

DESAFIOS DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Felipe de Lima Bandeira

*Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Professor substituto do curso de Administração na Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA).*

Andréa Simone Rente Leão

*Doutora em Ciências Sociais com ênfase em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro (2017)*

Professora Adjunta da Universidade Federal do Oeste do Pará - UFOPA

Márcio Silva da Conceição

*Doutorando no Programa de Pós-graduação em Sociedade, Natureza e Desenvolvimento (PPGSND), da
Universidade Federal do Oeste do Pará – Ufopa*

RESUMO

O objetivo deste artigo é discutir as relações entre o planejamento econômico e o desenvolvimento no Brasil. Ressalta-se que o abandono das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento representa também o abandono da capacidade de planejamento do Estado. Os discursos liberais, desta forma, mostram-se incapazes de articular essas duas dimensões, tendo em vista que a ortodoxia econômica e as políticas de austeridade têm servido apenas para aumentar as brutais desigualdades do país. Assim, para um efetivo projeto de desenvolvimento econômico é preciso solucionar problemas estruturais do país, como: expandir a capacidade de investimento público, rompendo a camisa de força da austeridade fiscal; produzir uma reforma tributária mais igualitária e, por fim, construir uma efetiva política de planejamento baseado no pleno emprego.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; planejamento; Brasil.

Date of Submission: 22-04-2023

Date of Acceptance: 04-05-2023

I. Introdução

O objetivo deste artigo é discutir as relações entre o planejamento econômico e o desenvolvimento. Embora possa parecer óbvio, é importante ressaltar que o abandono das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento representa também o abandono da capacidade de planejamento do Estado.

Os discursos liberais, desta forma, mostram-se incapazes de articular essas duas dimensões, tendo em vista que a ortodoxia econômica e as políticas de austeridade têm servido apenas para aumentar as brutais desigualdades do país.

A sociedade brasileira possui muitas demandas e os governos devem direcionar seus esforços para atendê-las na sua completude. Para isso, deve-se incluir os pobres no orçamento e os ricos no imposto de renda. Isto de forma alguma deve ser encarado como populismo, uma vez que a reforma tributária é uma tarefa necessária e urgente para destravar as barreiras que nos impede de crescer e de nos desenvolvermos.

Para além disso, é preciso romper com as políticas de subordinação ao capital internacional, que nos impõe uma política derrotista, com a adoção de juros altos, baixos investimentos e alarmantes taxas de desemprego.

O mercado, sobretudo o financeiro, por sua grande estrutura oligopolizada e concentração nos centros capitalistas, nos empurra constantemente para essa situação. É preciso, portanto, romper com esta lógica e lutar para que o Estado se coloque como protagonista das políticas de desenvolvimento, expressas no aumento da produtividade do setor industrial, no pleno emprego e na distribuição de renda.

II. As contradições do Desenvolvimento

O desenvolvimento, embora presente desde o início da história do capitalismo, é um conceito controverso. Desde Adam Smith, a ideia de desenvolvimento foi descrita como acúmulo de riqueza e ganhos de produtividade do trabalho. Em Marx, na sua crítica da Economia Política, o desenvolvimento passou a ser um conceito que traz em si ganhos materiais e aumento da exploração da força de trabalho.

No final do século XIX e início do XX, a crença de que estaríamos caminhando para um mundo de progresso tecnológico e material inigualável, alimentou as esperanças de que o problema das desigualdades entre as nações seria resolvido em um intervalo de poucas décadas.

Certamente o avanço de grandes setores industriais, como a indústria química, a indústria do aço e do petróleo, sem falar na expansão das ferrovias, eram indícios de que a técnica e o progresso da sociedade estavam acelerando em um ritmo frenético e sem precedentes na história.

Estavam aí dadas as origens do grande capital monopolista que, mediante as disputas encarniçadas por territórios e mercados, produziram um dos maiores conflitos bélicos da história, a I Guerra Mundial (1914-1918).

