

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO SOCIO ECONÔMICO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:**  
**UM INSTRUMENTO A SERVIÇO DO PODER**

**MARIA JOSÉ MENEZES**

**DISSERTAÇÃO SUBMETIDA COMO REQUISITO**  
**PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

**NOVEMBRO / 1979**

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:  
UM INSTRUMENTO A SERVIÇO DO PODER**

**MARIA JOSÉ MENEZES**

ESTA DISSERTAÇÃO FOI JULGADA ADEQUADA PARA A OBTENÇÃO DO TÍTULO  
DE **MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO**  
(ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**), E APROVADA EM SUA  
FORMA FINAL PELO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO.

---

Prof. Antonio Niccoló Grillo  
**COORDENADOR DO CURSO**

APRESENTADA PERANTE A BANCA EXAMINADORA COMPOSTA DOS  
PROFESSORES:

---

Prof. Ubiratan Simões Rezende, Ph.D.  
**PRESIDENTE**

---

Prof. Nelson Colossi, M.Sc.

---

Prof. Antonio Niccoló Grillo, L.D. Dr.

**Aos**

**meus pais**

“O planejamento deve ser orientado para o povo. Deve ser construído em torno do homem, de suas necessidades, desejos e esperanças, sua conveniência e sua felicidade”.

**J. M. CAMPBELL**

“Planning and Politics”

## APRESENTAÇÃO

Consubstanciando a última etapa de um programa de estudos desenvolvido para a obtenção do grau de Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina, este trabalho representa o resultado de uma somação de esforços e um justo prêmio aos que dele participaram quer direta, quer indiretamente.

Em primeiro lugar, menciono minha família, especialmente meus pais, os quais me ensinaram o caminho da paciência, perseverança e humildade, qualidades que me foram essenciais à realização desta Monografia.

Destaco, também, a valiosa contribuição dos professores orientadores Nelson Colossi e Ubiratan Simões Rezende que, combinando dedicação intelectual e compreensão humana, proporcionaram-me o apoio necessário ao desenvolvimento da pesquisa.

Dado o risco de omissão, generalizo o meu agradecimento a tantos quantos cooperaram, inclusive com palavras amigas de motivação e estímulo, cumprindo-me ressaltar a coordenação, bem como professores, colegas e funcionários do curso.

Quanto a mim, sinto-me plenamente recompensada pelo sacrifício, pois tive a oportunidade de familiarizar-me com uma área de estudo cuja importância avulta no conturbado mundo atual. Além disso, o tema escolhido representou o desejo pessoal

de realizar um trabalho que, ao menos, denunciasse uma crescente marginalização da grande maioria da sociedade, dada a existência, a nível mundial, de modelos de planejamento altamente elitistas, malgrado administrados em nome daquela sociedade. Assim sendo, ao tempo em que pesquisava aspectos de tão grande relevo, no plano macrossocietário, concretizava o intento - dentro do que me foi possível - de desenvolver um trabalho que expressasse minha preocupação com o ser humano, particularmente com aqueles que sofrem, de forma mais intensa, com as conseqüências negativas da imposição de valores no direcionamento da vida humana associada.

**A autora**

## RESUMO

Em termos de decidir antecipadamente o que se deve fazer, planejar é uma atividade própria do ser humano; portanto, sempre existiu.

O planejamento governamental se iniciou, contudo, na Rússia, após a Revolução bolchevista, mais precisamente na década dos 20, como um instrumento a serviço do desenvolvimento econômico. Desde então, gradativamente e, com o declínio da ideologia liberalista, a intervenção do Estado na economia passou a ser uma atividade constante, principalmente em países em desenvolvimento. A própria crescente complexidade com que se revestem as necessidades e aspirações da sociedade tem exigido, cada vez mais, um embasamento científico dos critérios norteadores do processo de tomada de decisões.

Ressalta-se, contudo, que a capacidade racionalizadora do processo de planejamento não é condição suficiente para o prevailecimento dos interesses públicos sobre os privados, pois isto depende da representatividade e poder concedidos aos segmentos integrantes de toda a sociedade. Infere-se, dessa forma, que a atividade planejadora encerra sérios riscos, caso venha a se vincular basicamente a interesses particulares de grupos minoritários que detenham o poder.

As formas de aplicação do planejamento governamental variam em função de diferentes condições históricas, políticas e econômico-sociais de cada país. No entanto, tomou-se como referência, neste estudo, as duas vertentes básicas em que se

insere o planejamento do Estado, quais sejam: as economias de planificação centralizada, tendo sido utilizado, como exemplo, a URSS e as economias mistas, onde coexistem livre iniciativa e intervenção estatal.

Nas economias centralizadas, o planejamento substitui os mecanismos de mercado no direcionamento do sistema econômico, ou seja, o que determina o funcionamento deste são normas e decisões governamentais. O governo é o único agente planejador e a execução dos planos é praticamente privativa do setor público, o qual centraliza a economia nacional.

Nas economias mistas, o planejamento não substitui o sistema de preços mas sim, corrige suas distorções, a fim de que a alocação de recursos aumente a eficiência econômica, sendo que a influência do governo pode ser exercida de forma direta ou indireta.

Observa-se, não obstante, a busca de um modelo eclético, visando a conciliação do dinamismo da livre iniciativa inerente ao capitalismo com a racionalidade que caracteriza o planejamento centralizado, procurando-se evitar o desperdício da produção capitalista ou a lentidão burocrática da administração socialista. Na verdade, muitas diferenças fundamentais entre os dois sistemas estão fora dos estreitos limites da economia: referem-se ao lugar do indivíduo na sociedade e ao grau de aceitação dos valores individuais como condicionantes do curso dos acontecimentos.



A intervenção do Estado via planejamento se faz mais premente nos países ditos subdesenvolvidos, face à necessidade de se imprimir ao seu processo de desenvolvimento um ritmo acelerado que diminua a defasagem que os separa dos países considerados mais desenvolvidos.

Utilizando-se como marco referencial a América Latina, procurou-se evidenciar, não obstante, que o planejamento para o desenvolvimento tem acarretado conseqüências nefastas aos países onde ele é implementado. Tais conseqüências dizem respeito, mormente, à subordinação ao poder econômico internacional, bem como a certa negligência às responsabilidades sociais, por parte do Estado, o qual tem servido basicamente a interesses privados. Assim, o processo de desenvolvimento tem contemplado tão-somente uma minoria - ao adotar técnicas produtivas e padrões de consumo próprios dos países mais desenvolvidos - sendo, também, incapaz de corrigir distorções inerentes à estrutura econômico-social.

Especificamente no Brasil, os planos de governo não têm representado, da mesma forma, os interesses da maioria da sociedade, o que implica dizer, não têm atendido às necessidades sociais básicas.

Na verdade, desde seus primórdios, o planejamento brasileiro tem-se caracterizado por uma crescente hegemonia do Poder Executivo, a par de uma crescente centralização do processo decisório ensejando, também, uma aliança entre o governo tecnoburocrático e a grande empresa capitalista, quer nacional - estatal e privada - quer transnacional. O processo de desenvolvimento tem, portanto, beneficiado basicamente a concentração do capital e da renda e a modernização de

determinados setores da economia, às expensas de uma subordinação do Brasil ao sistema capitalista internacional.

Assim sendo, a experiência brasileira em planejamento tem conduzido a uma ênfase acentuada ao tecnicismo e à racionalidade econômica na definição de diretrizes econômico-sociais, as quais passaram a se voltar, cada vez mais, para aspectos econômicos da realidade - malgrado as intenções de cunho social - e a se nortear basicamente por critérios de eficiência em detrimento de valores essencialmente societários.

Com efeito, malgrado suas diferentes formas de aplicação, o planejamento governamental realiza-se via aparato burocrático, vinculando-se, assim, ao instrumental político-administrativo do Estado. Conseqüentemente, é lícita a crença de que o planejamento constitui um instrumento manipulado por uma elite com acesso ao processo decisório da máquina estatal.

Cumprido, então, assinalar que o fenômeno burocrático insere-se no conhecimento administrativo, considerado por muitos dos seus estudiosos como um conhecimento instrumental a serviço do poder, quer econômico, quer político. Portanto, o planejamento que se efetua no contexto de burocracias associa-se inevitavelmente ao poder, vale dizer, aos interesses de uma minoria, vez que o processo decisório burocrático é elitista. Tal minoria impõe, então, seus valores ao restante da sociedade, do que decorre o não atendimento de muitas das necessidades básicas da vida social ordenada.

Assim é que na URSS, a tecnoburocracia que dirige a sociedade a partir de uma dominação burocrática, tem servido basicamente aos interesses da burocracia como classe dirigente, preservando seus privilégios e obstaculizando as reivindicações dos demais componentes da sociedade, isto é, as necessidades sociais não têm sido devidamente atendidas.

Nos países capitalistas monopolistas - basicamente EUA e Europa Ocidental - observa-se que, paralelamente ao desenvolvimento das instituições democráticas, tem havido uma expansão das burocracias governamentais, nas quais desenvolve-se um planejamento a serviço dos capitalistas - monopolistas e oligopolistas -, sem deixar de servir aos tecnocratas. Confunde-se, no planejamento de governo, objetivos públicos com objetivos das grandes firmas - e da empresa privada de modo geral -, o que traduz-se numa negligência às necessidades sociais não relacionadas com o interesse econômico.

No que tange aos países capitalistas dependentes, o planejamento tem-se efetuado, não raro, através de um Poder Executivo forte e com alto grau de centralização, estando a serviço da classe capitalista e sendo uma forma de a tecnoburocracia estatal assumir poder crescente no âmbito do Estado. Dessa forma, o crescimento econômico, elitista e concentrador, tem sido um valor que predomina sobre a justiça social.

O planejamento governamental no âmbito da tecnoburocracia brasileira, da mesma forma, tem sido um planejamento predominantemente econômico que marginaliza grande parte da população. A consolidação do poder decisório do aparato

burocrático governamental, que aquele planejamento ensejou, tem resultado numa estrutura político-administrativa com escassa permeabilidade à participação e representação dos diversos segmentos que integram a sociedade, e, numa defesa de interesses do grande capital, tanto nacional quanto estrangeiro.

Assim sendo, o planejamento brasileiro não tem refletido os valores societários, porquanto os problemas sociais ligados ao desenvolvimento não são devidamente interpretados, vez que as variáveis que não as de natureza econômica são alijadas do modelo de desenvolvimento. Por conseguinte, o quadro referencial que informa os responsáveis pelas decisões dissocia-se da realidade social, sobre a qual passam a imperar valores economicistas e racionalistas, incapazes de dar respostas satisfatórias às necessidades da vida humana associada.

A título de considerações finais este trabalho sugere, então, a participação comunitária no processo de planejamento, a fim de que o ser humano - ontologicamente participante - constitua o fundamento e o fim da vida social e o povo torne-se sujeito da história e não mero espectador. Dessa forma, a participação comunitária na definição de diretrizes públicas, como concepção de uma política humanista, representa uma alternativa às tendências desumanizadoras da concentração do poder, quer em mãos do capital, quer em mãos do Estado, ou de uma coalizão entre eles.

## ABSTRACT

In terms of previously deciding what should be done, planning is an activity pertaining to human beings, consequently it has always existed. However, governmental planning started in Russia after the Bolshevik Revolution, more precisely in the 1920's, as an instrument which was at the service of economic development. Gradually, ever since, and with the fall of liberalist ideology, the intervention of the State in the economy came to be a constant activity, specially in developing countries. The increasing complexity with which are coated the necessities and aspirations of a society, have claimed, in an increasing fashion, a scientific basis for the leading criteria of the decision-making process.

However, it is emphasized that the rational capacity of the planning process is not a sufficient condition to have the public interest prevail over the private interest, since this depends on the representativeness and power attributed to the segments of the entire society. This way, it is inferred that the planning activity includes serious risks in case it becomes basically attached to the particular interests of minority groups which hold power.

The forms of application of governmental planning vary as functions of different historic, political and socioeconomic conditions of every country. This study takes as reference the two basic flows in which the planning of the State is placed: the

economies of centralized planning, for example in the Soviet Union, and mixed-economies where free initiative and state intervention coexist side by side.

In centralized economies, planning substituted the market mechanism in the management of the economic system, in other words, what determines the functioning of such a system are governmental decisions and norms. The government is the only planning agent and the execution of the plans is practically dominated by the public sector, which centralizes the national economy.

In mixed-economies, planning does not substitute the system of price but it corrects its distortions, so that the allocation of resources increases economic efficiency, hence government influence may be exercised in direct or indirect forms.

One observes a search for an eclectic model aimed at the conciliation of the dynamism of free initiative inherent in capitalism and the rationality which characterizes centralized planning; trying in this way, to prevent the waste of capitalist production or the bureaucratic slowness of socialist administration. In reality, many of the differences between the two systems are placed outside of the narrow limits of the economy: they refer to the place of the individual in the society and the degree of acceptance of individuals' values as conditioners of the course of events.

The intervention of the State via planning is more prevalent in countries labeled underdeveloped, due to the necessity to imprint in their development process an accelerated rhythm which will decrease the lag which separates them from countries considered to be developed.

Using Latin America as a point of reference, the intention was to make evident that planning for development has caused ominous consequences to the countries where it is implemented. Such consequences are related, chiefly, to the subordination to international economic power; and also, the State's negligence of social responsibilities, which basically has served private interests. Hence, by adopting techniques of production and patterns of consumption pertaining to more developed countries, the development process has considered only a minority. Also, it is incapable of correcting inherent distortions in the social-economic structure.

In Brazil, specifically, the government's plans have not represented, in the same fashion, the interests of the majority, which implies that the basic social necessities have not been taken care of.

In reality, since its beginning, Brazilian planning has been characterized by an increasing hegemony of the Executive Power, in conjunction with an increase in the centralization of the decision-making process, offering, also, an alliance between the technobureaucratic government and the grand capitalist industry - be it national (belonging to the State and private sectors) or transnational.

Hence, the process of development has basically benefited the concentration of capital income, and the modernization of certain sectors of the economy at the expense of the subordination of Brazil to the international capitalist system.

Therefore, the Brazilian experience with planning has created an accentuated emphasis on technicality and an economic rationality in the definition of socioeconomic policies, which are turned, increasingly, to the economic aspects of reality -in spite of intentions of social character - and basically guided by criteria of efficiency, in detriment to the values which essentially pertains to society at large.

In effect, in spite of its different forms of application, governmental planning is fulfilled through bureaucratic apparatus, hence, it is linked to the political-administrative instrument of the State. Consequently, the belief is licit that planning constitutes an instrument which is manipulated by an elite which has access to the decision-making process of the State's machine.

Then, it is necessary to point out that the bureaucratic phenomenon is placed in the administrative knowledge, considered by many as an instrumental knowledge in the service of power, be it economic or political. Therefore, the planning which is executed in the context of bureaucracies is, inevitably, associated with that power, in the interests of a minority, since the bureaucratic process of decision-making is elitist. Such a minority, then, imposes its values on the rest of society, resulting in the neglect of many of the basic necessities of ordained social life.

