mais próximos

era que a causa verdadeira, mais profunda, era estrutural. Por isso, a economia e a sociedade dos Estados Unidos precisariam de uma ampla reformulação e, para tanto, lançaram um grande plano de pactuação para todos os cidadãos chamado NOVO ACORDO (ou New Deal). Esse plano deveria envolver todos os segmentos profissionais, empresariais e todas as classes de renda e sociais.

O New Deal foi elaborado por cientistas das mais diversas áreas: educadores, engenheiros, economistas, cientistas sociais e muitos outros. Para aqueles que pensam que o New Deal foi elaborado por economistas, deve ser alertado que entre os mais próximos colaboradores de Roosevelt, somente Tugwell era economista. O New Deal fez planejamento envolvendo diversas áreas do conhecimento de forma interdisciplinar e coordenada.

O New Deal foi um conjunto muito amplo de iniciativas governamentais. Contratou jovens para trabalhar na fiscalização e manutenção de parques e florestas nacionais. Realizou diversos projetos de infraestrutura, construindo novas estradas, escolas e redes de distribuição de água. Modernizou prédios públicos, tais como escolas e tribunais de justiça. Estabeleceu quantidades de produção agropecuária e industrial. Reorganizou o sistema bancário e criou garantias para os depositantes. Estimulou a sindicalização e os acordos econômicos setoriais. Criou sistema de pensões para idosos e mulheres solteiras com filhos.

O New Deal era revolucionário para os padrões culturais e valores dos Estados Unidos. Portanto, enfrentou a oposição de grandes empresários que recorriam à Suprema Corte e protocolavam contra o excesso de intromissão do Estado na vida econômica. Alguns programas do New Deal foram derrubados pela Corte. Além disso, havia preconceito em relação a participação de mulheres no mercado de trabalho, reclamação contra trabalhadores negros e latinos (que eram considerados indolentes), rejeição à participação na economia de refugiados judeus e discriminação de pessoas com deficiência. A cultura de convivência social estado-unidense era (e ainda é) marcada pela figura do homem

branco forte que luta, compete e deve vencer – é uma herança da mais pura influência da dominação pregada pela doutrina do Destino-Manifesto do século XIX.³

Os artistas ajudaram na tentativa de transformação do ideário dominante nos Estados Unidos. O presidente Roosevelt contratou escritores, pintores, fotógrafos e artistas que produziram trabalhos que retratavam a reconstrução da sociedade estado-unidense. Seus trabalhos artísticos mostravam homens e mulheres, brancos e negros, valorizados em cenas cotidianas de trabalho. Entre os programas que apoiaram artistas estavam o Projeto Federal de Escritores e o Projeto de Obras Públicas de Arte. Este último foi dirigido por Harry Hopkins, que marcou o seu empenho pela iniciativa de valorização dos artistas, dizendo: *Hell, they've got to eat just like other people!* [Inferno, eles precisam comer como as outras pessoas!].⁴

Há uma variável essencial do planejamento: a liderança política. Os planos quinquenais soviéticos foram liderados por Josef Stalin, o New Deal por Roosevelt e o planejamento chinês dos dias de hoje é dirigido por Xi Jinping. A liderança política é vital para o planejamento porque há envolvimento de inúmeras áreas do conhecimento com diversos programas, políticas e propostas de reformas estruturais. Dada essa diversidade, é necessária a liderança política para que possa amalgamar e coordenar todos esses vetores visando ao objetivo do desenvolvimento humano. A liderança política também cumpre o papel de fazer uma comunicação eficaz com a sociedade.

Keynes enfatizou que o planejamento é a governança feita por meio do que ele chamou de inteligência coletiva, que é a reunião de cientistas competentes a serviço da elaboração de caminhos para oferecê-los aos governantes. Contudo, em uma sociedade democrática, o planejamento somente vai se consolidar em uma atmosfera de profunda consciência social. Tal consciência deve ser o reconhecimento de que cada indivíduo necessita do

³ O **Destino-Manifesto** é um conjunto de ideias que expressa a crença de que os estado-unidenses foram indicados por Deus para comandar, sendo a valorização da superioridade dos homens brancos e bem sucedidos financeiramente apenas uma das vontades divina.