O capital monopolista, diferente da lógica econômica dos tempos de Smith ou Ricardo, por sua força e tamanho, forçaram ao limite os pressupostos liberais de equilíbrio de mercado, tendo em vista que a sua reprodução e expansão exigiam cada vez mais a atuação incisiva do Estado, seja pelo controle das Colônias, seja confrontando militarmente nações concorrentes.

De todo modo, tornou-se cada vez mais difícil para os liberais explicarem as dinâmicas e flutuações do mercado. Aos poucos, foi perdendo força a ideia de que o mercado era um regente de uma orquestra caótica que, mediante os interesses individuais, conseguia alocar perfeitamente o equilíbrio entre oferta e demanda. Isto porque, a própria estrutura da oferta foi se tornando cada vez mais concentrada, o que produziu um quadro nítido de domínio político e econômico dos monopólios e oligopólios.

Mas, foi com a crise de 1929 e o crack na Bolsa de Nova York que as ideias liberais ruíram definitivamente. Os pressupostos liberais não eram suficientes para explicar as altas taxas de desemprego, tampouco o tamanho dos estoques não planejados e a capacidade ociosa das indústrias.

A partir de então, orientadas pelas ideias do economista inglês Jhon Maynard Keynes, a compreensão do equilíbrio de mercado passou a comportar a atuação do Estado para produzir o que Keynes chamou de Demanda Efetiva. Ou seja, o Estado passou a ser um agente fundamental na garantia dos níveis de investimentos compatíveis com o pleno emprego. Esta ideia alimentou uma nova rodada de discussões sobre a importância do Estado como planejador e indutor do processo de desenvolvimento.

Na América Latina, em particular, esse processo culminou em uma nova perspectiva sobre a ideia de desenvolvimento e, por conseguinte, numa profunda crítica ao subdesenvolvimento. A partir dos anos de 1950, os teóricos latino-americanos passaram a criticar as teorias das vantagens comparativas ricardiana. Ao observar o processo das trocas comerciais dos países latino-americanos como os países centrais, o economista Raul Prebisch (2011 [1949]) observou que as relações de troca estavam deterioradas para os países periféricos.

Na verdade, o próprio funcionamento da economia capitalista, mediante os diferenciais de produtividade, acabava transferindo para os países centrais parte substancial da riqueza produzida nos países periféricos. Em outras palavras, a venda de produtos primários e a compra de produtos industriais, no agregado macroeconômico, produzia uma situação desfavorável para a periferia.

A lógica de funcionamento do mercado, com uma nítida divisão entre o centro e a periferia, ou seja, entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, era o fator externo principal para a constituição do subdesenvolvimento. Em termos econômicos, isso se expressava como o diferencial de renda entre os países centrais e periféricos.

Esta ideia foi desenvolvida pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), organismo pertencente às Nações Unidas (ONU). A CEPAL buscou interpretar o desenvolvimento latino-americano como um complexo fenômeno de caráter dinâmico de propagação e irradiação de técnicas que partem dos centros e em alguma medida se internalizam na estrutura social da periferia.

Este amplo espectro teórico está ordenado e articulado em torno de três tendências: o desemprego estrutural, o desequilíbrio externo e a deterioração dos termos de troca, e dentro deste último, a diferenciação de renda, produzindo profundas assimetrias entre centro e periferia (RODRIGUEZ, 1981, p. 20).

A concepção básica da CEPAL sustenta que a economia mundial é composta por dois polos: o centro e a periferia. Ambos constituem um sistema de relações econômicas, cujas estruturas produtivas diferem substancialmente. Na periferia, a estrutura produtiva é heterogênea, marcada por atividades onde a produtividade do trabalho é elevada, como no setor exportador e outras com produtividade reduzida, como na agricultura de subsistência (RODRIGUEZ, 1981, p. 233).

Esses dois fundamentos, a heterogeneidade e a especialização, são definidas por contraste com a estrutura produtiva do centro, considerada comparativamente como homogênea e diversificada (RODRIGUEZ, 1981, p. 234).