Thus, in the Soviet Union, the technobureaucracy which directs society from a bureaucratic domination, has, basically, served the interests of the bureaucracy as the leading class, preserving its privileges and opposing the vindication of the remaining components of society, that is, social necessities have not been duly met.



In capitalist monopolist countries (basically USA and Western Europe) one observes, parallel to the development of the democratic institutions, an expansion of governmental bureaucracies in which there is a development of planning in the service of the capitalists (monopolists and oligopolists) and technobureaucrats. Public objectives and the objectives of the big firms are mixed up in government planning – also the private industry in general terms - which is translated into a negligence of social necessities, which are not related to economic interest.

In reference to dependent capitalist countries, planning has been carried out through a strong Executive Power and with a high degree of centralization at the service of a capitalist class and being a form of the state's technobureaucracy to assume increasing power in the realms of the State. In this manner, economic growth (elitist and concentrated) has been a value which predominates over social justice.

The governmental planning in the realm of the Brazilian technobureaucracy, in the same manner, has been a predominantly economic planning which casts aside a great part of the population. The consolidation of the decision-making power of the bureaucratic governmental apparatus, which that planning envisioned, has resulted in a political-administrative structure with scarce permeability of the participation and representation of the various segments which form a society, and in defense of the interests of the great capital, be it national or foreigner.

In this case, Brazilian planning has not reflected the values pertaining to society, since the social problems tied to development are not duly interpreted, since the variables which are not of economic nature are jettisoned from the development

model. Consequently, the referential picture which informs those responsible for decisions is dissociated from the social reality, over which are imposed economists and rationalists values incapable of giving satisfactory answers to the necessities of ordained human life.

In sum, as final considerations, this work suggests the participation of the community in the planning process, so that the human being - ontologically participant - constitutes the ground and reason of the social life and, the people become subject of history and not mere spectators. In this way, community participation in the definition of public policies, as a conception of a humanistic policy, represents an alternative to the dehumanized tendencies of the concentration of power, be it in the hands of capital or the hands of the State, or of a coalition between them.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>01</b>
<b>2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UM QUADRO REFERENCIAL</b>	
<b>TEÓRICO .....</b>	<b>06</b>
2.1. Implicações Conceituais do Planejamento Governamental.....	08
2.2. Variáveis Determinantes da Necessidade de Planejar e do	
Tipo de Planificação.....	13
2.2.1. A Necessidade de Planejar.....	14
2.2.2. Variáveis que Determinam o Tipo de Planificação .....	18
2.3. O Processo de Planejamento .....	21
2.3.1. Considerações Iniciais.....	22
2.3.2. Características do Processo de Planejamento.....	24
2.3.3. Requisitos do Processo de Planejamento.....	29
2.4. Planejamento: Aspectos Técnicos e Políticos.....	35

### **3. SISTEMAS ECONÔMICOS E MODELOS DE PLANEJAMENTO: ANÁLISE**

#### **CRÍTICA DO PLANEJAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO .....44**

3.1. Origem do Planejamento Governamental.....46

3.2. Características do Planejamento Governamental nos Diferentes

Sistemas Econômicos .....50

3.3. Modalidades de Intervenção do Estado na Economia.....58

3.4. O Planejamento nos Países em Desenvolvimento .....70

3.4.1. Características dos Países em Desenvolvimento .....71

3.4.2. Os Objetivos do Planejamento nos Países em

Desenvolvimento: Uma Interpretação Crítica .....76

### **4. A CONSOLIDAÇÃO DA TECNOBUROCRACIA BRASILEIRA A PARTIR**

#### **DA EXPERIÊNCIA EM PLANEJAMENTO .....84**

4.1. A Hegemonia do Poder Executivo no Período 1930-45 .....87

4.2. A Política Econômica Liberal Pós-1945 e a Tentativa de Retorno à

Hegemonia do Poder Executivo a Partir de Vargas: O Período

1946-55 .....92

4.3. O período 1956-63 e o Crescente Desenvolvimento das Funções do Poder Executivo .....	98
4.4. O Período Pós-1964 e a Consolidação do Poder de Decisão da Tecnoestrutura Estatal .....	107
4.4.1. Análise dos Planos do Período Pós-64.....	108
4.4.2. Considerações Finais sobre o Período Pós-64.....	126
<b>5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, BUROCRACIA E PODER.....</b>	<b>133</b>
5.1. Burocracia, Planejamento e Poder: Algumas Considerações .....	135
5.2. O Planejamento na Tecnoburocracia Soviética.....	145
5.3. O Planejamento no Estado Capitalista Monopolista e no Estado Capitalista Dependente.....	150
5.3.1. O Planejamento no Estado Capitalista Monopolista .....	150
5.3.2. O Planejamento no Estado Capitalista Dependente .....	154
5.4. O Planejamento no Âmbito da Tecnoburocracia Brasileira .....	157
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>165</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>170</b>

**1**

## **INTRODUÇÃO**

Planejamento Governamental, além de constituir-se em disciplina integrante da área de concentração do Curso, é também matéria inerente a estudos voltados à Administração de Entidades Públicas, um dos pilares das linhas de pesquisa propostas pelo **Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina**.

Seu estudo insere-se num valioso campo de pesquisa, face à sua própria complexidade - tendo em vista os crescentes problemas que se apresentam às sociedades modernas - e ao seu recente desenvolvimento, do que têm resultado os mais variados debates acerca de suas proposições e experiências. Assim é que o planejamento governamental foi se tornando, cada vez mais, uma área de conhecimento enriquecida pelas contribuições teóricas dos mais diversos ramos da Ciência (como por exemplo, Administração, Economia, Sociologia e Política), bem como pela praxe dos diferentes sistemas político-econômicos.

Dessa forma, este trabalho resulta da percepção das variáveis acima consideradas, a par do interesse em uma análise mais profunda acerca das conseqüências da atividade planejadora do Estado para a melhoria da vida social ordenada.

Evidentemente, há que se mencionar os naturais óbices - dada a vasta bibliografia pertinente - à consecução da tarefa, posto que um trabalho como este poderia revestir-se de uma amplitude enciclopédica. Todavia, definidos certos parâmetros e, conseqüentemente, delimitado o estudo, este tornou-se perfeitamente exeqüível.

Procurar-se-á, então, formar um quadro referencial teórico que preencha um vácuo existente na bibliografia - não obstante a sua já mencionada vastidão -, porquanto serão sistematizados, num só trabalho, aspectos tão relevantes como a identificação de variáveis que referenciem o planejamento a partir das experiências desenvolvidas internacionalmente e no Brasil. O estudo propõe-se, então, em linhas gerais, a partir do amplo quadro teórico existente, caracterizar o planejamento nas suas diferentes formas de aplicação, enfatizando a sua realização via aparato burocrático, o que o vincula ao instrumental político-administrativo do Estado. Conseqüentemente, deverá permitir a constatação de que ele se constitui num instrumento manipulado por uma minoria, com acesso ao processo decisório da máquina estatal, vale dizer, ao poder, sendo incapaz, como corolário, de atender efetivamente às necessidades da sociedade.

Em termos específicos, pode-se considerar como objetivos deste estudo os que seguem:

- formar um mapa cognitivo sobre considerações fundamentais acerca do planejamento governamental enquanto área de conhecimento;
- apresentar o modelo de planejamento prevalecente em cada um dos sistemas político-econômicos existentes;
- analisar criticamente a experiência de planejamento nos países em desenvolvimento;



- interpretar a experiência brasileira em planejamento, dentro de um enfoque crítico;

- investigar e evidenciar a vinculação entre o planejamento governamental e o aparato burocrático do Estado, no que concerne tanto à experiência internacional quanto nacional; e

- sugerir a participação comunitária como estratégia adequada à solução dos problemas e atendimento das necessidades e desejos da vida em sociedade.

Espera-se, portanto, que os resultados deste trabalho sirvam de importante subsídio para professores e alunos de cursos de Graduação e Pós-Graduação, mormente na área de Ciências Sociais, bem como a executivos da Administração Pública, especialmente os que se relacionam direta ou indiretamente com o planejamento governamental.

Para a realização deste estudo recorrer-se-á basicamente a um método descritivo de identificação de situações ou de teorias, na tentativa de melhor compreensão de relações de causa e efeito, visando organizar sistematicamente os aspectos fundamentais do assunto e, assim, atender aos objetivos propostos. Em última instância, será utilizado o método de trabalho dialético discursivo, que, segundo BRUYNE (1977, p. 68), "... é um esforço epistemológico que procura destacar os traços comuns ou, ao contrário, diferenciados de um caso para outro, de todas as abordagens científicas que visam prestar contas dos desenvolvimentos que se desenrolam no tempo".

Assim é que será desenvolvida uma Monografia sob a forma de Dissertação, a qual, para SALVADOR (1977, p. 35-6) “resulta de um estudo teórico de natureza reflexiva... exigindo a capacidade de sistematização de dados coletados, sua ordenação e interpretação... tendo, assim, como propósito principal, a exposição ou explanação, explicação ou interpretação de forma sistemática e ordenada de idéias sobre um determinado tema”.

**2**

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UM**

**QUADRO REFERENCIAL TEÓRICO**

Em termos de decidir antecipadamente o que se deve fazer, **planejar** é uma atividade própria do ser humano; portanto, sempre existiu. Contudo, nas últimas décadas, essa atividade inteligente tem assumido um papel preponderante na sociedade em vista da crescente complexidade da vida social organizada.

Nas instituições, tanto de caráter público como privado, é indiscutível a ascendência do planejamento como um instrumento auxiliar para o desempenho das difíceis tarefas administrativas. É mesmo, dentre as funções de gerência, a primeira delas, seguida de: **organizar, dirigir e controlar**.

No âmbito governamental, o planejamento ganhou relevo principalmente com a crescente complexidade da economia e, com o geométrico aumento populacional e suas múltiplas necessidades, bem como com o próprio desenvolvimento científico e tecnológico registrado nas sociedades modernas.

Por essas razões, o planejamento, como atividade inerente a um grupo social ordenado e civilizado, tem sido mostrado por um grande número de autores, que embora enfocando-o sob diferentes prismas, mantêm alguns pontos em comum.

Assim, o presente capítulo tem por finalidade examinar, de perto, algumas considerações fundamentais para a compreensão mais adequada do que seja planejamento, especificamente a nível de governo. Dessa forma, será analisado em primeiro lugar o conceito de planejamento governamental, procurando-se focar as diferentes conotações do termo utilizadas por diversos autores. Objetiva-se, com isso, sedimentar-se uma conceituação que, embora abrangente, permita, no entanto, uma

visualização de planejamento no contexto deste estudo. A seguir, aprofundando-se a análise, serão examinadas as principais variáveis que determinam a necessidade de planejar, bem como o tipo de planificação utilizado em cada sociedade. Outro aspecto fundamental que este capítulo deverá contemplar refere-se ao planejamento como um processo, isto é: as características fundamentais de que se reveste o processo de planejamento, bem como os principais requisitos para que ele seja, realmente, capaz de intervir na sociedade e na ordenação de seu sistema econômico. Por último, serão abordados dois outros aspectos importantes que devem ser estudados para melhor entendimento do que seja planejar: os aspectos técnicos e políticos do planejamento.

## **2.1. IMPLICAÇÕES CONCEITUAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

A aceitação do planejamento como instrumento de atuação do setor público fez consideráveis progressos nas três últimas décadas, dada a crescente complexidade da vida humana associada, o que tem exigido, cada vez mais acentuadamente, um embasamento científico dos critérios norteadores do processo de tomada de decisões.

“... O conhecimento, cada dia maior, de métodos e técnicas de intervenção sobre a realidade social tem conduzido tanto os governos de Estado como a iniciativa privada a

adotarem, explicitamente, o planejamento em suas atividades como uma das maneiras mais racionais e científicas de administrar os recursos e minimizar os riscos de ação” (CARVALHO, 1973, p. 13).

CINTRA (1977, p. 14) observa que “aceitar ou não o planejamento no tratamento das crises cíclicas e na promoção do desenvolvimento econômico e social já deixou de ser marca distintiva desta ou daquela orientação político-ideológica”. O aludido autor chama, então, a atenção para o fato de que o planejamento passou a ser visto como indispensável ao desenvolvimento e planejar, como ser racional por excelência na condução dos assuntos públicos. Para ele (p. 42) “não haveria como fugir à disjuntiva: ou se adere ao planejamento ou se opta pela irracionalidade”.

O planejamento tem sido visto, também, como a forma habitual de participação de órgãos administrativos na elaboração das diretrizes públicas. Nesse sentido, MILLETT (1968, p. 135) afirma:

“Uma parcela do processo planejador governamental cuida das diretrizes. Estas são decisões amplas, que envolvem, geralmente, juízos de valor e que consubstanciam as metas da ação estatal. As decisões desse caráter são tão importantes a ponto de serem consubstanciadas por vezes em códigos. Na verdade, constitui praxe corrente do governo federal e em alguns governos estaduais principiar uma lei importante por uma declaração de diretrizes. O planejamento de diretrizes é a própria essência do interesse de uma repartição pública pelas suas atividades presentes e futuras”.

Uma outra concepção de planejamento é a de que ele é “produto de um complicado processo de sucessivas decisões, um processo que, em várias fases, considerou metas, alternativas e resultados, conduziu à escolha de um curso de ação preferível e fixou a sequência de ações, propostas concretamente em termos de tempo, espaço e custo”. (FRIEDMANN, 1959, p. 8).

HILHORST (1975, p. 145) define planejamento como “o processo que objetiva causar uma combinação ótima de atividades em uma área específica e pela qual a utilização dos instrumentos de política seja coordenada, considerados os objetivos do sistema e as limitações impostas pelos recursos disponíveis”.

Observa-se, assim, que o planejamento tem sido encarado como um procedimento lógico, isto é, maneiras de atuar embasadas em conhecimento científico que norteiam qualquer atividade humana. Conseqüentemente, ele é capaz de auxiliar, efetivamente, os esforços da sociedade para o alcance de um desenvolvimento econômico e social.

Contudo, o planejamento “não é meramente um acervo de soluções estabelecidas, mas um método para chegar a soluções, cada qual dentro do seu contexto social concreto” (FRIEDMANN, 1959, p. 178). Além disso:

“La planificación o programación es una metodología para la toma de decisiones. Toda decisión envuelve una elección entre alternativas. Por la tanto podemos decir que se trata de una metodología para escoger entre alternativas.

En un sentido muy general, hay dos grandes campos de elección: el que se refiere a medios o instrumentos. En ambos casos el problema de elección surge si hay una relación de competencia entre los objetivos o instrumentos. Dos objetivos son competitivos entre si, si perseguir uno envuelve sacrificar el otro en alguna medida" (AHUMADA, 1968, p. 33).