⁴ Para ter acesso a todos os programas e documentos do New Deal, recomenda-se o site <https://livingnewdeal.org/>

outro, do nascimento ao falecimento. É a sociedade apoiando todos e cada um do “berço ao túmulo” (tal como disse Willian Beveridge: do *cradle to the grave*).

Essa concepção de planejamento deveria nortear a elaboração da construção de programas emergenciais e planos duradouros de combate a qualquer pandemia. O Brasil tem muitas pandemias: da miséria, da pobreza, do desemprego, da desigualdade, da falta de moradia, da falta de saneamento, do subdesenvolvimento e algumas outras mais. Todas estão misturadas com a pandemia do coronavírus, que é a mais proeminente nos dias de hoje.

O governo federal tomou algumas iniciativas insuficientes e descoordenadas de combate à pandemia do covid-19. Os médicos, enfermeiros e auxiliares sofrem no *front* da luta contra o coronavírus. A pandemia levou milhares de vidas, inclusive muitos profissionais da saúde. Sem planejamento, foi o que restou: incompetência pública, bravura dos profissionais e milhares de mortes.

O planejamento deve servir à organização e ao fortalecimento de uma sociedade. Diante de uma economia, de um Estado e de uma sociedade planejados, as pandemias são vencidas com poucos danos. Portanto, qualquer hora é a hora certa para o lançamento de iniciativas de planejamento. Em novembro de 1942, quando a situação ainda era muito difícil para os aliados na Guerra contra o nazismo, o economista William Beveridge, filiado ao Partido Liberal, lançou no Reino Unido o seu conhecido relatório *Social Insurance and Allied Services*, que foi a base para a constituição do estado de bem-estar social do pós-guerra.

O Brasil dos nossos sonhos deveria seguir os passos de Beveridge. Deveria lançar as bases de um planejamento que oferecesse segurança de vida a todos. O planejamento brasileiro deveria objetivar o pleno emprego, o desenvolvimento científico e tecnológico, a soberania nacional e o bem-estar social.

Planejamento estatal é necessário agora, mas sempre foi e sempre será imprescindível.

4 O planejamento de Roberto Simonsen

Roberto Simonsen (1898-1948), engenheiro, empresário, professor (de história econômica brasileira), deputado, senador, presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e membro da Academia Brasileira de Letras, ficou conhecido por suas ideias de planejamento. É amplamente conhecido o debate que teve com o ultraliberal, em termos econômicos, Eugênio Gudín, no ano de 1944. Em junho de 1945, a controvérsia sobre o planejamento da economia brasileira foi publicada.

Transcorridos 75 anos, as ideias de Simonsen são atuais. Ele reconhecia as lições oferecidas pela União Soviética dos anos 1920 e 1930. Segundo Simonsen: “Na Rússia desenvolveu-se, como em nenhuma outra região, a técnica do planejamento, com caráter nacional” (Simonsen 2010, p.133).

Simonsen estava se referindo exclusivamente à técnica do planejamento, isto é, à necessidade do estabelecimento de um órgão central de controle e coordenação, assim como a definição de objetivos, metas, datas-limite, instrumentos e fontes de financiamento. Tal órgão central deveria propor políticas, programas e reformas estruturais.

Embora Simonsen tivesse como referência os planos quinquenais soviéticos de Joseph Stalin, ele destacou que o método de governar através do planejamento não era exclusivo do sistema político comunista (ou socialista). Poderia ser utilizado também para dirigir economias capitalistas. Portanto, o planejamento não necessitaria da estatização da propriedade privada dos meios de produção, tal como ocorrera na União Soviética. As palavras de Simonsen são ilustrativas:

É de se acentuar que o sistema de governo, a coletivização da propriedade e o planejamento econômico desse país são três coisas diferentes, historicamente entrelaçadas, mas que não têm lógica ou praticamente, dependência umas das outras. (Simonsen 2010, p.133)

Simonsen valorizava um quesito muito especial da técnica de planejamento soviético, que além de organizar a economia interna, sabia absorver técnicas de produção das economias capitalistas. Disse ele: “O planejamento econômico russo (...) se firmou em grande parte nos ensinamentos, na técnica e nos aparelhamentos dos países capitalistas” (Simonsen 2010, p.133).