De acordo com a CEPAL, mudanças significativas na periferia podem ser produzidas mediante uma política intervencionista do Estado, promovendo o chamado “desenvolvimento para dentro”, cuja principal fonte de dinamismo reside na instalação e ampliação do setor industrial para produção destinada ao mercado interno (RODRIGUEZ, 1981, p. 234). Por sua vez, a relação entre centro e periferia pressupõe certa dinâmica, permeável a mudanças estruturais, que podem reduzir o hiato de produtividade entre ambos.

Esse conjunto de prognósticos de políticas econômicas, no entanto, sofreu um forte revés com as ditaduras civil-militar em toda América Latina. No Brasil, o governo militar, através do Estado de Exceção (1964-1985), reprimiu trabalhadores, fechou o Congresso, censurou a Imprensa e produziu uma forma de desenvolvimento autoritária.

Desde então, nossas contradições trazem consigo aspectos negativos dessa experiência. Mesmo após a abertura do regime e o fim da ditadura civil-militar, em 1985 e, mais tarde, a eleição pelo voto direto do presidente da república, em 1989, a sociedade brasileira produziu uma forma de acomodação dos poderes em que o autoritarismo, sob novas roupagens, condicionou nossa perspectiva de desenvolvimento.

III. Planejamento Econômico e Desenvolvimento

O Desenvolvimento Econômico pressupõe um conjunto de instituições, hábitos e motivações tais que, os fatores aplicados (input) necessários para que haja um contínuo aumento da produção devem ser internalizados. São fatores essenciais: o capital, a mão de obra especializada e a tecnologia (MASON, 1970).

No entanto, comumente esses fatores estão sob o controle de poucas organizações oligopolistas. Essas organizações, por sua vez, representam interesses econômicos e políticos arranjados a partir das nações centrais. Mesmo com o acelerado processo de internacionalização do capital e a globalização, esses interesses econômicos se colocam a partir da dicotomia entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Para modificar estas relações, aumentando o progresso tecnológico e reduzindo o hiato de produtividade da periferia, o Estado e suas ferramentas de planejamento são fundamentais, sobretudo no que diz respeito ao manejo das políticas fiscais e monetárias.

Mas, para destravar estas ferramentas, deve-se enfrentar os problemas internos, que dizem respeito ao controle político e as estruturas de mercado internalizadas nos países subdesenvolvidos. Assim, o processo de desenvolvimento necessariamente perpassa pelo debate político. Em suma, uma das principais questões a serem resolvidas diz respeito a transferência de riqueza dos lucros para os salários, além da construção de um arcabouço institucional que garanta direitos e a efetividade da democracia.

O planejamento, desta forma, deve ter como objetivo canalizar os esforços do Estado para fortalecer as estruturas de produção e distribuição da riqueza. Um bom planejamento inclui metas e objetivos de curto, de médio e de longo prazo. Dentro dessas metas, deve-se procurar caminhos para solucionar o problema do investimento, do déficit público, do desemprego, da distribuição de renda e, por fim, da construção de pactos sociais para controle da inflação.

É necessário ainda avaliar o desempenho e a efetividade das políticas de desenvolvimento. Esse processo é fundamental para alinhar os interesses e corrigir equívocos da política econômica. Obviamente que este processo exige a construção de uma equipe técnica para avaliar e executar tais políticas.

Isto coloca em primeira linha a necessidade de equipar o Estado e aperfeiçoar seus instrumentos de transparência, controle e eficiência do gasto público. Em suma, a constituição de uma burocracia alinhada com a eficiência e eficácia das políticas em andamento, o que difere diametralmente dos modelos de gestão patrimonialista e personalista.

Assim, todas essas políticas, para se efetivarem, necessitam da formação de um grupo político comprometido com o desenvolvimento nacional. Em outras palavras, exige a formação de grupos políticos empenhados para efetivarem a distribuição de renda e aumento da produtividade do trabalho.