Portanto, a planificação não é o processo de elaborar um documento que se denomina plano ou programa. Este é apenas parte do processo, consubstanciando-se no conjunto de decisões tomadas pelas autoridades.

Da mesma forma, FOXLEY (1975, p. 1) acentua que a planificação consiste em um "proceso imperfecto de exploración sistemática del futuro, y de dirección y coordinación de los diversos agentes y organizaciones económicas y sociales en pos de ciertos objetivos nacionales básicos". Isto implica que o planejamento significa, por tautologia, "interferir los mecanismos espontáneos del mercado, sustituyéndolos o corrigiéndolos segun se trate de una planificación centralizada o de una carácter flexible e indirecto".

Dessa maneira, o planejamento surge como uma forma de compatibilizar a ação governamental com as necessidades da sociedade, considerada a real capacidade de intervenção existente, bem como de ajustar os interesses sociais com os interesses privados.

Para tanto, é necessário que o planejamento seja "um modelo teórico para a ação, propondo-se a organizar, racionalmente, o sistema econômico a partir de



certas hipóteses sobre a realidade” (LAFER, 1975, p. 7), e que, além disso, segundo acentua CAMPOS (Mimeo., p. 10), com base em LANDAUER, “orienta as atividades econômicas através de um órgão comunal, mediante um esquema que descreva, em termos quantitativos, assim como qualitativos, os processos produtivos que devem ser empreendidos durante um período de tempo prefixado”.

Com base nessas considerações pode-se entender mais adequadamente a afirmativa de que o planejamento é uma preparação para o futuro, envolvendo um processo de escolha entre alternativas (decisões) que busca otimizar a utilização de recursos escassos para satisfazer, num maior grau possível, necessidades crescentes, isto é: “a) fixar objetivos coerentes e prioridades para o desenvolvimento econômico e social; b) determinar os meios apropriados para atingir esses objetivos; e c) pôr efetivamente em prática esses meios, tendo em vista a realização dos objetivos visados” (BETTELHEIM, 1976, p. 197).

O planejamento governamental constitui, como consequência, “um aglomerado organizacional complexo e diferenciado desempenhando uma variedade de papéis na busca de: a) dinamização dos pontos-chave do governo; e b) mediação e integração das grandes disputas econômico-sociais da sociedade ou pelo menos contribuindo para a legitimação das políticas nacionais” (CORNÉLIO & MOLD, 1977, p. 73).

A análise desses conceitos demonstra a importância do planejamento no direcionamento das atividades futuras de uma sociedade. Não obstante, a questão que se impõe é a seguinte: por que é importante? A resposta a esta questão deverá ser

analisada à luz das diversas variáveis determinantes da necessidade de planejar o que, conseqüentemente, implica uma discussão acerca do tipo de planejamento a ser implementado em cada situação.

Em assim sendo, procurar-se-á, no tópico que se segue, apresentar os fatores básicos que determinam a necessidade de planejar e as variáveis responsáveis pelo tipo de planificação a ser utilizado por cada sociedade.

## **2.2. VARIÁVEIS DETERMINANTES DA NECESSIDADE DE PLANEJAR E DO TIPO DE PLANIFICAÇÃO**

O que se objetiva é uma apresentação das principais variáveis que transformam o planejamento em uma atividade necessária à vida em sociedade, bem como daquelas que determinam a modalidade de intervenção do Estado, em cada país. Em última análise, serão examinadas as diferentes abordagens sobre a necessidade de planejar e as variáveis condicionantes da forma de direcionamento, pelo Estado, das atividades econômico-sociais.

### 2.2.1. A Necessidade de Planejar

Naturalmente, os motivos que levam ao planejamento são de diferentes origens. Contudo, as variáveis determinantes da necessidade de planejar podem ser analisadas sob os três enfoques básicos (psicológico, econômico e político-social) desenvolvidos por CARVALHO em sua obra "Introdução à teoria do planejamento", que serão aqui examinados no sentido de se investigar o por que do planejamento como atividade intrínseca ao ser humano e à vida social ordenada.

**Abordagem psicológica** - o ser humano, nas suas relações sociais conducentes ao atendimento de suas necessidades básicas, depara-se com problemas, isto é, obstáculos que se interpõem ao alcance dos seus objetivos e, para suplantá-los, torna-se necessário um esforço complementar ao previsto. Esse esforço, para CARVALHO, (1973, p. 18) "...é representado por ações voluntárias desenvolvidas a partir do produto do conhecimento discursivo, isto é, da forma mais complexa de pensar que é o raciocínio".

Não obstante, sabe-se que o planejamento sem sempre é consciente. A intuição, certamente, participa do processo decisório e com isto exige, crescentemente, criatividade para enfrentar situações complexas. Por essa razão acentua CARVALHO (1973, p. 19): "o conhecimento intuitivo representa importante papel no esforço de superação dos obstáculos à ação humana voluntária, mesmo que a ação conseqüente carregue elementos resultantes de decisões empíricas".

Para esse autor, contudo, o conhecimento discursivo é mais importante como procedimento científico (que envolve questão, hipótese e verificação). O planejamento, por outro lado, é a explicitação de uma seqüência de operações do mecanismo psíquico: conhecimento da realidade (questão), decisão (hipótese), ação e crítica (comprovação ou verificação), estando, conseqüentemente, altamente correlacionado com aquele conhecimento. Demonstra CARVALHO, dessa forma, uma alta interdependência entre planejamento e comportamento inteligente e, que as fases do processo de planejamento (diagnóstico, decisão, ação e crítica) eqüivalem às fases da inteligência.

Como corolário, o planejamento é um processo inerente ao comportamento humano e à atividade humana inteligente. Sendo inerente ao homem, é um processo natural que independe do nosso querer. Conclui, então, CARVALHO (1973, p. 24):

“A passagem desse processo lógico observado na conduta inteligente do homem enquanto indivíduo para a sua aplicação na sociedade constitui a tarefa mais complexa e difícil da prática do planejamento. E é um desafio aos indivíduos socialmente organizados. É nessa transição que inúmeros equívocos se verificam. Entre eles o de acentuar a dissociação entre elaboração do plano e sua execução, gerando mesmo contradições entre esses dois momentos da prática social dos indivíduos”.

**Abordagem econômica** - na abordagem econômica o autor deseja mostrar situações-problema que têm exigido das populações decisões sobre as ações futuras, de forma a atender, harmonicamente, às suas necessidades materiais básicas. Em

outras palavras, na tentativa de atender às suas necessidades, a sociedade enfrenta, constantemente, problemas das mais variadas dimensões. Os períodos mais cruciais caracterizam as crises do sistema econômico, as quais afetam, de forma substancial, o processo de desenvolvimento econômico e social, bem como o equilíbrio do aludido sistema. Não obstante, a tentativa de minimização dessas crises tem dividido as opiniões dos indivíduos: de um lado, há aqueles que são favoráveis à intervenção voluntária na sociedade, e de outro, há os que são inteiramente contrários a qualquer intervenção. É a tradicional controvérsia entre o liberalismo e o intervencionismo econômico, embora a ineficácia dos mecanismos de mercado, bem como a necessidade de se obter desempenho harmônico do desenvolvimento, tenham exigido crescente intervenção do governo. A questão que se coloca, atualmente, é, então, muito mais a respeito do grau em que o governo deve interferir na economia.

Dessa forma, CARVALHO (1973, p.27) conclui que:

“O plano surge como um instrumento facilitador dos esforços para se encontrar objetivos comuns ou compatíveis entre os grandes centros de decisão privados e, em especial, entre Estado e iniciativa privada, facilitando o estabelecimento de confrontos entre previsões governamentais e as dos grupos privados”.

**Abordagem político-social** - nesta abordagem o autor discute a institucionalização do processo de planejamento na sociedade. No seu entender, a vida coletiva depende, crescentemente, de organizações, implicando a consideração de muitas variáveis (interdependência, participação, direção, responsabilidade,

regulação, cooperação) no processo decisório; isto significa “a ampliação da consciência crítica para suplantar a ambigüidade: superação do individualismo para afirmar a individualidade” (CARVALHO, p. 28).

Isto quer dizer, ainda, que com o crescer da vida coletiva aumenta a necessidade de autodeterminação e de ação voluntária; mas, ao mesmo tempo, aumenta a necessidade de consenso e de organização, para um convívio humanizador. Por isto conclui:

“Quanto maior o grau de organização em que se encontra uma sociedade, mais provável se torna alcançar o consenso mínimo e a conjugação de interesses... O plano constitui, assim, um dos instrumentos mais eficientes para minimizar a improbabilidade da consecução dos objetivos de médio e longo prazos, permitindo o controle sobre um maior número de variáveis econômicas e sociais, além de reduzir a aleatoriedade dos fenômenos futuros...” (CARVALHO, p. 29).

Da análise dessas abordagens (psicológica, econômica e político-social) é possível concluir que o planejamento se torna imprescindível em face de sua inerência à atividade humana inteligente, da crescente complexidade das atividades econômicas e da imposição de um maior consenso e organização no direcionamento da vida coletiva; essas necessidades irão definir variáveis importantes para a determinação do tipo de planificação adequado a cada sociedade. Resta saber quais são essas variáveis, o que será examinado no próximo item.

## 2.2.2. Variáveis que Determinam o Tipo de Planificação

Em função das peculiaridades de cada país - suas condições históricas, econômicas e político-sociais - a intervenção do Estado, via planejamento, adquire conotações específicas que podem se enquadrar numa determinada classificação.

Na análise que ora se pretende desenvolver, restringir-se-á a uma indicação das variáveis fundamentais que determinam o tipo de planejamento em cada sociedade, com base na classificação utilizada por FOXLEY em sua obra "El proceso de planificación". Para ele, dentre as inúmeras variáveis que determinam o tipo de planejamento de um país destacam-se: o marco sócio-político, o grau de desenvolvimento alcançado pela economia e os fatores institucionais próprios de cada país.

**Marco sócio-político** - a primeira das variáveis analisadas por FOXLEY encontra-se vinculada à forma como se distribui o poder entre os diversos grupos sociais e os agentes econômicos, implicando que uma maior dispersão do poder na sociedade dificulta a implantação de uma planificação centralizada. Por outro lado, quanto mais concentrado esse poder em um determinado setor, mais fácil se torna o manejo autoritário da economia. Por esta razão, a situação sócio-política é um importante condicionamento do tipo de planificação.

Ainda segundo FOXLEY, o marco sócio-político influi na hierarquização das metas de um plano, em razão, também, da forma como se encontra distribuído o poder entre aqueles grupos e agentes. Em assim sendo:

“Si el poder se concentra en los grupos de más altos ingresos, los objetivos de redistribución y pleno empleo revestirán alta prioridad. A la inversa, si son los grupos de más altos ingresos los que detentan el poder del estado, la política económica tenderá a centrarse fuertemente en torno a la maximización del crecimiento, prestando atención sólo marginal a los efectos que aquél pueda acarrear sobre la distribución del ingreso o el nivel del empleo”. (FOXLEY, p. 11).

**Grau de desenvolvimento alcançado pela economia** - FOXLEY afirma, quando da análise dessa variável, que muitos estudos têm evidenciado uma correlação positiva entre o grau de desenvolvimento de um país, mormente em termos da importância do seu setor industrial, e o tipo de planificação existente. Nesse sentido declara:

“La experiencia de los países que han establecido sistemas de planificación de tipo imperativo – economías socialistas de Europa Oriental – demuestra que la multiplicación de unidades de decisión en el sistema económico, fruto de su mayor desarrollo, obliga a una evolución del sistema de planificación hacia formas más descentralizadas, si se ha de mantener una cierta eficiencia en el sistema”. (FOXLEY, p. 2).



Observa-se, assim, que o grau de desenvolvimento alcançado pela economia atua como condicionante do tipo de planificação, sendo que um maior desenvolvimento do sistema econômico exige uma descentralização do processo de planejamento, ou seja, modalidades de intervenção que atribuam maior iniciativa ao setor privado.

**Fatores institucionais próprios de cada país** - a análise de FOXLEY centra-se, então, na importância relativa desempenhada pelos setores público e privado ou, no predomínio, na economia, da empresa pública ou privada. Diz então:

“La necesidad de planificar varía substancialmente según se trate de una economía en que predomine la empresa privada o la pública; en consecuencia, difiere también en tipo de planificación adecuado a cada situación” (FOXLEY, p. 2)<sup>1</sup>.

CAMPOS, em sua obra “Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos”, observa que no planejamento centralizado, no qual predomina o setor público, a administração estatal adquire uma enorme responsabilidade, em termos de decisões econômicas, decisões estas que eram anteriormente tomadas por unidades individuais, o que magnifica as possibilidades de erro.

---

<sup>1</sup> De acordo com FIREY, citado por VIEIRA (1976, p. 7) “o grau de estatização de uma economia depende da distância que separa o pólo econômico, de predomínio privado, do pólo político, predominantemente em mãos do Estado. Por forças sócio-políticas mais do que econômicas quanto mais se aproximarem esses pólos, mais haverá interpenetração das duas esferas de ação econômica, até se chegar a um ponto em que pólo econômico e pólo político fundem-se num só (caso das decisões centralizadas)”.

Uma análise mais profunda das variáveis marco sócio-político, grau de desenvolvimento da economia e fatores de ordem institucional permitirá a aceitação de que o Estado deve intervir na economia sem, no entanto, alijar a participação do setor privado no empreendimento de conjugar esforços e equacionar recursos e objetivos na busca do desenvolvimento econômico-social.

No próximo tópico, abordar-se-á o planejamento enquanto processo, a fim de se elucidar alguns aspectos nele envolvidos considerados importantes dentro do escopo deste trabalho.

### **2.3. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO**

Nesta abordagem, após uma rápida digressão sobre o planejamento enquanto processo, serão apresentadas as características fundamentais de que se reveste o processo de planejamento, com o propósito de se formular um quadro referencial que ofereça subsídios para uma melhor compreensão do que seja planejamento governamental. A par disso, serão analisados alguns requisitos que têm sido considerados cruciais ao ato de planejar, tendo em vista sua efetiva contribuição à solução dos problemas econômico-sociais, o que, por certo, ampliará e complementarará o quadro referencial anteriormente aludido.

### 2.3.1. Considerações Iniciais

Nas diferentes conceituações sobre planejamento - já apresentadas neste estudo - ficou evidenciado que o ato de planejar consiste num processo. Para se ratificar tal proposição pode-se recorrer a CARVALHO (1973, p. 36), o qual afirma:

“O planejamento é um processo, um conjunto de fases pelas quais realiza uma operação. Sendo um conjunto de fases, a sua realização não é aleatória. O processo é sistematizado, obedece a relações precisas de interdependência que o caracterizam como um sistema, como um conjunto de partes, coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando alcançar um objetivo final determinado”.