É um exemplo conhecido que em 1930 a empresa estadunidense Ford Motor implantou a sua primeira fábrica de montagem na Rússia – houve nessa fase uma ampla gama de acordos de compra de conhecimento de técnicas estrangeiras de produção por parte dos soviéticos.

Rex Tugwell, economista estadunidense, especialista em planejamento e assessor de Franklin Delano Roosevelt (nos anos 1920 e 1930), acreditava que os soviéticos podiam aprender com as técnicas de fabricação dos estadunidenses e estes com as técnicas de planejamento dos soviéticos. Disse ele, “... a única conclusão que parece ter sido alcançada é que os russos e nós mesmos temos muito a aprender uns com os outros...” (Tugwell 1928, 187).

Uma das fontes de inspiração de Roberto Simonsen foi o livro *Theory of National Economic Planning* de autoria do alemão Carl Landauer. Esse autor chamou a atenção que o interesse de países da Europa ocidental – e também dos Estados Unidos – era adotar o planejamento para evitar recessões e depressões. No entanto, como enfatizou Landauer “...não há razão para que o planejamento, uma vez instituído, não deva ser feito para servir às outras propostas também” (Landauer 1947, p.11). Essa foi a escolha soviética cujo objetivo do planejamento era a superação da fome, o desenvolvimento agrícola, a eletrificação e a industrialização.

Simonsen defendia o planejamento no Brasil visando à industrialização, ao espalhamento de uma rede de transportes e à superação da falta de energia. Entretanto, como ele reconheceu, em última instância visaria ao aumento do poder de consumo da população e à eliminação da pobreza. Disse ele:

Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os modelos adequados para satisfazer as necessidades essenciais

de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança e a sua colocação em lugar digno no cenário internacional. (Simonsen 2010, p.44)

Além de ter objetivos bem delineados, o planejamento deve levar em conta a coordenação de iniciativas como um quesito fundamental. A coordenação não é tarefa trivial na medida em que envolve unidades produtivas e seus trabalhadores que estão inseridos em setores que produzem para o consumo final, mas que produzem também para outros setores – além disso, a indústria, a agricultura e os serviços (públicos e privados) devem estar articulados entre si.

O planejamento tem que fazer melhor tudo aquilo que é feito espontaneamente. Foi por isso que Landauer afirmou: “O planejamento é justificado somente se conseguir uma coordenação melhor do que o mercado não-regulamentado” (Landauer 1947, p.12). Um órgão formulador de programas, políticas e reformas estruturais deveria ser ao mesmo tempo o órgão coordenador de todas as iniciativas do planejamento.

A formulação e a coordenação devem ser frutos da inteligência coletiva de cientistas e de funcionários públicos formuladores de políticas e planos. “Planejamento significa coordenação através de um esforço consciente (...) feito por um órgão da sociedade” (Landauer 1947, p.12), disse Landauer. Portanto, planejamento é uma atividade científica de formulação, coordenação e regulação das atividades das unidades econômicas.

O Brasil precisa de planejamento. Saídas de crises são menos dolorosas se são planejadas. O primeiro objetivo do planejamento dentro de uma crise deveria ser impedir o seu agravamento. O segundo objetivo seria a recuperação. E o terceiro seria o estabelecimento de uma estrutura institucional que reduza ou anule a possibilidade de ocorrência de novas crises – caso ocorram, deveriam ter uma reação rápida e automática de instrumentos que tivessem a capacidade de mitigar seus efeitos, ou seja, “... flexibilidade para reagir a mudanças importantes na realidade” (Prebisch 2011, p.646), tal como recomendou Raul Prebisch.

O planejamento busca a eficiência dos instrumentos de política econômica e da estrutura existente para alcançar objetivos bem definidos. Tais objetivos devem ser determinados em *processos de governança democrática* e deveriam envolver as dimensões sugeridas por Prebisch: econômica, social e ecológica (Prebisch 2011, p.646). A autoridade pública deve ser autônoma apenas em suas ações impulsionadoras e reguladoras.