Para uma sociedade como a brasileira, enraizada em seu passado escravista, essa é uma tarefa difícil e envolve esforços da sociedade civil e de organismos políticos comprometidos em romper com os elos de dominação internos e externos.

O planejamento e o desenvolvimento, portanto, são dimensões de um mesmo processo, cujos desafios consistem em produzir crescimento econômico e distribuição de renda em um ambiente democrático.

IV. Desafios para o Desenvolvimento no período recente

A atual crise brasileira, como expressão e prolongamento das crises anteriores, se constitui a partir de uma dupla articulação: o subdesenvolvimento e a necropolítica (MBEMBE, 2016). Com isto, observa-se que os principais aspectos que a caracterizam são os arranjos políticos e estruturas econômicas fundadas no domínio e controle dos corpos, na gestão da morte e nas desigualdades econômicas da sociedade brasileira.

Em linhas gerais, a superexploração do trabalho e a política de morte constituem as ideias tóxicas que racionalizam a crise brasileira, base de um domínio político sobre o qual o poder tirânico tomou o controle e relegou as pessoas uma existência precária e sub humana. Essa noção de poder é suficiente para expressar as formas contemporâneas de governo e gestão das sociedades subdesenvolvidas.

Neste contexto, as guerras, cercas de arame farpado, expropriações, torturas, fome, prisões e mortes passam a legitimar um poder político que já não faz mais questão de esconder seus objetivos. Este cinismo expressa um projeto autoritário no qual a existência do *outro* se torna nociva e perigosa e, por isso, deve ser exterminada.

Este *outro*, por sua vez, é formado em oposição ao indivíduo que normaliza a barbárie. Daí porque o homem branco, “machão” e legítimo herdeiro da família patriarcal se apresente como o lócus deste arranjo político. Sob este aspecto, os matizes que dele decorrem não são mais do que reflexos imperfeitos da imagem narcisista do nosso passado colonial.

Passado, aliás, que se estende até o presente e perpetua a morte do *outro* como o verdadeiro ativo político. Assim, mesmo que se tenham extinguidos os troncos, chicotes, capitães do mato e feitores, em seu lugar foram habilitados os cacetetes, prisões e a força policial. Essas transformações conservam entre si não apenas os aspectos formais, mas também o núcleo de dominação e controle das camadas empobrecidas, formadas, sobretudo por negras, negros e povos indígenas.

Obviamente que esse processo não ocorre em uma única direção, tampouco os povos subalternizados aceitam calados as imposições desse regime de poder. Uma guerra visceral vem sendo travada entre as camadas populares e os “donos do poder” a fim de buscar ampliar ou reduzir o espaço conferido à necropolítica.

A ascensão de Jair Bolsonaro foi uma das expressões mais emblemáticas desse processo. Seu governo foi marcado por um total desprezo pela vida e por uma brutal forma de dominação, onde os discursos de ódios, controle dos corpos e mortes passaram a ditar e legitimar uma política liberal.

Nesse sentido, a construção do arquétipo do cristão-cidadão de bem deve ser lido como uma chave interpretativa de um certo cinismo, onde os discursos tradicionais deixam cair o véu doutrinário e se expressam diretamente nas narrativas de extermínio do outro.

No Brasil, todos esses absurdos foram normalizados e alçados ao status de política de governo. Para legitimá-la, foi criada uma formidável rede de ataques aos seus adversários, arregimentando um grupo de seguidores raivosos que em nome de Deus, da Pátria e da Família, passaram a defender explicitamente a supressão dos direitos democráticos e extermínio de minorias.

A eleição de Lula, neste sentido, deve ser considerada como uma grande vitória da democracia. Entretanto, os desafios para a efetivação de um governo popular e que produza um período de prosperidade e combate às desigualdades e fome são enormes.

A seguir, destaco as principais tarefas e desafios para o desenvolvimento para o próximo período.

