

## **EVOLUÇÃO DOS SISTEMAS DE PLANIFICAÇÃO E DE GESTÃO DAS EMPRESAS NOS PAISES SOCIALISTAS EUROPEUS (INCLUSIVE U. R. S. S)\***

Pierre George \*\*

O termo *planificação* tem em economia socialista uma significação distinta daquela que geralmente tem em economia liberal, pelo fato de ter o Estado a posse de todos os meios e instrumentos de produção, no sentido mais amplo. Entretanto, histórica e inicialmente não há necessidade de confusão entre planificação e existência de um regime socialista. A planificação é a consequência de um fenômeno de *convergência entre uma necessidade objetiva e uma posição doutrinária*. Ela procede, com efeito, da vacância do poder de decisão e de gestão em matéria econômica consecutiva às guerras e às revoluções. A partida dos chefes e dos responsáveis pelas empresas — nacionais e estrangeiras — implica na obrigação para o Estado de assumir a direção da economia e, em consequência, se encarregar de sua coordenação. Na União Soviética, após a Revolução de 1917, a planificação, preparada durante dez anos de economia de improvisação e de transição, respondeu ao mesmo tempo a uma necessidade e a um conceito doutrinário. Nas Repúblicas Populares da Europa Central, após 1945, a planificação de necessidade procedeu — e de certa forma preparou — a adoção de um sistema político e econômico socialista.

Uma vez estabelecida, a planificação em regime socialista se apresenta como uma *organização global do conjunto da economia* e como uma *disciplina social*, implicando na subordinação de todas as formas de existência à execução dos objetivos do Plano, considerado como condição da independência nacional e do desenvolvimento.

Técnicamente, planificação comporta a organização da economia sobre a base de uma coordenação imediata e de

\* Conferência realizada na A.G.E. — S.R.S.P. — Trabalho recebido em maio de 1968.

\*\* Tradução de Nelson de La Corte

previsão de todos os fatores da produção. Ela exige a constante regulação da marcha dos mecanismos de produção e de transmissão para evitar as disparidades de desenvolvimento que poderiam provocar desarmonias e bloqueios. Ela se apoia em "indicadores de marcha" diferentes dos da economia liberal. Os preços são fixados pelo Plano. A concorrência entre as empresas desapareceu e a rentabilidade política — isto é, a realização dos objetivos de urgência estabelecidos pelo plano — substitui a rentabilidade contábil e econômica no sentido restrito da palavra. O principal indicador passa a ser a realização das normas quantitativas fixadas pelo Plano.

O objeto da planificação socialista é, a curto prazo, a consolidação das posições políticas e militares do socialismo como sistema político e econômico (notadamente no caso da U.R.S.S. entre 1917 e 1941). A médio ou a longo prazo, é a "passagem do socialismo ao comunismo", isto é, de uma economia de recuperação do atraso técnico e econômico ("Take off" dos economistas liberais) dito pelos autores soviéticos "construção do socialismo", a uma economia distributiva de consumo ("Para cada um segundo suas necessidades"). Em uma conjuntura inicial de subdesenvolvimento e mais tarde de competição com a economia a mais poderosamente equipada do mundo (a economia dos Estados Unidos), a fase socialista de equipamento se prolonga em detrimento da passagem à economia de consumo. A guerra (1941-1945) e as enormes destruições que ela provocou contribuíram para levar, após pouco mais de meio século de "construção do socialismo", a U.R.S.S. a transpor o limite da entrada de uma economia distributiva.

As técnicas de planificação evoluíram em função das mudanças que intervieram na conjuntura política e econômica, assim como das mutações muito importantes ocorridas nas formas de produção, transporte e comunicações, no decorrer dos últimos decênios.

Inicialmente a planificação, apoiada em dados estatísticos e informações limitadas, centrada sobre objetivos fundamentais tecnicamente simples, é uma planificação centralizada e autoritária, decidida a partir de proposições técnicas da Comissão Central de Planificação (Gosplan) pelo governo (Presidium do Soviet Supremo), após parecer