“Planejamento significa racionalidade coletiva, e essa racionalidade exige que o excedente se destine a acumular e redistribuir, bem como a gastos e investimentos do Estado” (Prebisch 2011, p.646), essa era a pregação de Prebisch que era *in totum* coincidente com os objetivos do planejamento de Simonsen.

Passados 75 anos, os objetivos de Simonsen ainda não foram alcançados. O Brasil se desindustrializou no lugar da industrialização. As redes de transportes no continente, no país, nos estados e nas cidades são precárias. O poder de compra da população é baixo e a pobreza, disseminada em todo o território nacional, tem sido considerada natural. A miséria nas ruas faz parte da paisagem da desigualdade urbana.

O Brasil vive mergulhado em epidemias e pandemias: da miséria, da pobreza, do desemprego, do desalento, da falta de transporte digno, da falta de saneamento, da falta de moradia, da falta de terra para o trabalho, da falta de acesso a um sistema de saúde de qualidade, da falta de consciência ecológica, da falta de acesso à internet e, por último, mergulhou na pandemia do coronavírus - que colocou em evidência todas as demais.

O Brasil está caminhando em direção a uma UTI. Mas, é provável que não encontre uma vaga para ser socorrido. O Brasil necessitaria entrar numa UTI de um hospital chamando PLANEJAMENTO. Lá, deveria encontrar a racionalidade e a inteligência coletiva dos maiores cientistas de todas as áreas.

Uma UTI de planejamento necessita de uma liderança política, um estadista. Além disso, o planejamento brasileiro precisaria promover socorro imediato (políticas emergenciais) que estabilizaria o país. É preciso salvar o país. Salvo, estabilizado, será necessário a promoção de reformas profundas.

Tal como pregou Simonsen, será necessário estabelecer de forma democrática o objetivo do planejamento brasileiro, mas o alvo a ser buscado deve ser a superação do subdesenvolvimento. Não é apenas o subdesenvolvimento econômico, mas sim o subdesenvolvimento da sociedade em todas as dimensões.

Precisa-se planejar o país em todas as áreas (cultura, assistência social, indústria ...) – portanto, uma coordenação eficaz é essencial. O planejamento deve ser nacionalista e, ao mesmo tempo, internacionalista. Deve ser nacional para defender a geração de empregos de boa qualidade no Brasil, mas deve estar aberto ao exterior para a troca e absorção de conhecimento – e que esse entrelaçamento resulte no estímulo à promoção da paz no planeta.

O planejamento deve ser permanente. Se o objetivo fosse alcançado, ou seja, conquistado o bem-estar social, o planejamento deve continuar para que a qualidade e a segurança de vida se mantenham para sempre. Planejamento estatal é necessário agora, mas sempre foi e sempre será imprescindível.

5 Planejamento para o Brasil

O planejamento é um conjunto de elementos estruturais e muitas políticas econômicas e sociais. Sociedades e economias não podem ficar ao sabor do *laissez-faire*, não podem ficar à deriva. Os maiores e mais fortes se aproveitam do descontrole e da desregulamentação para se tornarem ainda mais robustos - e o fazem às custas da quase escravização dos menores e mais fracos.

Os pioneiros da ideia do planejamento foram os soviéticos na década de 1920. Contudo, àquela época, muitos estado-unidenses reclamaram a autoria da invenção. Enquanto Josef Stalin lançava, na União Soviética, os seus planos quinquenais, Franklin Roosevelt enfrentava, nos Estados Unidos, a Grande Depressão com o New Deal. Ambos perceberam que economia e sociedade devem ter seus problemas solucionados com uma visão que não poderia ser tópica. Não atacaram somente as dificuldades mais aparentes; buscaram fazer um verdadeiro planejamento capaz de mover as bases estruturais de seus países.

Costuma ser atribuído a um provérbio chinês a ideia que crises abrem janelas de oportunidade. Stalin superou o atraso de um país agrícola, a fome e a miséria lançando talvez o mais ambicioso plano de industrialização já visto até hoje.⁵ Roosevelt não fez apenas obras públicas para reativar a economia e reduzir o desemprego diante da recessão, fez leis de regulação bancária, de seguridade social, trabalhistas (salário mínimo, jornada de trabalho, estímulo à sindicalização) e de apoio a artistas e ao turismo.