Compromisso com a Democracia

Não existe desenvolvimento sem liberdade e democracia. Isto perpassa por descentralizar as decisões e o poder de dar ao povo as condições de decidir sobre seu futuro e as maneiras de atender as suas demandas.

Embora esta ideia pareça óbvio para a maioria das pessoas, a atual estrutura política do país encontra sérios limites para efetivar o processo de desenvolvimento. Desta forma, para uma democracia real, deve-se, por um lado, fortalecer os aparelhos institucionais que a sustentam e, por outro, ampliar da democracia participativa.

As minorias sociais, que são minorias apenas do ponto de vista do direito, visto que representam a maior parcela da sociedade, são os sujeitos fundamentais para esse processo. É com base no combate ao racismo e a integração efetiva do negro e do indígena no campo de alcance do direito e das políticas públicas que se pode medir o tamanho e o alcance de nossa democracia. De maneira correlata, isto se aplica para as mulheres, populações LGBTQIA+, deficientes, refugiados etc.

Portanto, a inclusão e integração desses sujeitos do ponto de vista dos direitos deve ser o principal indicador de uma democracia efetiva. Por sua vez, a democracia exige vigilância e combate aos grupos autoritários e fascistas que buscam implementar seus desejos a partir da morte e controle violento da sociedade.

Políticas de Pleno Emprego

Outra meta importante para garantir o processo de desenvolvimento sustentável é objetivar manter a economia no pleno emprego. Ou seja, o Estado deve manejar sua política econômica para garantir taxas de investimento compatíveis com baixos níveis de desemprego.

Para isso, deverá abandonar paulatinamente as políticas de juros altos, investir na infraestrutura e no desenvolvimento de tecnologias que aumentem a produtividade do país, reduzindo, desta forma, o hiato de produtividade em relação aos países desenvolvidos.

É a partir deste mecanismo que esta política econômica poderá manter o câmbio equilibrado, pois o incentivo da produção interna será traduzido numa redução das importações, sobretudo nos produtos de alta tecnologia, o que será expresso no emprego de força de trabalho nesses setores que passarão a ser em boa medida internalizados.

A implementação de uma política de pleno emprego, viabilizadas pela política fiscal e monetária anticíclica, além da adoção de uma taxa de câmbio competitiva, são instrumentos fundamentais para redirecionar o fluxo de riqueza da sociedade, distribuindo renda e garantindo dignidade e liberdade para as pessoas.

Reforma Tributária

A questão tributária é, sem dúvida, um dos maiores gargalos para o desenvolvimento do Brasil. Isto porque tributação regressiva funciona como um mecanismo perpetuador de desigualdades: os mais pobres pagam os maiores tributos, enquanto que os ricos são isentos ou pagam poucos tributos proporcionalmente a sua renda, o que acaba produzindo distorções no sistema tributário brasileiro.

O ônus de financiar o orçamento público acaba recaindo sobre os mais pobres, ao passo que os ricos são os maiores beneficiários das políticas econômicas, seja através do subsídio à produção, seja pela isenção de imposto ou pela baixíssima taxação dos produtos e serviços conspícuos.

Para produzir um efetivo processo de desenvolvimento se deve reorganizar e hierarquizar o custo da tributação para que os mais ricos paguei mais e os mais pobres paguem menos. Em si mesmo, este princípio garante que ocorra maior distribuição de renda via redução da carga tributária da faixa populacional que recebe até 2 salários mínimos, parcela que corresponde a mais de 70% da população brasileira.

Ao aumentar a tributação para os mais ricos e reduzi-la para trabalhadores assalariados, aumenta-se a capacidade de intervenção do Estado na economia, com o crescimento da base de arrecadação e expansão dos investimentos, condição básica para produção do pleno emprego, distribuição de renda e redução da desigualdade.

Orçamento Público

O compromisso com o desenvolvimento, para além da retórica, deve ser materializado em políticas públicas. Essa materialização, por sua vez, carece de recursos. Garantir que o orçamento e as políticas fiscais possam ser direcionados para o crescimento econômico e distribuição de renda é um compromisso prático e ativo de intensa disputa política.