do Partido Bolchevik. É uma lei de Estado que leva à nação a obrigação de execução. Ela responde a uma necessidade: desenvolver as condições e meios de produção e de defesa. Ela se assenta sobre uma concepção "dogmática" da planificação: a *autoprodução* de todos os meios de produção em uma situação de bloqueio de fato. O plano fixa para cada "empresa", isto é, para cada estabelecimento ou centro de produção, nacionalizado por definição, ou para cada "combinação", isto é, para cada complexo industrial, os objetivos de produção em quantidade e em qualidade, a atribuição de crédito de funcionamento, de matérias primas, de equipamento, de mão de obra, os preços de entrega na entrada e na saída, donde, por diferença, o produto bruto. A responsabilidade do aparelho de direção (diretor, representante do Partido Bolchevik, representante do Sindicato) se limita a ser, então, o de agente de execução, atento, disciplinado e com poder de iniciativa bastante limitado. Para se superarem múltiplas tendências à inércia, recorreu-se a diversos sistemas de estímulo, apenas para o absentismo, prêmios de rendimento, campanhas para uma organização racional do trabalho na base ("Soakhanovismo"). A partir de 1938, a planificação (período do 3.º Plano Quinquenal) implica na consulta das assembleias de produção nas fábricas e nas cooperativas agrícolas. Essas consultas se não tiveram grande importância sobre a modificação das decisões da Comissão Central de Planificação, tiveram por objetivo essencial engajar o sentimento de responsabilidade dos trabalhadores em relação à execução das normas e previsões do Plano.

As duras provações da Guerra e as necessidades de reconstrução, que representaram o essencial dos objetivos do 4.º Plano Quinquenal e uma parte do 5.º, adiaram, até a metade da década de 1950, as reformas técnicas e estruturais da planificação. *Após a morte de Stalin* estas se configuraram como urgentes. Com efeito, as condições do desenvolvimento econômico foram modificadas, ao mesmo tempo, pelas mutações tecnológicas e pela evolução da conjuntura internacional.

A partir de 1945 a União Soviética empreendeu revoluções políticas e econômicas nos países vizinhos, de uma forma geral ocupados pelas forças soviéticas, após a derrota alemã. Esses países adotaram estruturas socialistas trans-

formando-se em *Repúblicas Populares*. Esta evolução foi facilitada pela vacância do poder econômico e pelo descrédito das nações em relação aos regimes políticos, do pré-guerra que, geralmente, mostraram-se incapazes de resolver os problemas essenciais. Daí em diante a União Soviética não era mais "o único país socialista do mundo" e podia organizar uma cooperação econômica com países da mesma estrutura econômica. Pouco tempo após, a passagem da China ao socialismo colocava a U.R.S.S. numa posição aparentemente dominante no plano mundial. Uma curiosa ausência de análise objetiva das condições específicas de cada país conduziu ao *transplante quase integral das estruturas e dos "modelos" da economia e desenvolvimento da U.R.S.S. de 1927 ou 1930 nos novos países socialistas* impondo, em particular a cada República Popular, a criação de uma "indústria pesada" e ligando o processo de acesso à verdadeira independência à posse de todos os meios de produção, compreendida aí a indústria de base. Apesar da ajuda técnica trazida pela U.R.S.S. como compensação à cessão de produtos e serviços, essa política econômica foi muito constrangedora para as Repúblicas Populares. A coletivização das terras, assim como a mobilização industrial foram mal assentadas e, após a morte de Stalin, crises graves, das quais a mais dramática foi a revolta dos húngaros, obrigaram a reconsiderar o conjunto da política econômica. A dissidência chinesa em relação à política soviética acaba de colocar de novo a União Soviética numa posição de relativo isolamento que a embaraça, ao mesmo tempo em que as Repúblicas Populares procuram, de uma maneira mais realista, formas adaptadas às novas condições do momento.

No plano da política geral a U.R.S.S. deve manter com os *Estados Unidos uma relação de força que garanta, a um só tempo, seu prestígio internacional e sua segurança*. Ora, o poderio respectivo dos países, mais avançados não se define e não se mede mais nos mesmos termos técnicos de 1941. A União Soviética tinha que resistir à agressão da mais forte potência econômica e militar européia que se apoiava, até então, de todo o aparelho de produção da Europa Ocidental, a Alemanha de Hitler, mobilizando o potencial de produção industrial implantado durante um pouco menos de quinze anos de planificação autoritária centrada sobre o desenvolvimento das indústrias "pesadas" (indús-

trias de equipamento e de material fundamental com dupla finalidade civil, como os tratores e as grandes máquinas agrícolas, ou o material ferroviário; material militar, como os carros de combate, os canhões, os motores de avião e o material de artilharia). Mas, em 1950 ou 1955, ao tempo da "guerra fria" e após, durante a "coexistência pacífica", trata-se de uma confrontação mais ou menos tensa com o potencial técnico e industrial dos Estados Unidos. *A bomba de Hiroshima mostrou à União Soviética que o equilíbrio de forças não se exprimia em termos de aço ou de carvão, mas em termos de energia nuclear, de armamentos atômicos e, quase simultaneamente, em termos de foguetes e de navegação aeroespacial.*