Para grandes estadistas crises podem abrir oportunidades. Para políticos pequenos, crises são atoleiro. A oportunidade mais alentadora do momento no Brasil é a possibilidade de reintroduzirmos a ideia do planejamento; primeiramente, na cabeça de quem esqueceu de sua existência e, posteriormente, na prática, na vida real da sociedade, do governo e do Estado.

⁵ Para um conhecimento detalhado dos planos quinquenais de Stalin, ver Nove 1992.

Planejar significa o estabelecimento de objetivos, metas, datas-limite, instrumentos, financiamento e órgãos executores, avaliadores e de coordenação entre todas as políticas e programas governamentais. É por isso que o planejamento é chamado também de governança da inteligência coletiva. Em contraste, uma empresa é governada pela inteligência individual. Esta última é importante para fazer florescer a criatividade e a inovação. A inteligência coletiva é essencial para garantir a realização das potencialidades da inteligência individual.⁶

A inteligência individual só pode florescer em um ambiente de amplas liberdades (individual e política). O planejamento somente vai prosperar em um ambiente de profunda consciência social – isto é, dentro de uma atmosfera social que cada indivíduo reconhece que precisa do outro, do nascimento ao falecimento. Portanto, o outro deve ser um cidadão tecnicamente capacitado e emocionalmente feliz.

Essa concepção de planejamento deveria nortear a elaboração da construção de um programa emergencial de combate às pandemias brasileiras e um plano de segurança de vida que fosse permanente. O planejamento estatal deveria ser iniciado a partir da seguinte organização:

- i. Constituição de um comitê estratégico junto à Presidência da República formado por cientistas das mais diversas áreas: historiadores, geógrafos, sociólogos, psicólogos, antropólogos, médicos, biólogos, economistas, engenheiros, físicos, odontólogos, estatísticos etc. – esse comitê deveria ser responsável por elaborar políticas, programas, objetivos e metas.
- ii. Constituição de um comitê de acompanhamento junto à Presidência da República formado por variados segmentos: sindicalistas, empresários, sem-terra, sem-teto, favelados, pequenos agricultores, banqueiros, artistas, microempreendedores e outros – esse comitê deveria ser responsável pela avaliação das políticas, programas e reformas antes e depois da implementação e de seus resultados –

⁶ A denominação das inteligências *coletiva* e *individual* foi feita por Keynes 2013i, p.84-92.

também deveria analisar a compatibilização entre si das diversas iniciativas governamentais.

Com essa estrutura organizativa seria bem provável que políticas governamentais emergenciais eficazes fossem seguidas, já que critérios científicos seriam adotados. Para o combate à pandemia do coronavírus, entre outras iniciativas, poderiam ter sido adotadas as seguintes medidas:

- i. Socorro a todas as famílias dos trabalhadores informais, desempregados e desalentados com um salário mínimo estabelecido pelo DIEESE.
- ii. Manutenção do emprego de todos os trabalhadores formais com o pagamento integral ou parcial de salário (complementado pelas empresas) - garantia do pagamento dos salários integrais do funcionalismo público.
- iii. Transferência (ou doação de) recursos para as empresas pequenas e micro que assim necessitassem para que seus negócios não entrassem em falência e fechassem as portas para sempre.
- iv. Distribuição de cestas básicas nos bairros pobres e periferias – isso teria reduzido o fluxo de pessoas aos supermercados e poderia atingir aqueles que por qualquer motivo não foram alcançados pelos benefícios (i) ou (ii).
- v. Socorro aos bancos, se necessário, para que fosse evitado qualquer ocorrência de possibilidade de crise sistêmica – medidas dessa natureza sempre deveriam ser aplicadas junto com auditorias das instituições e, se fosse o caso, responsabilização de seus donos ou acionistas majoritários.
- vi. Reversão industrial para a produção dos itens necessários para auxiliar na proteção da população (máscaras e etc.) ou no tratamento adequado nos hospitais (leitos, por exemplo). Além disso, as universidades públicas deram exemplo que poderiam produzir diversos itens ou consertar equipamentos. Portanto, empresas reconvertidas deveriam ter garantida a venda da sua produção ao setor público a

um preço lucrativo e universidades deveriam ter recebido recursos para ampliar as suas atividades.