A complexidade do processo de planejamento é, por outro lado, enfatizada por HILHORST (1975, p. 140) quando este procura demonstrar que as metas e as variáveis instrumentais não podem ser examinadas isoladamente mas sim, umas em relação às outras. Neste sentido esclarece que o ato de planejar passará por três fases:

- **especificação de objetivos**, que consiste na determinação de características da situação que se deseja alcançar, conhecidas as características da situação presente. A situação desejada sempre se situa, então, num período futuro;

- **seleção dos instrumentos a serem utilizados para a realização dos objetivos**, os quais devem estar à disposição dos responsáveis pela realização das mudanças desejadas. Aflora, assim, a tradicional discrepância entre o desejado e o factível, muitas vezes contornada pela escolha do que é a favor do factível, dentro de um determinado período, através da fixação de metas; e

- **utilização dos instrumentos**, que é a própria implementação do plano.

HILHORST (p. 142) afirma, então, ser a realimentação condição indispensável para um processo de planejamento desembaraçado, ocorrendo tal realimentação entre cada uma das três fases, sendo a mais importante a que vai da terceira para a segunda e primeira fases e que é denominada avaliação da eficácia do plano.

CARVALHO (1973, p. 36) distingue quatro etapas no processo de planejamento:

- **conhecimento da realidade**, ou seja, um processo analítico e de síntese de conhecimento da realidade em seus diversos aspectos. A realidade consiste em um diagnóstico e prognóstico dos principais indicadores de uma situação-problema;

- **decisão**, sendo esta essencialmente política e apoiada em diversas técnicas decisoriais;

- **ação**, que é a efetivação das decisões tomadas, no intuito de transformar uma dada situação; e

- **crítica**, que envolve o acompanhamento, controle e avaliação de determinadas operações, objetivando realimentar o processo decisório a partir de uma correção das distorções identificadas na consecução dos objetivos propostos.

Após essas considerações, que procuraram enfatizar em que consiste o planejamento enquanto processo, cabe uma análise das características básicas que lhe são inerentes.

### **2.3.2. Características do Processo de Planejamento**

Dentre as características do processo de planejamento consagradas pela maioria dos autores, serão abordadas aquelas julgadas mais importantes para a visualização da problemática nele envolvida e que podem ser assim relacionadas: inerência, globalidade, unidade, dinamismo, viabilidade, previsão e participação.

**Inerência** - o conhecimento da realidade, a decisão, a ação e a crítica, que são fases integrantes do processo de planejamento, são inerentes ao próprio raciocínio humano, uma vez que todos os atos exigem deliberação, consciente ou não, e os resultados são avaliados, a partir do que se reinforma o conhecimento da realidade. Tal realimentação, por sua vez, permite tomadas de decisão mais

conscientes e adequadas a uma dada situação. A par disso, a complexidade que envolve as decisões humanas e a velocidade com que elas devem ser tomadas exigem que as mesmas sejam pautadas pelo método científico em substituição ao simples hábito ou empirismo, o que reforça a inerência do planejamento à vida humana.

**Globalidade** - significa que uma maior universalidade do conhecimento minimiza as probabilidades de erro, principalmente nas decisões a nível global ou estratégico. Tal característica se faz, então, necessária em razão das múltiplas inter-relações existentes entre as variáveis envolvidas no processo de planejamento. A globalidade, no entanto, não deve ser tal que sufoque a capacidade analítica dos planejadores pelo excesso de informações e de variáveis abrangidas.

**Unidade** - as partes do todo requerem unidade e coerência, a fim de que seja aumentada a eficiência. A **unidade horizontal** significa que uma situação-problema deve se apoiar na globalidade onde se insere. A **unidade vertical** consiste na previsão das conseqüências no tempo.

**Dinamismo** - o planejamento é um processo dinâmico, em face da própria dinamicidade da sociedade; por isso, a cada instante as metas, os meios e os recursos deverão ser revistos, pois é impossível se prever todos os fatores que irão afetar a consecução do plano. Além disso, tais fatores só se dão a conhecer melhor ou só se modificam à proporção que o planejamento aprofunda sua análise ou se aproxima do momento de execução. Daí porque muitas vezes o planejamento chega a resultados diferentes dos inicialmente previstos.

Assim sendo, novas condições determinam novos objetivos, novos meios e tarefas, novas soluções e técnicas, ou seja, deve-se rever, constantemente, as decisões através da realimentação, implicando, enfim, o dinamismo, um atendimento às constantes mudanças sociais através da reformulação de políticas, tendo como respaldo a obtenção de informes através do *feedback*.

**Viabilidade** - quando se pretende conferir maior eficiência a uma atividade e se objetiva tornar mais racional e científico o processo decisório, há que se conduzir os objetivos para uma realização possível. Os objetivos propostos devem se aproximar o máximo possível do desejável, o que, porém, nem sempre é viável em função da exigüidade de recursos e prazos. Não havendo, contudo, uma preocupação com a implementação do plano ele passa a ser desacreditado, daí a importância de se atender para a sua viabilidade, ou seja, se o planejamento não levar em consideração a análise dos seus fundamentos e mecanismos básicos, não conseguirá solucionar as complexas tarefas sociais que se propõe; por isso, quando só depois de se propor as tarefas é que se vai à busca das condições, o planejamento não logra os resultados desejados.

**Previsão** - é um dos princípios básicos e elementares do planejamento. Refere-se não apenas à evolução das tendências presentes, como também às conseqüências advindas de uma intervenção consciente. Os prazos determinam a maior ou menor profundidade das projeções futuras, assim como o grau de análise das implicações possíveis das intervenções a serem realizadas. Assim sendo, as técnicas de previsão diferem em razão da extensão dos prazos e dos planos.

**Participação** - a participação da população na elaboração do planejamento é uma questão sobre a qual têm havido mais argumentos do que conversão em realidade. Um plano de desenvolvimento provoca mudanças importantes nos mais diversos segmentos societários, ensejando, dessa forma, modificações nas relações sociais e políticas, bem como nas instituições; por outro lado, a população exerce, nesse processo, o múltiplo papel de **autora, de consumidora e de beneficiária**. Faz-se necessário, portanto, uma identificação autêntica dos objetivos que consubstanciam o plano e das reais necessidades e aspirações da população. Assim sendo, dificilmente haverá compatibilização de interesses se a população, através das mais variadas formas de comunicação, não participar do processo decisório.

Como condições necessárias à participação da população no planejamento podem ser citadas: instituições adequadas que propiciem a todos liberdade de associação, expressão e ação; interação do planejamento efetuado nos níveis superiores com os níveis mais baixos do processo decisório; comunicação eficiente para que as decisões de maior importância e sobre assuntos de interesse público sejam tomadas num ambiente de debate franco e com a utilização de meios oportunos para sua compreensão; e, elevação do nível de educação dos cidadãos para que sejam aumentadas as oportunidades de participação individual no planejamento.

SCHWEIZER (1976, p. 108), a propósito, afirma, citando GUSTAVO DA COSTA: "é necessário unir o planejamento econômico ao planejamento político o que certamente exigiria a mudança de comportamento político do cidadão, a começar por



sua própria participação em assuntos comunitários, na administração local". SCHWEIZER observa, dessa forma, que a participação dos indivíduos no planejamento só se torna possível na medida em que é assegurada tal participação por meio de canais de comunicação entre a população e os políticos.

Por outro lado, FRIEDMANN, enfatizando a importância do planejamento quando da adjudicação de recursos para o atendimento de interesses, muitas vezes conflitantes, declara ser um grave erro presumir que os valores do planejador sejam idênticos aos da comunidade. Nesse sentido declara:

"O interesse público deve ser encontrado no público; ele flui única e exclusivamente de uma interação com o público. Este tem de aprovar seu próprio futuro. Seus interesses, em verdade, podem refletir-se nas decisões do Poder Legislativo ou da administração, mas não devemos aceitar este fato como uma camisa de força" (FRIEDMANN, 1959, p. 179).

Não obstante, muitas vezes o plano é elaborado exclusivamente por uma burocracia governamental e encaminhado ao Legislativo para aprovação, "sem que se saiba, realmente, até que ponto esse plano terá possibilidades de sucesso e apresentará graus de compatibilidade livremente aceitos pela coletividade" (VIEIRA, 1976, p. 5).

Da apresentação de algumas características próprias do processo de planejamento, já é possível evidenciar sua complexidade, suas limitações e o importante papel que deve desempenhar na sociedade. No entanto, tais evidências

serão reforçadas a partir da análise de alguns requisitos indispensáveis ao planejamento, o que será objeto do próximo item.

### **2.3.3. Requisitos do Processo de Planejamento**

Dentre os inúmeros requisitos que estão associados a uma efetiva intervenção do planejamento na sociedade, no que concerne, precipuamente, à ordenação do sistema econômico e à promoção do desenvolvimento econômico-social, podem ser citados: amplitude de variáveis, disponibilidade de dados, meios idôneos para a execução dos planos, capacidade da administração pública de operacionalizar os planos, descentralização, coordenação e disponibilidade de técnicos.

**Amplitude de variáveis inseridas no modelo** - segundo WATERSTON, como a complexidade analítica aumenta com o número de variáveis utilizadas, os planejadores incluem o menor número possível de variáveis, a fim de que seja simplificada a sua análise, do que decorre, não raro, a inclusão de variáveis apenas econômicas, o que, naturalmente, diminui a eficácia do planejamento, pois "... cuando se limita el alcance de los problemas, las soluciones han de ser también limitadas" (WATERSTON, 1972, p. 2).

LAFER, a propósito, aponta como causa básica do fracasso do planejamento a exclusão de variáveis importantes; para ela, os planos são ineficazes

quando raramente incluem variáveis fundamentais como “a organização administrativa e burocrática, o planejamento financeiro e orçamentário, as formas de ligar o plano à sua execução, a influência das instituições vigentes e do quadro político do momento” (LAFER, 1975, p. 26). Adiante, declara ainda que a principal deficiência dos planos talvez possa ser atribuída a fatores em geral não passíveis de inclusão em modelos como “a coesão política em torno do plano, a coincidência entre os objetivos dos membros da coletividade, a ligação entre a estrutura política e a eficácia do sistema, a consciência de necessidade de mudança e a vontade de levar à frente um programa” (LAFER, p. 27).

**Disponibilidade de dados** - a falta ou insuficiência de dados, como também estatísticas pouco fidedignas, dificultam sobretudo a planificação, seja ela parcial ou global, repercutindo na sua eficácia, vez que a realidade não é representada com fidedignidade; dessa forma, torna-se diminuta a capacidade de os planos solucionarem os problemas.

VIEIRA (1976, p. 4), com base em LEWIS, afirma que o planejamento “não passa de uma série de aspirações e de afirmativas não comprovadas”, e os planos se tornam “mal sucedidos e incompletos” quando não há segurança no lidar com a realidade, ou seja, não existem dados “suficientemente seguros para fazer previsões”.

Além disso:

“Si bien los planificadores prudentes tienen conciencia de la limitación de sus datos y formulan sus conclusiones conforme a ello, la mayoría de los dirigentes políticos no comprenden la escasa confianza que merecen los datos

con que los planificadores han de trabajar. Por lo tanto, los dirigentes políticos suelen aceptar sin comprenderlas las cifras de los planos que adoptan, sancionando oficialmente, desde esse momento, errores y deficiencias” (WATERSTON, 1972, p. 37).

**Meios idôneos para a execução dos planos** - para que os planos possam dispor de meios adequados para sua execução, os objetivos têm que ser bem definidos, pois quando estes são vagos, torna-se difícil, ou mesmo, impossível definir os meios apropriados para o seu alcance. Por essa razão:

“La causa más importante del abismo existente entre lo que se planifica y lo que se consigue es, precisamente, la disparidad entre la formulación de los planos y la provisión de los medios para su ejecución” (WATERSTON, p. 38).

**Capacidade da administração pública de operacionalizar os planos** - a administração pública deve ser capaz de executar os planos, sendo que muitas vezes ela tem de passar por um processo de reorganização para que os planos possam ser implementados. Não obstante, WATERSTON (1972, p. 38) afirma que a experiência tem demonstrado que a reorganização da administração pública, ou da maneira como seus funcionários desempenham suas funções, requer intensos esforços e bastante tempo, geralmente um período que abarca vários planos. Em assim sendo, todo programa que dependa, quanto à sua execução, de uma reorganização considerável na administração pública e/ou na maneira como seus funcionários se desincumbem de suas tarefas, depara-se com imensas dificuldades antes mesmo de se iniciar.

Como o subdesenvolvimento possui, como uma de suas características, uma administração pública ineficiente o que repercute, negativamente, no processo de planejamento - vez que este é um processo administrativo - e, como nos países subdesenvolvidos o planejamento se faz mais premente, conclui-se que um dos paradoxos do planejamento reside na exigência de determinadas condições na administração pública presentes somente em sociedades mais desenvolvidas.

**Descentralização** - acredita-se que a adequação entre objetivos e necessidades só é passível de efetivação a partir da descentralização. Nesse sentido, WATERSTON (p. 39) declara:

“La creciente conciencia regional que se observa em muchos países también contribuye a poner en claro que no puede esperarse que los objetivos de la planificación y los medios de conseguirlos, cuando se determinan en la capital de la nación, satisfagan las necesidades sociales tal como éstas se observan y sientem dentro de cada región en particular”.

Observa, ainda, o autor, que mesmo quando as estratégias e políticas mais amplas são determinadas de forma centralizada, devem ser delegadas amplas faculdades às comunidades e organismos locais para que planifiquem por si mesmos. Além disso, paralelamente à descentralização deve-se proceder à concessão de recursos suficientes à execução dos planos e programas, bem como de assistência técnica, no sentido de orientar aqueles organismos quanto à sua organização para o planejamento.

Na verdade, como em geral as possibilidades de comunicação diminuem com a distância, o planejamento das atividades de uma região se processa com maior facilidade nela própria, vez que ela detém a maioria das informações necessárias. Por outro lado, a maneira como se organiza o planejamento regional decorre, dentre outros fatores, da maior ou menor dispersão de poder decisório nos diferentes níveis de governo e da estruturação da administração pública em termos de planejamento setorial e regional. Daí porque:

“O produto do planejamento regional - os diversos planos, programas, projetos e conjunto de projetos - incorpora-se ao quadro geral da política econômica nacional, com a significação e a pertinência resultantes da integração desses diferentes níveis de administração em um só corpo de decisões e, portanto, na coordenação da política econômica nacional” (PEDRÃO, 1977, p. 59).

**Coordenação** - a necessidade de coordenação está implícita na própria imposição de uma maior descentralização. A coordenação por ser vista como um fator de estímulo à maior participação possível daqueles que serão afetados pelo plano. Para WATERSTON (1972, p. 41) “esto significa que los planificadores han de trabajar en estrecho contacto con las organizaciones existentes en la comunidad, y contribuir a crearlas allí donde no éxistan”.