Uma verdadeira reconversão técnica, uma meta particularmente brutal se impunham. Criação de novos sistemas e aparelhos de produção, multiplicação das pesquisas e tentativas voltadas para novos quadros de organização e de planificação. Elas exigiam também investimentos muito importantes e de lenta amortização. Esses investimentos iriam novamente bloquear toda liberalização da distribuição; iriam continuar impondo ao campesinato, que representa a metade da população, vendas a baixo preço desencorajando-o de toda iniciativa? A União Soviética e os países socialistas europeus se encontram diante de um difícil problema? *É possível realizar, ao mesmo tempo, o objetivo social do socialismo, isto é, a passagem ao comunismo, e garantir uma posição de equilíbrio de técnica e de força com os Estados Unidos e, de uma maneira geral, com os países de economia capitalista?* Para responder a estas questões o governo e os técnicos da economia empreenderam, a partir de 1956, uma análise crítica de todo o sistema econômico e, antes de tudo, da planificação.

A primeira fase dessa análise crítica é dominada pela personalidade e pelos discursos do presidente *Nikita Krutchev*. Parece que a melhor maneira de definir o espírito e a forma dessa crítica é de qualificá-la de *crítica esquemática do esquematismo*. Ela foi certamente positiva na medida em que desmistificou uma organização que havia se beneficiado, até então, de uma confiança e de um otimismo cego, mas ela não levou a uma transformação profunda do sistema e não resolveu senão parte dos problemas essenciais. No entanto, o balanço foi estabelecido em termos severos:

- inércia e subprodução da agricultura;
- impotência do centralismo burocrático para resolver os problemas colocados pela passagem a uma nova "idade técnica";
- ausência do sentido de responsabilidade ao nível dos organismos de produção;
- má utilização do espaço nacional, desperdício de transportes, falta de coordenação na escala regional;
- baixa produtividade do trabalho e dos investimentos, tendo como conseqüência uma acumulação insuficiente de capital nacional, que por sua vez dificulta o desenvolvimento e gera um atraso no progresso social.

Múltiplos exemplos e anedotas ilustrando os discursos presidenciais, até a apresentação caricaturesca dos erros e insuficiências, tornaram perceptíveis a todos a necessidade de reformas profundas.

Mas, de fato, essas críticas só foram seguidas de *reformas mais formais que precisamente profundas*. Ataca-se apenas lentamente e de maneira tímida o *problema camponês*, encorajando-se a cultura do milho, empreendendo-se o plantio extensivo das "terras desbravadas" das margens áridas da Sibéria e do Kazakistão e — o que é finalmente mais importante do ponto de vista das estruturas — suprimindo-se as entregas obrigatórias de produtos agrícolas a baixo preço, distribuindo-se aos kolkhozes o material de produção até então concentrado nas estações de máquinas e tratores do Estado e alugados de forma onerosa às cooperativas (kolkhozes).

No que concerne à *reforma da planificação geral*, o aparelho central é modificado. Os ministérios que funcionavam como serviços de aplicação, cuja especialização havia sido exagerada, são agrupados em organismos melhor colocados para assegurar as operações de coordenação. A Comissão Central de Planificação (Gosplan), que se havia tornado um organismo enorme e sobrecarregado, divide agora suas funções com outros órgãos de direção, como o Gosstrói, para todas as operações de construção. Mas, a idéia central da reforma de 1956/1957 é a *descentralização da economia e a regionalização*.

Tratava-se de repartir as responsabilidades da planificação entre o poder central — este administrando os mecanismos e empresas de importância decisiva para o conjunto

da União — e os poderes regionais representados pelos Conselhos Econômicos Populares (Sovnarkhozes) resolvendo na escala regional os problemas de coordenação e execução das normas do Plano. Infelizmente, a adoção do princípio precedeu uma análise aprofundada das potencialidades e das estruturas regionais do imenso território soviético e não se pôde fazer coisa melhor, numa primeira etapa, que transformar em regiões econômicas as 105 regiões administrativas ou prefeituras (Oblast'). A desigualdade qualitativa dos "sovnarkhozes", a inadaptação da divisão administrativa às necessidades específicas da economia, condenaram o sistema. Após algumas experiências com outras divisões, apesar de um esforço de análise das realidades regionais levada a efeito por geógrafos, o que deu lugar a um imenso número de publicações sobre o tema da regionalização "rayonirovanyé", a empreitada foi abandonada e os "sovnarkhozes" suprimidos.