- vii. Moratória da dívida dos entes federativos com o Governo Federal e transferência de recursos a esses entes para garantir o pagamento de suas despesas correntes e, também, recursos para o investimento na área da saúde. O SUS deveria ter ficado saturado de recursos e não de pacientes.
- viii. Oferta de crédito através dos bancos públicos para empresas médias e grandes com taxas de juros zero e carência de dois anos ou mais. As empresas deveriam demonstrar que os recursos creditícios foram utilizados para amenizar as dificuldades advindas da conjuntura econômica adversa.
- ix. Financiamento dos gastos necessários com emissão de dinheiro. Esse mecanismo não causaria inflação. Qualquer tipo de financiamento pode ser dinheiro novo para a economia real, sejam impostos pagos por ricos sejam empréstimos novos feitos pelo setor público (endividamento). O dinheiro novo vindo por qualquer canal (emissão, inclusive) somente causaria inflação se a economia estiver aquecida – estávamos e estamos muito longe disso. Ademais, a emissão de dinheiro reduz a taxa de juros de longo termo.
- x. Organização de um orçamento separado que poderia se chamar *Investimento Social de Combate ao Coronavírus*. Exemplo nesse quesito foi dado pelo udenista Carlos Lacerda; quando governou o Estado da Guanabara nos anos 1960, ele pediu ao seu Núcleo de Planejamento que fizesse um criativo orçamento: *gastos* nas atividades intermediárias e *investimento* nas atividades fins (na sociedade). (Ver Perez 2007, pp.171-178)

O planejamento brasileiro deve ir além de medidas emergenciais. A crise recente, mas que tem características de permanência, abriu a oportunidade para o lançamento da proposta de planos quinquenais ou decenais para estabelecer uma vida segura para todos. Muito antes do fim da II Guerra Mundial (ainda em 1941), Winston Churchill, primeiro ministro britânico, e Roosevelt lançaram a Carta do Atlântico. Era uma carta de esperança que delineava uma concepção de mundo para ser vivida após a crise; entre alguns pontos,

eles citaram: “... promover a colaboração mais completa entre todas as nações no campo econômico, com o objetivo de garantir, para todos, melhores condições de trabalho, avanços econômicos e seguridade social” (*Atlantic Charter* é de domínio público, disponível em vários sites da internet).

O Brasil deveria seguir esse exemplo. Deveria lançar, durante a crise permanente que vive, um planejamento que possa dar segurança de vida a todos. Os seguintes pontos poderiam compor esse planejamento: gerar empregos dignos para todos, estatizar e ampliar os sistemas de saúde e educação, industrializar o país em todas as suas regiões, fortalecer os bancos públicos e a Petrobras, estabelecer uma renda básica de cidadania, priorizar em termos orçamentários o investimento em ciência e tecnologia, realizar reforma agrária e urbana-habitacional, realizar reforma tributária que seja funcional (tributação progressiva), reformar a legislação trabalhista para garantir a formalização, direitos e o fim da pejotização e adotar novas políticas econômicas (fiscal, monetária e cambial) que tenham como objetivo máximo o pleno emprego e o bem-estar social para todos.

Planejamento estatal é necessário agora, mas sempre foi e sempre será imprescindível.

6 Consideração final

Utopias podem ser desenhadas para diversas dimensões: um mundo novo pode ser possível, um novo país pode ser almejado, uma cidade humanizada pode ser desejada, um novo sistema setorial (saúde, por exemplo) pode ser aspirado ou um novo tipo de relacionamento entre os indivíduos pode ser ambicionado. Sempre o objetivo final, o ideal, é primeiramente estabelecido. Há muito trabalho a partir daí.