CAMPOS (Mimeo., p. 46) coloca o problema da coordenação em três níveis: o da coordenação e controle de execução interdepartamental; o da coordenação entre os planos federais, estaduais e municipais; e, o da coordenação entre os planos do setor público e do privado, com o fito de assegurar a

compatibilidade entre eles. O planejamento regional requer, dessa forma, órgãos regionais de coordenação, órgãos esses que, inclusive, coordenem programas setoriais e que sejam responsáveis perante o órgão central de planejamento.

**Disponibilidade de técnicos** - a disponibilidade de técnicos para a formulação de planos e para a sua implementação é crucial para um planejamento bem-sucedido. Todavia, o planejamento pressupõe um conhecimento técnico-administrativo e econômico que não pode ser facilmente transplantado. Por outro lado, as técnicas sociais, imbuídas como são de um certo coeficiente institucional, não têm a mesma facilidade de transplantação das demais, apesar de se considerar desejável e útil o intercâmbio internacional de experiências e conhecimentos. Por essa razão:

“In this task the training of technicians is relatively simple. More difficult is the training of administrators, since the qualities required for successful administration have to be learned on the job... There is no way of learning administration except by practicing it” (CAMPOS, Mimeo., p. 37).

Ao analisar os requisitos do processo de planejamento, HOLANDA (1972, p. 11) enfoca-os sob três diferentes níveis: o nível institucional, o administrativo e o técnico. Assim sendo, para ele o planejamento requer condições institucionais, administrativas e técnicas tais que permitam seu efetivo desempenho. Institucionalmente, o planejamento requer apoio político, participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do governo. Administrativamente, uma organização específica com a responsabilidade de formular

e coordenar a execução dos planos de desenvolvimento. Tecnicamente, o planejamento exige informação estatística adequada e pessoal técnico capaz.

O autor supra alude, ainda, à necessidade de um consenso social em relação ao planejamento, o que inexistente quando os planos fixam objetivos de forma vaga ou mesmo contraditória, definem mal as prioridades e não especificam, de forma adequada, os instrumentos a serem utilizados, além de não incluírem uma adequada previsão de mecanismos para sua implementação. Entende, também, que o planejamento deve procurar correlacionar o presente com o passado e o futuro, definir cursos alternativos de ação, estabelecer critérios para uma escolha entre as diversas alternativas disponíveis, bem como antecipar soluções para problemas previsíveis.

Da análise de algumas das características, bem como de alguns requisitos intimamente associados ao planejamento enquanto processo, depreende-se que ele envolve aspectos não somente técnicos como também políticos, afluindo, assim, uma importante questão: a dicotomia técnica-política que muitos estudiosos de planejamento lhe atribuem. Na tentativa de esclarecer tal questão é que será desenvolvido o próximo tópico.

## **2.4. PLANEJAMENTO: ASPECTOS TÉCNICOS E POLÍTICOS**

O planejamento não é apenas o manejo de instrumentos econômicos, objetivando lograr resultados também econômicos. É um processo mais completo em que fatores políticos, institucionais, sociais e culturais têm tanta importância quanto os



econômicos. Discorrer-se-á, então, acerca da dicotomia técnica-política que alguns atribuem ao processo de planejamento, procurando-se evidenciar, contudo, que tal dicotomia é fictícia.

Conforme PAJESTKA, no qual se fundamenta HOLANDA, aqueles que decidem sobre as políticas não participam, efetivamente, do processo de planejamento, deixando tal tarefa sob a responsabilidade dos técnicos. Assim sendo, "the experts perform the functions that should be performed by policy makers. As a result, the plan may become a document representing expert opinions rather than policy choices. Consequently, the policy tends to develop along its own lines without availing itself of the advantages presented by planning. Planning becomes inefficient and policy is not planned" (HOLANDA, 1972, p. 14).

HOLANDA afirma, por outro lado, que os objetivos de um plano podem ser classificados em finais (ou básicos) e derivados; os objetivos finais representam a filosofia do planejamento de um país e indicam os fins últimos que devem nortear a política econômica. Já a fixação dos objetivos derivados "corresponde à explicitação, em termos quantitativos, das metas específicas que será necessário alcançar para que sejam atendidos os propósitos gerais de política econômica definidos nos objetivos gerais" (HOLANDA, p. 15).

O processo de definição dos objetivos finais e derivados e escolha dos instrumentos é, então, concomitantemente, um processo político e técnico. Na medida, porém, em que se passa "do geral para o particular, dos objetivos finais para as metas específicas e escolha dos instrumentos, vai-se reduzindo a conotação política e

aumentando a faixa de decisões de natureza técnica. A definição dos objetivos finais é uma tarefa de caráter eminentemente político” (HOLANDA, p. 16).

A esse respeito, SIMON (1970, p. 59) entende que se fosse possível separar, na prática, os elementos éticos das decisões, os papéis dos representantes e dos especialistas, no processo decisório democrático, seriam simples, o que, segundo ele, não é possível porque: a maior parte dos juízos de valor abrange questões de ordem factual e, se as decisões factuais (juízos de fato) competem a técnicos, deve haver sanções que garantam que os mesmos acatarão os juízos de valor democraticamente formulados. Infere-se, dessa forma, uma alta interdependência entre as decisões técnicas e as decisões políticas, no processo de planejamento<sup>2</sup>.

Por essa razão, a dicotomia entre o político e o técnico na planificação é fictícia, sendo mesmo uma das causas de seu fracasso. Segundo FOXLEY (1975, p. 9), ao selecionar as informações que apresentará aos centros políticos, o técnico está, na verdade, formulando um juízo de valor implícito, ao recomendar uma determinada medida política em lugar de outra para lograr um determinado fim. Por outro lado, o uso de um ou outro instrumento implica uma opção política, pois é provável que o técnico dê destaque àquela recomendação que melhor reflita seus próprios juízos de valor. Complementa FOXLEY (p. 10), citando KORNAI, afirmando que a planificação é um processo de contínua interação entre o elemento político e o técnico, “en una relación dialéctica de aprendizaje mutua”. Por isso, só a partir de um processo dessa natureza

---

<sup>2</sup> Segundo SIMON, toda vez que as decisões levam à seleção de finalidades últimas serão chamadas juízos de valor; quando implicarem sua implementação serão juízos de fato.

ela pode converter-se em um elemento capaz de mobilizar as forças sociais e os recursos de um país, a fim de que os objetivos de maior importância sejam atingidos.

Do exposto entende-se, então, que os centros políticos devem definir, inicialmente, um conjunto de objetivos que reflitam suas aspirações e, os planejadores devem se preocupar com a factibilidade técnica dos objetivos definidos a nível político, analisando um conjunto de alternativas, para o que recorrem, muitas vezes, a relações matemáticas e modelos. Não obstante, as alternativas escolhidas nem sempre são as melhores porque: os modelos (que são uma abstração do funcionamento do sistema econômico) simplificam a realidade, não incorporando todas as variáveis relevantes; não se conta com todas as informações de que se necessita, o que conduz à formulação de suposições, não raro bastante irreais; e, a realidade é cambiante, porquanto dinâmica, implicando uma perda de validade de muitas das variáveis consideradas.

Os políticos têm, portanto, de ajustar seu nível de aspirações às restrições técnicas. Ou então, os técnicos sofisticam seus modelos, no sentido de reduzir a diferença entre os mesmos e a realidade, ou seja, entre a área explorada pelo modelo e aquela que é factível, buscando-se, assim, um ponto ótimo no processo decisório.

Como técnica, o planejamento se preocupa, essencialmente, com os seguintes aspectos:

- **estabelecimento de prioridades**, pois em razão da escassez dos recursos, deve-se dar preferência aos fins definidos politicamente como os mais

desejáveis, o que é complexo, uma vez que os indivíduos nem sempre possuem uma clara percepção de suas preferências;

- **factibilidade**, ou seja, as metas devem ser realistas, o que varia em função do tempo e da eficiência dos instrumentos escolhidos para sua implementação;

e

- **compatibilidade**, significando que os objetivos devem ser compatíveis entre si, o que vale dizer, o alcance de um não deve sacrificar os demais.

Assim sendo, deve ser ressaltada a importância, no processo de planejamento, de quadros políticos tendo uma visão clara dos objetivos e das prioridades nacionais. "Os quadros políticos precisam colocar o interesse nacional acima dos seus interesses pessoais ou acima dos interesses de uma categoria social limitada" (BETTELHEIM, 1976, p. 60). Para este autor, a planificação, quando da definição de objetivos econômico-sociais coerentes, tendo em vista o desenvolvimento de um país, deve conduzir à quantificação de uma política econômico-social; por outro lado, "o conteúdo político da planificação faz com que a elaboração de um plano não seja apenas um problema técnico. Da mesma forma, pôr em prática um plano econômico constitui uma atividade social que não pode, de modo algum, se reduzir a uma simples técnica econômica" (BETTELHEIM, p. 197).

Em consonância com essa colocação, SCHWEIZER observa que a eficiência e eficácia do planejamento dependem da adequação e compatibilização de sua prática com o processo político. "Além disso, torna-se necessário que os políticos

aceitem e necessitem das atividades de planejamento como um instrumento de delimitação e quantificação de problemas. O planejamento deve, também, ser capaz de indicar alternativas de ação que representem as melhores soluções para os problemas sociais, sob o ponto de vista não somente econômico, mas, principalmente, político e social” (SCHWEIZER, 1976, p. 100).

O autor salienta, também, o perigo de se limitar a capacidade do planejamento para o simples papel de instrumento racionalizador de desejos oportunistas, manipulados politicamente, e vinculados apenas aos interesses de grupos que detêm o poder. Tais grupos podem direcionar, inclusive, a opinião pública para os objetivos que representam seus interesses.

Analisando os aspectos políticos do planejamento, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO tece considerações sobre as noções de política e planejamento tal como formuladas pelos clássicos, os quais consideravam tais noções antinômicas, ou seja, em oposição recíproca. Afirma, então, que havia decisão política quando se criava algo novo; se a decisão decorria de experiência anterior, estando codificada em legislação ou sendo consentida tão-somente por fazer parte de uma prática rotinizada pela tradição, cairia no campo da administração. O autor esclarece, não obstante, que nesse contexto “o planejamento seria a administração racional, ou seja, a distribuição ótima dos recursos e dos meios tendo em vista objetivos dados”. A fixação destes, contudo, cairia no campo da decisão política e esta, por ser “eminente criativa e por decorrer da imposição (embora legitimada) da vontade de uns grupos sobre os outros, de umas classes sobre as outras, estaria ligada à

esfera não racionalizada da vida social... política racional ou planejamento e política se oporiam, portanto, em princípio” (CARDOSO, apud. LAFER, 1975, p. 163).

CARDOSO lembra que terá sido, talvez, MANNHEIM, o primeiro teórico a sistematizar os problemas advindos da planificação democrática, ao se preocupar com a conciliação entre “a liberdade individual, a representatividade legítima de grupos de interesses, a multiplicidade dos objetivos e a planificação”. Afirma, assim, que a oposição entre política e administração começou a ser eliminada, bem como entre, “por um lado, a liberdade concebida como movimento irracional de um sujeito indeterminado e, por outro, a antecipação racional (planejada) do curso das ações e opções” (CARDOSO, p. 163).

Alguns supõem, por outro lado, que o planejamento está, necessariamente, associado a um determinado sistema político; já outros crêem que ele envolve apenas a manipulação de técnicas estatísticas e econométricas. HOLANDA (1972, p. 3) esclarece tal questão, observando que o planejamento não é uma coisa nem outra, mas apenas uma forma de organização da sociedade, que se fundamenta em dois pressupostos básicos, quais sejam: “uma sistemática de utilização racional dos recursos da sociedade é desejável a um regime anárquico ou descoordenado de produção e, na utilização desses recursos da comunidade, o interesse social ou coletivo deve prevalecer sobre o interesse individual, dentro de limites julgados aceitáveis. Nesse contexto, o planejamento é adaptável a qualquer sistema político”.

É possível concluir, dessa forma, que o planejamento não é apenas uma técnica de elaboração de planos nem tampouco tão-somente uma ação racional de

escolha de alternativas que nortearão atividades futuras; é, também, uma atividade política, porquanto a definição de objetivos deve caber a centros decisórios políticos que representem a vontade popular. O planejamento deve, ainda, mobilizar diferentes grupos sociais para que expressem suas aspirações de modo a permitir a elaboração de um plano que tenda à eficácia (alcance de metas sociais relevantes) e, não só, à eficiência (melhor utilização possível de recursos para obtenção de resultados). Por essa razão, pode-se afirmar que os técnicos são capazes de avaliar a importância relativa dos diversos objetivos e de escolher os meios e instrumentos necessários à sua concretização, “mas esse esforço, de natureza científica, não pode, de modo algum, substituir a consciência clara dos objetivos, das prioridades e dos comportamentos econômicos e sociais” (BETTELHEIM, 1976, p. 60). Além disso:

“Evidentemente, a capacidade racionalizadora com que se reveste o processo de planejamento não é, por si só, determinante do prevalescimento dos interesses públicos sobre os privados. Isto se realizará a nível político e em função da representatividade e poder distribuído pela população em geral e seus grupos organizados” (SCHWEIZER, 1976, p. 86).

Da análise que se procedeu no presente capítulo tornou-se possível visualizar, mais adequadamente, o conceito de planejamento governamental, as razões de sua importância, sua vinculação a fatores de ordem sócio-política, econômica e institucional - o que determina o tipo de planificação a ser adotado -, os caracteres básicos que lhe são inerentes, bem como os requisitos aos quais deve atender a fim de intervir, de forma efetiva, na sociedade, além da dicotomia - evidenciada como fictícia -

aspectos técnicos versus aspectos políticos que lhe é atribuída por alguns estudiosos do assunto.

Crê-se que tais considerações - julgadas fundamentais posto que o planejamento abarca uma miríade de considerações cuja abrangência não se compatibiliza com o escopo deste trabalho - por propiciarem um quadro referencial do que seja planejamento no âmbito do setor público, permitem um maior aprofundamento do seu estudo, a partir de uma investigação acerca da correlação (diferenças e semelhanças) existente entre o planejamento em países com decisões econômicas centralizadas e economias mistas, o que será visto no próximo capítulo.



**3**

**SISTEMAS ECONÔMICOS E MODELOS DE  
PLANEJAMENTO: ANÁLISE CRÍTICA DO  
PLANEJAMENTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

O planejamento como técnica de intervenção do Estado na economia é uma experiência recente; não obstante, dele têm se utilizado os mais diversos países - de um a outro pólo ideológico - no intuito de alcançarem objetivos considerados imprescindíveis a uma satisfatória vida coletiva. Convém frisar, no entanto, que as modalidades de que se reveste o planejamento variam em função de diferentes condições históricas, políticas e econômico-sociais de cada país.