De fato, é no orçamento que a democracia se materializa. Não se pode combater a fome, o déficit da educação, da saúde, da habitação e infraestrutura apenas com palavras bonitas. É preciso construir um orçamento que comporte as demandas e necessidades da sociedade brasileira.

Para isso, é preciso romper com os discursos ideológicos que tomam de assalto o Estado e retiram sua capacidade de planejamento e intervenção. Isto, em hipótese alguma significa em reduzir da liberdade, mas, ao contrário, significa fortalecer a democracia e garantir melhores condições para a maioria da população.

Discursos que criminalizam o déficit público e defendem um pretensso equilíbrio orçamentário e, portanto, uma austeridade permanente, devem ser confrontados com as experiências históricas, como mostram a constituição Estado de Bem Estar Social, onde o planejamento e o orçamento público foram mobilizados para aumentar o bem estar e melhorar as condições de vida da sociedade.

O déficit ou equilíbrio, portanto, visto sem contexto algum não dizem nada, pois em uma situação de crise humanitária, de precariedade dos serviços públicos, desemprego e fome, é necessário aumentar o gasto público e, se assim exigir a situação, aumentar o déficit público, que poderá ser corrigido tão logo a sociedade retorne para seu ciclo de crescimento econômico.

O orçamento, portanto, deve ser um instrumento para o desenvolvimento e compatível com os desafios de superar as enormes desigualdades que infelizmente ainda nos caracterizam.

V. Considerações Finais

Este trabalho pretendeu discutir as relações entre o planejamento e o desenvolvimento econômico, apontados elementos e desafios para superar a atual estrutura de subdesenvolvimento.

A democracia e a capacidade de planejamento do Estado devem estar direcionadas para superar os gargalos estruturais e diminuir os hiatos de produtividade que separam os centros das periferias do capitalismo.

Na América Latina e, no Brasil, em particular, por meio da CEPAL, a tradição intelectual de planejamento econômico foi uma das mais profícuas do mundo. Nosso passado colonial e as estruturas conservadoras de nossas elites, no entanto, foram fatores fundamentais para fazer do Brasil um país que constantemente moderniza o atraso e, desta forma, nos empurra para trás.

Ainda assim, a sociedade brasileira, mostrou força e disposição para lutar por políticas públicas que produzam maior autonomia e desenvolvimento econômico pautado no pleno emprego e distribuição de renda.

Esses são desafios atuais, para os quais o próximo governo Lula, eleito numa conjuntura de extrema polarização com forças conservadoras, deverá se debruçar. É fundamental, desta forma, resgatar a capacidade de planejamento do Estado para efetivar um verdadeiro projeto nação, onde as profundas desigualdades sociais, pobreza e fome possam ser definitivamente eliminadas.

REFERÊNCIAS

- [1]. BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1 e 2.
- [2]. CARDOSO JÚNIOR. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 4, Ipea, 2011.
- [3]. FURTADO, C. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- [4]. MASON, Edward S. O Planejamento e o Desenvolvimento. Revista, NEA, n° 15, 1970.
- [5]. MBEMBE, Achille. Necropolítica. São Paulo: Editora N-1, 2018.
- [6]. OLIVEIRA, C. A. B. Relações internacionais e desenvolvimento econômico. In: BIASOTO; SILVA. (Orgs). Desenvolvimento em questão. São Paulo: Fundap, 2010.
- [7]. PREBISCH, Raul. O manifesto Latino-Americano e outros ensaios. Organização de Adolfo Gurrieri; Prefácio de Ricardo Bielschowsky. Rio de Janeiro, RJ: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011 [1949].
- [8]. PREBISCH, Raul. Dinâmica do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura, 1964.
- [9]. RODRIGUEZ, Octavio. Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1981.

Felipe De Lima Bandeira. Et.Al.” Desafios Do Planejamento E Desenvolvimento Econômico No Brasil”. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)* 25(5) 2023, pp. 26-31.