É ao princípio e mesmo à forma da planificação que, daí em diante, a crítica se dirige, sobretudo a partir de 1960/62. Essa crítica não é mais caracteristicamente política, mas predominantemente científica. E é sobre as bases dos relatórios científicos dos economistas que, agora, as assembleias políticas discutem. Dois nomes dominam a nova análise e as novas proposições relativas à economia soviética: o do acadêmico Nemtchinov, falecido em 1965, e o do professor Libermann. As críticas reúnem e precisam as do presidente Krutchev:

- bloqueio burocrático do aparelho central;
- inércia em todos os níveis, formalismo econômico;
- escôlha de indicadores de marcha da economia não significativos e, em consequência,
- produtividade baixa, má rentabilidade dos investimentos, custos de produção elevados.

Alguns mecanismos e instituições são denunciados como responsáveis maiores. Em primeiro lugar o mecanismo de preços planificados que interdita ou desencoraja toda iniciativa por parte dos organismos de produção. Observa-se que, desde que a demanda de produtos de uso e de consumo é liberada por uma abertura das possibilidades de distribuição e de consumo, começa a aparecer uma distorção qualitativa ou específica entre a oferta e a procura que leva à estocagem de produtos que não interessam ao consumidor.

enquanto que, a produção daquilo que é desejado, não é assegurada. Prova que a determinação autoritária das categorias e das quantidades não convém a um mercado interior liberalizado. As análises setoriais — notadamente as do desenvolvimento da indústria química considerada pouco antes, e com razão, pelo presidente Krutchev, como um fator de aumento das possibilidades de produção dos gêneros e objetos de consumo e de uso — mostram que os desperdícios, as inaptações técnicas, a preparação insuficiente dos quadros e da mão de obra são responsáveis pelos custos de produção muitíssimos elevados. Coloca-se em causa, também, a política de localização das empresas em função da evolução das técnicas e principalmente a do transporte de energia elétrica — a U.R.S.S. acaba de ajustar sistemas de transporte, a grande distância, de altas tensões muito fortes, 750 e 800.000 volts — e da transmissão de produtos petrolíferos líquidos e gasosos por canalização.

Diversas *soluções experimentais* foram recomendadas e aplicadas, com prudência, pelo último Congresso do Partido Bolchevik e pelas decisões ulteriores do governo. Elas podem ser classificadas sob quatro rúbricas:

1 — *Descentralização ao nível das unidades de produção, "empresas", ou grupo de empresas, "combinados"*. Contabilização do exercício no nível dessas unidades. Atribuição do valor de indicador de marcha da economia ao volume do benefício bruto ou "lucro". Despertar o interesse do pessoal pela possibilidade de utilização de parte desse lucro, se não de sua totalidade, em investimentos de desenvolvimento da empresa, em obras sociais, na construção de moradias, no aumento da remuneração sob a forma de prêmios, etc. . . .

2 — *Liberalização do mecanismo de preço no interior de uma faixa estabelecida pelo Plano para encorajar e tornar possível a constituição dos benefícios brutos ou lucros e estabelecer uma relação espontânea entre fornecedores e clientes, estimulando as iniciativas e a busca de melhores condições de rentabilidade.*

3 — *Estímulo ao consumo* — podendo chegar até ao recurso da implantação de empresas estrangeiras para responder às necessidades não satisfeitas pela indústria nacional — e aceitação da demanda como fator da orientação da produção.



**4 — A liberalização das obrigações até então impostas à agricultura e o estímulo às opções de produção através de preços diferenciais, associada a um aumento do papel das fazendas do Estado (Sovkhozes) na exploração do solo agrícola e na produção global dos produtos da terra.**

Essas transformações nos modos de gestão econômica da U.R.S.S. foram e continuam a ser acompanhadas por transformações análogas nas Repúblicas Populares européias. Desde 1956, o sistema de industrialização integral de cada país foi abandonado. Com o auxílio do *Conselho de Ajuda Econômica Mútua* (Comecon) que é muito mais um organismo de coordenação e de normalização das economias que uma comunidade econômica no sentido aplicado ao "Mercado Comum" da Europa de Oeste, os diversos países organizaram suas economias em função de sua especificidade e de seus equipamentos anteriores. Os resultados são espetaculares. Esses países todos, hoje, já entraram na era industrial e no concerto dos países desenvolvidos. Mas, para completar e prosseguir seu desenvolvimento, eles aspiram maior independência econômica e, em particular, uma abertura mais ampla das trocas com os países não socialistas.

Estes são alguns dos problemas mais atuais desse conjunto de Estados que, mesmo buscando novas vias, lembram, cada vez que se possa duvidar, que não se colocam em causa os princípios fundamentais do socialismo.