Assim, face ao objetivo de se abordar, em termos genéricos, a experiência de planejamento a nível mundial, pretende-se tomar como referência, neste estudo, as duas vertentes básicas em que se insere a atividade planejadora do Estado, quais sejam: as economias mistas, onde coexistem a livre iniciativa e a intervenção estatal, e as economias de planificação centralizada, onde a URSS é o melhor exemplo, pois dela dispõe-se de maior volume de informações. Serão, então, apresentados - após uma digressão sobre a origem do planejamento governamental - alguns aspectos essenciais à percepção do modelo de planejamento que prevalece em cada um desses dois sistemas, abordando-se, inclusive, as diversas formas de intervenção estatal na economia; em seguida, analisar-se-á a problemática do planejamento nos países em desenvolvimento, tomando-se como referência o caso da América Latina, a qual se considera representativa do conjunto de nações periféricas. O caso específico da experiência brasileira em planejamento será abordado em capítulo pertinente que integrará este estudo.

### 3.1. ORIGEM DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A análise das experiências mundiais em planejamento deve, certamente, ser iniciada por uma investigação, mesmo superficial, de suas origens, isto é, como e onde foram desenvolvidas as primeiras tentativas de intervenção governamental na economia. Essa investigação inicial justifica-se, principalmente, pela constatação de que os primórdios do planejamento governamental remontam a uma época de plena vigência do liberalismo econômico.

Historicamente é comum atribuir-se à Rússia, na década de 20, o pioneirismo em matéria de intervenção estatal na economia. Contudo, segundo TINBERGEN afirma, além do planejamento russo, outra fonte principal pode caracterizar, também, as origens do planejamento, qual seja, o planejamento macroeconômico ocidental. O planejamento russo teve por finalidade “orientar, detalhadamente, os processos de produção de um país inteiro, utilizando-se de um aparelho produtivo de propriedade totalmente pública” (TINBERGEN, p. 14). O autor informa, ainda, que o embasamento ideológico desse planejamento era marxista, o qual previa um contínuo engrandecimento das empresas e sua apropriação pela comunidade. No entanto, quando os bolchevistas assumiram o poder, não existia um sistema de planejamento e este foi, então, elaborado sob a influência do planejamento levado a efeito durante a Primeira Guerra (na Alemanha e pelos militares), posto que a organização do exército e a economia planejada no sentido comunista são semelhantes.

Por outro lado, quanto ao planejamento macroeconômico ocidental, TINBERGEN afirma que teve origem muito diferente do planejamento russo. “Buscava compreender a operação da economia como um todo, sendo fortemente influenciado pelos conceitos estatísticos relativos às contabilidades nacionais ou sociais e pelos conceitos keynesianos, combinados com análises de mercado, que posteriormente se desenvolveram em modelos econométricos”(TINBERGEN, p. 14).<sup>3</sup>

Outras abordagens sobre a origem do planejamento governamental são dadas por diferentes autores. CARVALHO (1973, p. 24), por exemplo, referindo-se à atitude voluntária predominante no *laissez-faire* (e que caracteriza parcialmente o liberalismo econômico), afirma que tal atitude tem sido paulatinamente abandonada, porquanto implica prejuízos econômicos com repercussões negativas de ordem político-social; declara, ainda, que a ineficácia dos mecanismos de mercado, deixado ao sabor de sua dinâmica própria, tem exigido intervenções constantes, particularmente do Estado, para encontrar soluções que reduzam as perturbações internas da economia.<sup>4</sup>

---

3 Segundo TINBERGEN (p. 14) a história dos primeiros anos da ciência do planejamento, no ocidente, encontra-se na história da econometria. Pode-se definir econometria como a combinação, na ciência econômica, da teoria e observação, ambas contando com o auxílio da matemática.

4 O *laissez-faire*, de acordo com SAMUELSON (1975, p. 44), significa a completa ausência da interferência governamental nos negócios. A partir do século XIX, no entanto, tem havido, em quase todos os países, um contínuo aumento das atividades econômicas governamentais. Segundo, ainda, o autor supra, a menos que se adotem políticas macroeconômicas adequadas, uma economia de “laissez-faire” não garante que haverá o volume exigido de investimentos necessários à manutenção do pleno emprego.

O liberalismo econômico significa, para TRAGTENBERG (1977, p. 206), “o regime do individualismo proprietário... onde o indivíduo desponta como proprietário de sua pessoa... Ligando o indivíduo à propriedade, o ‘ethos’ liberal exige que o mesmo seja reconhecido como fundamento constituinte das relações objetivas que os bens econômicos possuem entre si”. Para THOMSON, em seu artigo “Gobierno y mercado”, o mecanismo de mercado se ocupa da alocação de recursos a partir das seguintes questões: que coisas devem ser produzidas, como há de distribuir-se a produção entre os agentes que, em conjunto, a produzem e como fará a sociedade para prover o necessário à manutenção do progresso. Em uma ordem social individualista, caracterizada pela propriedade privada, tais decisões são tomadas pelos consumidores e produtores individuais.

Além disso, observa-se que, nos últimos anos, uma forte reação contra o *laissez-faire* se tem feito sentir; muitas atividades que anteriormente eram deixadas à iniciativa individual, sem qualquer orientação, converteram-se em assuntos de grande interesse da comunidade. Logo, o Estado interveio para orientar, estimular, controlar, proibir, bem como comprar, vender e operar. Assim, pode-se afirmar que nos países capitalistas, a idéia de planejamento está associada à premente necessidade de se galgar determinados objetivos econômico-sociais, pois constatou-se que o simples jogo das forças do mercado era incapaz de conduzir aos resultados pretendidos pela sociedade. Por essa razão afirma LAFER (1975, p. 12):

“A instabilidade do sistema econômico com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria e, a mobilização das economias para a guerra levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos”.

Infere-se, dessa forma, que planejar uma política econômica e, mais especificamente, uma política de desenvolvimento, está se tornando hoje, cada vez mais, importante atividade do Estado, haja vista que um maior número de países passa a adotar esta técnica, aprimorando-a constantemente. Não obstante, se de um lado, os países comunistas passaram subitamente de uma economia não planejada para planejada, em outros países tal transição se processou ou se processa de forma mais gradativa, uma vez que, de acordo com VIEIRA (1976, p. 4), apesar da ampla aceitação do planejamento existe uma corrente contrária à sua adoção como prática

aplicável à condução da política econômica de cada uma das diferentes nações. HAYEK, por exemplo, em 1944, ao escrever "O Caminho da Servidão", procurou demonstrar que as técnicas de planejamento econômico ensejariam uma mudança nos regimes políticos, de forma a torná-los indesejáveis aos países que quisessem adotar uma economia liberal, embora admitisse a tendência à planificação econômica nos casos de guerra. Da mesma forma, em 1958, GALBRAITH, no seu livro "The Affluent Society", colocou-se ao lado de HAYEK, ressaltando a possibilidade de aceitação do planejamento como uma técnica para a elaboração de projetos de empreendimentos específicos, desde que não fira a liberdade de iniciativa.

Assim sendo, pode-se colocar o debate entre a adoção ou não do planejamento da seguinte forma: os liberais confiam na eficiência do mercado e na fixação dos preços de forma competitiva como norteadores do sistema produtivo; já os mais ferrenhos adeptos do planejamento argumentam que os sistemas econômicos se tornaram tão complexos a ponto de inviabilizarem um direcionamento para a determinação das prioridades econômicas a partir das forças espontâneas do mercado; por essa razão, crêem na necessidade de um planejamento centralizado. Entre essas posições surge, naturalmente, uma intermediária que procura conciliar as aspirações tanto dos liberais quanto dos propugnadores do planejamento. HAYEK (1977, p. 2-3), num posicionamento mais recente, observa, então, que o debate entre os modernos planejadores e seus opositores não questiona a necessidade de se recorrer a um equacionamento sistemático para o planejamento dos negócios comuns, mas sim, a maneira de fazê-lo. Isto significa, segundo ele, "indagar se os que detêm o poder de coerção devem se restringir a criar condições satisfatórias para o desenvolvimento da

iniciativa privada ou organizar e dirigir, de forma centralizada, todas as atividades, pois só assim os recursos serão racionalmente utilizados”.

Identificada a origem do planejamento no âmbito do setor público, demonstrando-se, inclusive, a existência de diferentes correntes de opinião em relação à adoção ou não do planejamento, cabe investigar que características estão associadas aos sistemas econômicos - centralizado e misto -, em termos de modelo de planejamento implementado. Tornar-se-á possível, dessa forma, um cotejo entre ambos, tomando-se como referências o funcionamento da economia e a ideologia inerentes a cada um deles. É o que será visto no próximo tópico.

### **3.2. CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS DIFERENTES SISTEMAS ECONÔMICOS**

Objetiva-se apresentar um quadro referencial das características fundamentais do planejamento nas economias centralizadas e mistas, ou seja, as conotações que nelas adquire o aludido planejamento em função do *background* ideológico e econômico predominante em cada sistema.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ressalte-se que o estudo da vinculação do planejamento, nos sistemas econômicos básicos, ao aparato burocrático e aos detentores do poder, não será objeto deste tópico. Tal estudo integrará capítulo específico do presente trabalho, destinado precipuamente à análise dessas questões.

Nas economias de planificação centralizada o planejamento econômico substitui o sistema de preços e é efetuado por um órgão central, o que permite uma visão global das alternativas de consumo e de produção, podendo-se evitar desperdícios, embora, segundo LAFER (1975, p. 11), o custo que recai sobre uma economia socialista da substituição do funcionamento de mercado por um órgão central é o da burocratização, malgrado se possa dispor de maior volume de informações.

De acordo com VIEIRA (1976, p. 6) o socialismo coloca o planejamento econômico a partir das seguintes variáveis: o poder do Estado emana do partido e é o Estado quem determina a ordem normativa centralizada e coercitiva. O governo constitui a personificação do Estado e a ele cumpre tornar conhecidas as obrigações, prescrever as sanções e efetivá-las quando as normas forem descumpridas. RODRIGUES & FIORE (1976, p. 28) assinalam, então, que “na concepção leninista o socialismo requer um Estado forte e centralizado, o que é inconcebível sem uma organização planificada de Estado que subordine dezenas de milhões de pessoas ao mais estrito cumprimento de normas únicas de produção e distribuição”.<sup>6</sup>

UCELAY, em seu artigo “Los precios en las economías socialistas de Europa”, ao explicar a origem do socialismo, mostra que a regulação da produção no capitalismo pelo mecanismo da lei do valor e sua tradução nos preços das mercadorias

---

<sup>6</sup> A elaboração do primeiro Plano Quinquenal russo adotou como linhas básicas: a) a propriedade dos meios de produção por parte da sociedade, nas seguintes formas jurídicas: propriedade estatal (empresas industriais e sovjoses” agrícolas) e propriedade cooperativa (“koljoses” agrícolas), subsistindo um mínimo de setor privado do tipo artesanal; e b) a direção da economia subordinada, diretamente, ao plano e à autoridade central de planificação.



supõe ajustes *ex-post* que são anárquicos e caros do ponto de vista social. Daí porque afirma (p. 270): “una sociedad socialista debería llevar a cabo ajustes ‘ex-ante’ de la división del trabajo social. Ello supone tanto la regulación ‘ex-ante’ de la proporción del trabajo social destinada al consumo y a la inversión como las proporciones de aquél dedicadas a cada rama productiva”. Além disso, acentua o mesmo autor que o socialismo pressupõe o desaparecimento do valor como categoria de medição e determinação direta dos gastos individuais de trabalho. Por outro lado, a distribuição do consumo entre os membros da sociedade se dá segundo o trabalho com que cada um contribui para o produto social. Assim sendo, para ele a sociedade socialista deve ser planificada *ex-ante* em todos os seus detalhes.

Conforme LANGE, em artigo por ele publicado e intitulado “Sobre la teoría económica del socialismo”, a partir de uma planificação centralizada pode-se ter um conhecimento muito mais vasto do que ocorre no sistema econômico, conhecimento esse que o empresário privado jamais possuirá. Esse autor salienta, contudo, que uma economia socialista sem liberdade de escolha de consumo e dirigida por uma escala de preferências imposta por burocratas do Departamento de Planificação Central só existiu na URSS na época em que o nível de vida se situava no mínimo fisiológico. Porém, com o aumento da renda nacional, o racionamento foi abandonado, sendo substituído em grande medida por um mercado de bens de consumo, onde há certa liberdade de escolha, o que não implica, todavia, que a produção esteja sendo diretamente guiada pelas escolhas individuais dos consumidores; na verdade, confia-se na capacidade daquele Departamento de seguir as preferências dessas consumidores e, portanto, esse órgão toma as decisões sobre o que produzir.

Contudo, segundo mostram BROWN & NEUBERGER, no artigo de sua autoria "Principales características de una economía de planificación centralizada", a centralização no contexto da planificação nas economias socialistas quer dizer, por um lado, que as decisões importantes de planificação se reservam para os diretores do sistema e, por outro, que as citadas decisões são comunicadas às unidades operativas por meio de ordens e instruções. A centralização é, então, a um só tempo, um importante objetivo político e um *modus operandi* do sistema. Por outro lado:

"Dans la planification socialiste, la nature du régime et la propriété sociale des moyens de production continuent à orienter obligatoirement et en termes physiques l'action des agents économiques vers la satisfaction des besoins individuels et collectifs définis comme prioritaires, bien qu'avec le haut niveau de développement industriel maintenant atteint par certains pays de l'Est, notamment l'Union Soviétique, la fixation détaillée des objectifs de production et d'équipement tende à n'être plus complètement opérée à un niveau central" (VERGEOT, Mimeo., p. 506).

Conclui-se, dessa forma, que nas economias centralizadas o planejamento substitui os mecanismos de mercado no direcionamento do sistema; o Estado nacionaliza gradativamente os meios de produção e de troca, ampliando a propriedade estatal, limitando-se a iniciativa privada, geralmente, à pequena indústria e ao campesinato agrícola; todas as normas que integram o planejamento - tanto as proibitivas quanto as permissíveis - são ditadas pelo Estado e o que determina o funcionamento do sistema econômico são decretos, estatutos, decisões, normas e interpretações governamentais; o governo é o único agente planejador e a execução

dos planos é privativa do poder público, podendo eventualmente ser entregue a indivíduos ou grupos econômicos com prévia organização e aprovação do governo, o qual centraliza, assim, a economia nacional, administrando todos os empreendimentos como unidades do orçamento público.

Nas **economias mistas** o planejamento não substitui o sistema de preços mas sim, corrige suas distorções, a fim de que a alocação de recursos aumente a eficiência econômica.<sup>7</sup>

LAFER (1975, p. 21) afirma que no sistema capitalista a influência do governo pode ser exercida diretamente na alocação dos recursos - investimentos públicos - ou indiretamente, através do sistema de preços, cuja manipulação, ao alterar os preços relativos, orienta os investimentos privados na direção desejada; no direcionamento da economia o governo utiliza, dentre outros mecanismos, a política fiscal, salarial e monetária.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> SAMUELSON (1975, p. 366) define economia mista como aquela na qual tanto as instituições públicas como as privadas exercem o controle econômico. As modernas economias mistas têm os instrumentos fiscais e monetários e vontade política de usá-los, para acabar com recessões crônicas e com inflações galopantes. A economia mista se insere na economia de mercado, a qual se divide em unidades competitivas, ou seja, um grande número de consumidores individuais negocia, no mercado, com grande número de produtores. O objetivo do produtor é maximizar seu benefício; o objetivo do consumidor é maximizar sua satisfação. A oferta e a demanda resultantes se igualam através dos preços.