É necessário fazer a propaganda do ideal. O objetivo deve ser transformar o ideal em sonho da maioria. Em paralelo, é necessário acumular ou organizar uma força política transformadora. No processo em direção ao ideal, as fases se misturam, se reforçam, mas são possíveis de serem identificadas.

O planejamento é o caminho entre o real/atual e o ideal/utopia. Contudo, para haver planejamento é necessária uma sabedoria capaz de proporcionar a elaboração de um diagnóstico acurado do real/atual. Com um diagnóstico nas mãos, o receituário que é o conteúdo do planejamento pode ser recomendado.

Em resumo, força política, diagnóstico do real/atual, planejamento e chegada ao ideal são as fases identificadas do caminho em direção à utopia. Entretanto, vale a pena repetir, essas fases se misturam ao longo de um processo, mas são identificáveis. Para o Brasil, ainda não foi construída uma utopia. Há alguma sabedoria para que possa ser feito um acurado diagnóstico, mas os remédios constituintes de um planejamento não podem ser elaborados. Afinal, faltam-nos saber qual é o ponto de chegada. Não temos um sonho bem delineado do Brasil que desejamos.

Referências

Balisciano, Marcia. 1998. “Hope for America: American Notions of Economic Planning between Pluralism and Neoclassicism, 1930-1950.” *History of Political Economy* 30(supplement): 153-178.

Crotty, James. 2019. *Keynes Against Capitalism*. Abingdon: Routledge.

Fuller, Edward, 2019. “Was Keynes a socialist?” *Cambridge Journal of Economics* 43(6): 1653–1682.

Keynes, John Maynard. 2013a. The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1931-1939 - World Crises and Policies in Britain And America*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXI. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013b. The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Activities 1929–1931 - Rethinking Employment and Unemployment Policies*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XX. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013c. The Collected Writings of John Maynard Keynes. In *Social, Political and Literary Writings*, Editado por Moggridge, Donald, Volume XXVIII. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013d. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, editado por Elizabeth Johnson, Volume XVI, *Activities 1914 -1919: The Treasury and Versailles*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013e. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, editado por Elizabeth Johnson, Volume XVII, *Activities 1920-1922: Treaty Revision and Reconstruction*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013f. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, editado por Donald Moggridge, Volume IX, *Essays in Persuasion*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013g. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, edited by Donald Moggridge, Volume XIII, *The General Theory and After - Part I Preparation*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013h. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, edited by Donald Moggridge, Volume XXIX, *The General Theory and After – a supplement*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013i. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, editado por Donald Moggridge, Volume XXI, *Activities 1931-1939: World Crises and Policies in Britain and America*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 2013j. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, editado por Donald Moggridge, Volume XXVII, *Activities 1940-1946: Shaping the Post-War World: employment and commodities*. London: Macmillan.

Keynes, John Maynard. 1973. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.

Landauer, Carl. 1947. *Theory of National Economic Planning* (second edition). Berkeley e Los Angeles: University of California Press.

Minsky, Hyman. (1975). *John Maynard Keynes*. New York: Columbia University Press.

Nove, Alec. 1992. *An Economic History of the USSR 1917-1991*. London: Penguin Books

O'Donnell, Rod. 1999. Keynes's socialism: conception, strategy, and espousal, in Kriesler, P. and Sardoni, C. (eds.), *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in Honour of Geoff Harcourt*, vol. 3: 149–175. London: Routledge.

O'Donnell, Rod. 1992. "The Unwritten Books and Papers of J. M. Keynes." *History of Political Economy* 24(4): 767-817.

Perez, Maurício. 2007. *Lacerda na Guanabara*. Rio de Janeiro: Odisséia Editorial.

Prebisch, Raul. 2011. *O Manifesto Latino-Americano e Outros Ensaaios*. Rio de Janeiro: Contraponto e Centro Internacional Celso Furtado.

Simonsen, Roberto e Gudin, Eugênio. 2010. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira* – (3ª edição). Rio de Janeiro: IPEA.

Skidelsky, Robert. 1983. *John Maynard Keynes – Hopes Betrayed 1883 -1920*. London: Macmillan.

Tugwell, Rexford. 1928. “Experimental control in Russian industry.” *Political Science Quarterly* 43(2): 161-187.