<sup>8</sup> Segundo SAMUELSON (1975, p. 376) a política fiscal significa despesas públicas e políticas de aplicação de impostos. É um processo de ajustar a tributação e as despesas públicas a fim de ajudar a reduzir as oscilações do ciclo econômico e contribuir para a manutenção de uma economia progressista de pleno emprego, livre de uma excessiva inflação ou deflação de produção. Inclui impostos e subsídios, os quais têm uma poderosa influência sobre as decisões dos consumidores e firmas particulares, sendo que os impostos limitam o poder de compra dos indivíduos e firmas e podem manter a procura total por bens de consumo ao nível escolhido pelo governo. A política fiscal pode, também, ser utilizada para se conseguir objetivos temporários como oferta de maior número de oportunidades de empregos.

A política de salários e de preços tenta impedir uma elevação muito rápida no nível de salários e preços a menos que os custos de produção se elevem.

A política monetária, também de acordo com SAMUELSON (p. 365) é um importante meio de deslocar as curvas de poupança e de investimento, regulando o volume de liquidez disponível à economia.

Na realidade, o capitalismo se define mediante a propriedade privada dos meios de produção e pela existência de mercado. Sendo assim, os proprietários ou seus representantes tomam as decisões no interior das unidades produtivas e no mercado, sendo que neste, conjuntamente com os consumidores. A propriedade privada dos meios de produção e o mercado são, então, considerados como requisitos indispensáveis para a alocação racional dos recursos. Mesmo assim, o planejamento se faz necessário, a fim de influenciar as decisões de modo a torná-las mais racionais e consentâneas com os objetivos que o governo pretende que sejam alcançados pelo sistema econômico como um todo. É óbvio, porém, que tal planejamento não pode ser feito por imposição estatutária, podendo, contudo, repousar em mecanismos diretos e indiretos - já mencionados -, esclarecendo, inclusive, o papel e o vulto dos investimentos do setor privado, desde que assegurada, também, relativa autonomia de decisão ao aludido setor.

É preciso assinalar, então, que numa economia de mercado os preços privados, como indicadores da alocação de recursos, não refletem os custos e benefícios sociais envolvidos, o que conduz a uma utilização deficiente dos escassos recursos e a um inadequado alcance de objetivos perseguidos pela sociedade, tais como crescimento econômico, pleno emprego, redistribuição de renda e outros. Daí porque o planejamento é visto como consistindo numa forma de correção e ajuste de preços privados, procurando orientar as decisões sobre o que produzir, como e a quem beneficiar, através dos preços sociais. Da mesma forma, conforme enfatiza FOXLEY (1975, p. 3):

“... La asignación de recursos a través del mercado está condicionada por la distribución de ingreso existente. Esta última influye en la demanda en la medida en que las propensiones a consumir de los grupos de altos y bajos ingresos son diferentes. Si el ingreso se encuentra concentrado en grupos reducidos de la población, serán sus preferencias de consumo las que prevalecerán en el mercado. Los precios tenderán a reflejar esas preferencias, aun cuando es probable que ellas no correspondan necesariamente a lo que debería ser la función de bienestar de la comunidad”.

Pode-se, assim, concluir que o Estado intervém, numa economia mista, tendo em vista, dentre outros, os seguintes fatores:

- **indivisibilidade de certas instalações de produção**, dada sua capacidade produtiva maior que a procura, o que contribui, também, para que somente o Estado torne-se capaz de tomar a si empreendimentos dessa natureza;

- **necessidade de redistribuição de renda**, vez que as utilidades marginais que resultam de tal renda são diferentes em função de diferentes indivíduos, ou seja, a última unidade monetária não representa a mesma utilidade ou satisfação para todos. O Estado procura, dessa maneira, propiciar a desejada igualdade social;

- **efeitos externos**, que são certas vantagens ou desvantagens não expressas em preços e atinentes à produção de um dado setor da indústria, podendo beneficiar ou prejudicar aqueles que não são necessariamente seus consumidores; portanto, esses efeitos externos não são um bom critério de aferição da utilidade ou não da indústria para a comunidade, pois tal critério não se conduz por cálculos

baseados em repercussões sociais; o Estado intervém, por exemplo, ao taxar a poluição - efeito externo negativo - e ao construir uma rodovia para que dada indústria seja instalada - efeito externo positivo;

- **regulação de monopólios**, pois nestes o produtor ocupa uma parte do mercado tão importante que as variações em sua produção exercem uma influência considerável sobre os preços. Os monopolistas, em seu esforço de maximização dos rendimentos, elevarão os preços acima dos custos de incremento da produção. Dados os seus inconvenientes econômico-sociais, o setor público pode, assim, forçar o monopólio a fixar um preço em função do custo do aumento de produção;

- **procura de estabilidade econômica**, vez que as decisões individuais que caracterizam uma economia mista conduzem a variações na renda, no nível de emprego e nos preços. O governo busca, em conseqüência, estabilizar o nível de gastos, a quantidade de moeda, fixar preços de determinados produtos, bem como fixar taxas de juros, além de estabilizar o nível de emprego e o nível de preços; e

- **aceleração do desenvolvimento econômico-social**, pois o seu baixo ritmo implica uma crescente importância do papel do Estado como promotor de altos índices de progresso, seja propiciando à iniciativa privada as condições requeridas para sua efetiva participação na busca do desenvolvimento, seja como empresário, preenchendo os espaços vazios existentes no sistema produtivo.

Em razão do exposto, pode-se afirmar, com base em TINBERGEN (p. 548), no seu artigo "Presentan las economías comunistas y las libres una pauta convergente?", o que segue:

"El desarrollo del papel del Estado en la economía de los países occidentales no se debe exclusivamente a las guerras sucesivas. Es en gran medida el resultado de un creciente deseo de igualdad social, oportunidad y seguridad, que la trama comercial ordinaria no puede con frecuencia producir. Es también el resultado del reconocimiento de las responsabilidades estatales para con la estabilidad económica y el crecimiento a largo plazo".

Vistos os aspectos fundamentais próprios de cada um dos sistemas produtivos, ou seja, os caracteres mais importantes que os identificam e que determinam seu modelo de planejamento, convém investigar as diversas modalidades de intervenção estatal na economia, situadas entre dois pólos: o representado pela planificação integral e aquele que se situa, o mais próximo possível, do sistema liberal.

### **3.3. MODALIDADES DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA**

A maneira como o Estado atua no sistema econômico sofre variações no tempo e no espaço em função, mormente, das peculiaridades vigentes na economia de

cada país (o grau de desenvolvimento, por exemplo), bem como da ideologia dos que detêm o poder de decisão.

No mundo hodierno os dois pólos de intervenção estão representados pelos Estados Unidos - o que menos intervém na atividade econômica, efetuando um planejamento supletivo - e, pela União Soviética, o mais ortodoxo dos países socialistas. Contudo, tem-se tentado opor à planificação integral outras modalidades intermediárias entre tal planificação e um regime liberal.

O presente tópico pretende, assim, apresentar as diferentes formas de intervenção do Estado na atividade econômica (intervencionismo, dirigismo, planificação flexível e planificação centralizada) e que visam atingir metas necessárias à vida em sociedade, metas essas que, em última análise, passam a justificar tal intervenção. Procurar-se-á, ainda, evidenciar que, cada vez mais, os dois pólos se aproximam, na busca de um modelo que concilie as vantagens pertinentes a cada um dos sistemas em que se situam.

O **intervencionismo**, conforme BETTELHEIM (Mimeo., p. 144) "es la forma primitiva de acción del Estado sobre la actividad económica". Para ele, a forma originária de intervencionismo foi o protecionismo, cuja principal modalidade era a regulação aduaneira. Esta se fez mais presente no início do desenvolvimento do capitalismo industrial, quando o Estado procurava dar condições de competitividade à indústria nacional face à estrangeira. Um outro tipo de protecionismo era o livre câmbio que, segundo o referido autor (p. 145) favorecia a indústria moderna, permitindo-lhe produzir a menores custos e, aos particulares, consumir ao menor preço, dando ensejo



a “que cada uno obtuviera, dentro de los límites de su renta, el máximo de satisfacciones económicas”. Por último, surgió el proteccionismo del capitalismo monopolista, sobre el cual así se expresa BETTELHEIM (p. 145): “no se trata ya de proteger a las industrias nacientes, sino con cualquier pretexto de proteger ‘situaciones adquiridas’, incluso de reforzar en el mercado interior la posición de los monopolios privados”. Tal tipo de proteccionismo constituye un freno al desarrollo de las fuerzas productivas, moderando el ritmo de desarrollo, siendo, por eso, considerado conservador.

Por otro lado, las crecientes dificultades por las que pasó el capitalismo hicieron que el proteccionismo se ampliara y se convirtiera en intervencionismo propiamente dicho, cuya origen puede ser así explicitado:

“El paro crónico, la especulación financiera, los movimientos internacionales de capital, la baja del tipo de interés, hacen de la envejecida economía capitalista una economía eminentemente frágil, cuyas crisis económicas – que acompañan al capitalismo industrial desde su nacimiento – adquieren una gravedad cada vez mayor.

“... En estas condiciones, y para restablecer el equilibrio económico comprometido, el Estado se vio cada vez más obligado a intervenir en la vida económica... particularmente durante e inmediatamente después de la primera guerra mundial y tras la gran crisis económica de 1929” (BETTELHEIM, p. 147).

Muitas são as medidas intervencionistas. As principais são aquelas que dizem respeito à fixação de preços máximos (que são preços favoráveis aos consumidores) e fixação de preços mínimos (que são preços que favorecem os produtores).

Não obstante, BETTELHEIM (p. 151) considera tais medidas irracionais, uma vez que os preços máximos limitam a oferta, provocando uma menor amplitude de satisfação de necessidades dos consumidores e, maiores preços de mercado; por outro lado, os preços mínimos limitam a demanda, eliminando os consumidores de menor renda, o que também reduz a satisfação de necessidades. Seguindo o mesmo raciocínio, as repercussões econômicas irracionais em matéria de preços podem aplicar-se, *mutatis mutandis*, a outras medidas intervencionistas, tais como, subvenções e vantagens concedidas em matéria de juros, o que vale dizer, essas intervenções momentâneas não podem pretender qualquer racionalidade econômica.

Pode-se, então, afirmar que o intervencionismo, apesar de procurar corrigir os preços de mercado (procurando fazer com que os preços sociais orientem as decisões sobre o que produzir, a fim de que sejam diminuídos os custos sociais do crescimento econômico e, atingidos o pleno emprego e a redistribuição de renda), consubstancia-se em ações esporádicas no tempo que, com base no exposto, são irracionais.

O **dirigismo** ocorre quando as ações são orientadas para um tipo de atividade em particular. Opõe-se ao liberalismo, em sentido amplo, e ao intervencionismo, em sentido estrito. É, também, uma intervenção sistemática que visa

orientar a economia para uma determinada direção e, em determinados setores. O exemplo mais notável de dirigismo é o *New Deal*, elaborado em função da crise de 1929, nos Estados Unidos e que procurava, através da execução de diversas políticas econômicas pelo Estado, contrabalançar a depressão; o *New Deal* passou, então, a constituir um dos argumentos básicos dos adeptos do planejamento.

No entender de BETTELHEIM o dirigismo comporta um conjunto de intervenções que não constituem simples reações imediatas ante determinadas dificuldades. Além disso:

“El dirigismo supone que la concentración y los nexos financieros entre las principales ramas económicas hayan progresado hasta un punto tal que los intereses de estas distintas ramas puedan encontrar un terreno común: el terreno de una política económica...”

“O supone también que una rama o un conjunto de ramas económicas hayan alcanzado en un país una potencia tal que sus intereses puedan prevalecer sobre los demás, lo cual permite una cierta unidad de política económica” (BETTELHEIM, Mimeo., p. 152).

O autor complementa tal raciocínio afirmando que o plano, no dirigismo, não pode dirigir a economia de maneira efetiva, pois deve estabelecer-se de acordo com as necessidades de setores particulares e não, de toda a coletividade; deixa, assim, implícita, sua adesão ao planejamento centralizado.

A **planificação flexível**, também chamada de indicativa e indireta, constitui uma ação simultânea em que se utilizam coordenadamente todos os instrumentos de política econômica à disposição do governo, a fim de que sejam atingidos objetivos

previamente definidos. É usada em grande parte dos países capitalistas, mormente na Europa Ocidental.<sup>9</sup>

Diz-se, também, que tal tipo de intervenção ocorre quando o governo deseja lograr um conjunto de objetivos econômicos (crescimento com estabilidade e redistribuição de renda com pleno emprego). Exclui-se, contudo, a possibilidade de o Estado vir a ser o proprietário da maior parte dos meios de produção e, atuar sobre todo o conjunto de atividades econômicas.

Para BETTELHEIM (Mimeo., p. 159) a planificação flexível exige que um conjunto de medidas esteja coordenado dentro de um plano, o qual comporta, ao mesmo tempo, setores nacionalizados e um amplo setor livre, devendo, dessa forma, aplicar-se tanto aos serviços estatais como às empresas particulares; por conseguinte, deve ser um plano tanto de orientação como de direção, estando obrigado a ter em conta os interesses particulares. Em assim sendo, o planejamento flexível é normativo para o setor público e, indicativo para o setor privado. O plano é concebido como uma previsão, por parte do governo, mas sua implementação cabe, também, ao setor privado, o que vale dizer, nas economias mistas a planificação tende a ser indireta e flexível em relação à atividade privada e, imperativa quando atinente às atividades produtivas mais estratégicas do setor público. Torna-se importante assinalar, entretanto, que o planejamento flexível pode conduzir a uma estatização crescente dos meios de produção, subtraindo oportunidades de empreendimento à iniciativa privada,

---

<sup>9</sup> O planejamento indicativo ou de mercado teve notável desenvolvimento na França. É o planejamento feito basicamente pelo Estado, embora ideologicamente bem afastado do socialismo tradicional. Na França, antes e depois de De Gaulle, muitas indústrias importantes passaram a pertencer ao governo francês e a serem por ele administradas.

ou ainda, privilegiar acentuadamente certos setores desta, em detrimento da coletividade em geral.

A **planificação centralizada** é a planificação imperativa e integral, existindo na Europa Oriental sob as mais variadas formas. Ocorre quando o Estado participa, preponderantemente, da atividade econômica, controlando diretamente os principais meios de produção. O planejamento centralizado não é apenas indicativo, mas sim, o instrumento basilar de alocação dos recursos, determinando a estrutura e o nível de oferta de bens, sendo que o planejamento soviético, o mais ortodoxo dos planejamentos socialistas, efetua a alocação de recursos em termos quantitativos, a fim de dispensar o sistema de preços, os quais passam a ter apenas uma função contábil.

LAFER (1975, p. 11) informa, a propósito, que a Comissão Central de Planejamento pode partir dos preços vigentes, historicamente dados, e corrigi-los continuamente, de forma a assegurar o equilíbrio entre a oferta e a demanda de fatores. Através de repetidas modificações nos preços, pode-se chegar, assim, ao equilíbrio ótimo equivalente ao mercado competitivo. A Comissão de Planificação define, arbitrariamente, - em função da experiência passada e por comparação com outros países - os preços e, uma vez definidos os mesmos, decide a partir deles o que a economia deve produzir e as combinações de produtos e de fatores mais convenientes. Os preços industriais se convertem em preços administrados fixados por diferentes órgãos estatais. Por essa razão: "todas as decisiones de los directores de producción y de los recursos productivos de propiedad pública y también todas las

decisiones de los individuos como consumidores y como oferentes de trabajo se determinam sobre la base de estos precios” (LANGE, Mimeo., p. 91).

Assim sendo, no planejamento centralizado o governo visa à fixação de objetivos de acordo unicamente com as suas prioridades; o plano tem a finalidade última de determinar efetivamente as condições de reprodução da economia e o funcionamento do sistema. A meta básica deste não é o lucro individual mas sim, a satisfação das necessidades coletivas, tal como definidas pelo Estado, o que só se torna possível com a propriedade coletiva dos meios de produção e a eliminação da livre iniciativa.

Visualizadas as modalidades tradicionais de intervenção do Estado na economia, cabe evidenciar que, dado o comportamento dinâmico que as caracteriza, elas tendem a conduzir a uma aproximação dos sistemas econômicos em que se desenvolvem, mesmo porque as transformações sociais, tecnológicas e políticas do mundo atual vêm eliminando gradativamente a dicotomia tradicional capitalismo versus socialismo (ou liberalismo versus intervenção governamental). Portanto, “atualmente, talvez, não se encontre nenhum exemplo de capitalismo puro e quase todos os países do mundo ocidental adotam um sistema de livre empresa e intervenção governamental” (HOLANDA, 1972, p. 3).

É ainda do entendimento deste autor que enquanto nos países capitalistas tem-se observado uma crescente intervenção do Estado na atividade econômica, após a Segunda Guerra Mundial, nos países socialistas, em anos mais recentes, observou-se uma evolução no sentido oposto. Complementando tal observação e

fundamentando-se em WATERSTON, HOLANDA afirma, ainda, que está havendo uma busca de aproximação, ou seja, o “planejamento, nas economias socializadas, tende a tornar-se menos detalhado e centralizado e, nas economias mistas, mais detalhado, abrangente e centralizado” (p. 5).

Pode-se, então, afirmar que os sistemas econômicos estão se tornando menos diferentes nas duas áreas principais do mundo. Nos países desenvolvidos do ocidente, a aplicação de dispositivos de planejamento difundiu-se enormemente e se tornou aceito generalizadamente que os mercados instáveis estão a exigir regulação permanente; já os regimes comunistas ajustaram-se a uma série de experiências novas em termos de produção, política e discussões teóricas.

Nesse sentido SAMUELSON (1975, p. 931) afirma que a economia soviética, nos últimos anos, “tem substituído cotas físicas que nada significam por critérios de lucratividade que envolvem a avaliação, em termos econômicos, de diversos produtos, o que constitui um passo, embora modesto, em direção aos procedimentos ocidentais de formação de preço”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> SAMUELSON menciona, também, (p. 928) o fato de a Iugoslávia ter adotado um novo caminho socialista, no qual os próprios operários podem dirigir uma fábrica, em vários setores da economia, o que - presume-se - oferece uma certa influência compensatória relativa ao poder dos burocratas. Não obstante, isto não significa que tenha sido abandonado o socialismo e o controle de um só partido, nem tampouco o planejamento central de metas macroeconômicas.

A Iugoslávia, na verdade, é o único exemplo verdadeiro de uma economia socialista de mercado que combina a propriedade pública com a alocação descentralizada de recursos através de mercados e preços. Daí porque a experiência iugoslava é de grande interesse para os economistas teóricos e para os políticos de ambos os sistemas econômicos. A experiência iugoslava tem sido seguida por muitos países menos desenvolvidos e recentemente independentes, os quais confiam na propriedade governamental e nas empresas estatais, porém sentem dificuldades na elaboração de uma planificação centralizada, detalhada e ampla.

Convém ressaltar, contudo, que a URSS tem sido mais lenta e cautelosa em relação a esse movimento reformista de liberalização e descentralização do processo de planejamento.

Depreende-se, dessa forma, a busca de um modelo eclético, visando a conciliação do dinamismo da livre iniciativa inerente ao capitalismo com a racionalidade que caracteriza o planejamento centralizado, procurando-se evitar o desperdício da produção capitalista ou a lentidão burocrática da administração socialista. Por isto, pode-se afirmar que cada sistema está aprendendo com a experiência do outro, tentando superar algumas de suas inconsistências; há, assim, uma mútua influência, visto que as economias centralizadas estão utilizando o dinheiro como denominador comum e reconhecendo a significação dos preços e dos custos. A prova disso é que após a Segunda Guerra Mundial aboliu-se, na Rússia, o racionamento, aceitando-se a livre escolha do consumidor como uma instituição adequada, passando-se a dar mais importância ao consumo como objetivo de produção. Foram, também, adotados métodos matemáticos de planificação, considerados “capitalistas” por um largo período de tempo.

Por outro lado, nas economias livres o setor público é consideravelmente maior que no século XIX, sobretudo na Europa Ocidental, onde os serviços públicos são de propriedade pública. As forças do mercado têm sido eliminadas ou modificadas em alguns mercados particularmente instáveis, em especial na agricultura. Lentamente se atribui um papel mais importante à planificação, tanto nas grandes empresas privadas como na elaboração da política econômica nacional. As políticas de desenvolvimento deliberado têm existido há um bom período de tempo, sendo que na atualidade aplica-se toda uma gama de medidas - desde facilidades impositivas até inversões em infra-estrutura - para impulsionar o desenvolvimento em zonas remotas e



regiões pobres. Economias livres têm, também, utilizado crescentemente formas de controle de preços e salários como uma maneira direta de evitar a inflação.

Contudo, convém salientar, segundo o que afirma TINBERGEN em seu artigo "Presentan las economías comunistas y las libres una pauta convergente?" que nos países comunistas realiza-se um controle centralizado dos preços em proporção muito maior que nos ocidentais e, os trabalhadores têm mais oportunidades de participar nas discussões sobre os planos econômicos da empresa e acerca do uso do seu superávit. Por outro lado, os países ocidentais usam meios mais indiretos para influir sobre preços que incidem, na verdade, basicamente sobre uns poucos preços agrícolas. Os gerentes de fábrica têm, também, nos aludidos países, muito maior liberdade nas decisões de produção que os administradores dos países comunistas, onde o número de produtos que se planifica centralmente é muito grande. Enfim, as atitudes mais extremas que, durante muitos anos, diferenciaram o Oriente do Ocidente estão começando a ceder lugar a outras mais sutis e sofisticadas.

Muitas das diferenças fundamentais entre os dois sistemas estão, na realidade, fora dos estreitos limites da economia: referem-se ao lugar do indivíduo na sociedade e ao grau de aceitação dos valores individuais como condicionantes do curso dos acontecimentos. Em conseqüência, a convergência plena entre os dois sistemas deve relacionar-se com muito mais do que os processos econômicos. Por essa razão, TINBERGEN, no artigo supra, afirma que apesar da crescente socialização das economias ocidentais e repetidos intentos de descentralização e uso do mercado

limitado no mundo comunista, as economias ocidentais e comunistas apresentam tendências conflitivas que contrariam a tese de uma convergência plena.

LAFER (1975, p. 26), por sua vez, entende que o modelo implícito, do ponto de vista econômico, em ambos os sistemas, é o mesmo, posto que as relações entre as variáveis econômicas são praticamente as mesmas, diferindo apenas o uso que se faz do modelo. Na verdade, tal diferença se consubstancia na utilização, pelo sistema capitalista, do sistema de preços, no intuito de controlar a economia e, na alocação dos recursos de forma direta, pelo sistema socialista, o qual não se orienta, conseqüentemente, pelos estímulos da demanda.

Após tais considerações, vale ressaltar que a intervenção do Estado na economia pode cercear - em diferentes graus, dependendo do tipo de planejamento implantado - as liberdades econômicas, implicando, também, uma restrição às liberdades políticas. Os governantes deparam-se, como corolário, com a dupla e, não raro, conflitante tarefa de intervir na economia, a fim de direcioná-la para propósitos considerados imprescindíveis à vida social e, ao mesmo tempo, manter as liberdades civis, vitais ao desenvolvimento político da coletividade.

Vistas, assim, as diversas modalidades em que se assenta a intervenção do Estado na economia, evidenciando-se, inclusive, uma busca de aproximação entre os dois grandes pólos - economias centralizadas e mistas - pretende-se investigar como se caracteriza, especificamente, a intervenção do Estado nos países em desenvolvimento, pois nestes considera-se tal intervenção mais premente face à

necessidade de se promover o desenvolvimento econômico-social. O próximo tópico tratará, dessa forma, do planejamento para o desenvolvimento.

### **3.4. O PLANEJAMENTO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

O planejamento em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento visa precipuamente a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico-social, pois a iniciativa privada dificilmente teria condições de, sem a intervenção estatal, conduzir a sociedade a adequados índices de progresso econômico e bem-estar social; daí a justificativa de uma participação, em maior grau, do Estado na atividade econômica. Contudo, o planejamento nos países em desenvolvimento não tem atingido os resultados almejados. Este será o foco da abordagem que se segue, a qual se inicia por uma apresentação de alguns conceitos fundamentais, partindo-se, então, para um estudo das características dos países subdesenvolvidos e os objetivos básicos perseguidos pelo planejamento neles efetuado. Concluir-se-á com algumas observações críticas que justificarão a afirmativa de que o planejamento para o desenvolvimento não tem correspondido aos anseios das coletividades em que ele se insere.

### 3.4.1. Características dos Países em Desenvolvimento

O desenvolvimento econômico, segundo HOLANDA (1972, p. 1) “é um processo de transformação estrutural e de longo prazo, no sistema econômico, decorrente do aumento de fatores disponíveis e/ou de sua melhor utilização, tendo como resultado final a elevação da renda real *per capita* da comunidade e, por conseguinte, a melhoria dos níveis de consumo e bem-estar de sua população”.<sup>11</sup> Esclarece, então, o autor, que as modificações estruturais aludidas dizem respeito, mormente, a alterações na composição da procura global e na estrutura produtiva, a par de uma integração e diversificação dos setores da economia e de alterações de ordem institucional que permitam o acesso aos frutos do desenvolvimento de uma parcela cada vez maior da população total.

O desenvolvimento deve buscar, dessa forma, não apenas altas taxas de crescimento econômico, capazes de promover uma economia auto-sustentada, com maior disponibilidade de bens e serviços para atender às crescentes necessidades, ou seja, uma melhor performance da economia; ele requer, também, aprimoramento das instituições políticas (maior participação popular no processo decisório, a fim de que as

---

<sup>11</sup> Ainda segundo HOLANDA (1978, p. 107) deve-se diferenciar o desenvolvimento econômico, ou seja, “busca de riqueza e do bem-estar a partir de uma maior disponibilidade de bens e serviços”, do desenvolvimento social e político.

O desenvolvimento social seria, então, “uma maior justiça ou equidade na distribuição da renda”. O desenvolvimento político, por outro lado, corresponderia a uma “maior liberdade e harmonia na convivência social”. “Desenvolvimento econômico, social e político representam três facetas estreitamente inter-relacionadas de um mesmo processo de enriquecimento e aperfeiçoamento da sociedade”.

decisões se ajustem às suas aspirações) e estabilidade social. Esta pressupõe, dentre outros fatores, melhor distribuição de renda, em termos regional, setorial e pessoal, maior mobilidade vertical, melhor repartição social dos custos do progresso econômico, combate à inflação e evolução nas relações entre o governo e os órgãos sindicais, de empregadores e empregados, procurando-se uma política salarial que convenha ao país, de modo geral, e aos trabalhadores, em particular.

O planejamento para o desenvolvimento pode, então, ser visto como uma forma de sistematizar as conquistas para o desenvolvimento integral, permitindo e estimulando as mudanças sociais necessárias à eliminação do subdesenvolvimento. Por essa razão:

“O planejamento deverá proporcionar os elementos capazes de corrigir os desequilíbrios da oferta de oportunidades para a população, evitando assim os possíveis privilégios na sociedade. Tal forma de planejamento só poderá se efetivar em sistemas onde a participação da comunidade se faça de maneira integral, de modo a orientar o processo de tomada de decisões para um desenvolvimento universal da sociedade humana” (SCHWEIZER, 1976, p. 89)

Convém, assim, distinguir o planejamento predominantemente econômico do planejamento de predominância social; no primeiro, “os objetivos se limitam à otimização dos recursos disponíveis e à maximização das vantagens dos grupos sociais que dominam os meios de produção. A tomada de decisão deverá dar respostas às necessidades individuais desses grupos e permitir o controle do comportamento social”. Quanto ao planejamento de cunho eminentemente social, “as

metas e objetivos estão intimamente comprometidos com o bem-estar das diferentes comunidade, isto é, de todo o grupo social. A economia se subordina à globalidade das necessidades da população e a estrutura política e decisória representa todos os componentes da sociedade” (SCHWEIZER, p. 91). Na realidade, não se trata de defender a idéia de um planejamento eminentemente social, ilegitimando o econômico mas sim, mostrar que, se o planejamento não se orienta para os verdadeiros objetivos da sociedade, não conduzirá a um autêntico desenvolvimento, pois o planejamento do desenvolvimento social seria a abordagem integral das necessidades comunitárias, englobando, assim, tanto um quanto outro.

Para melhor compreensão da problemática do planejamento para o desenvolvimento convém examinar, de perto, algumas características que restringem o processo de desenvolvimento. Essas características dizem respeito, de um lado, diretamente ao processo de planejamento e, de outro, à própria estrutura econômico-social. No primeiro caso, as mais significativas são: dificuldade de se assegurar a implementação dos programas de desenvolvimento pelo setor privado; existência de uma burocracia ineficiente que impede a implementação dos planos; relação de troca desfavoráveis; elevada dívida externa; alta taxa de inflação; carência de recursos humanos, técnicos e de capital; baixo índice de institucionalização do processo de planejamento; e, escassez de dados estatísticos.

Quanto às restrições ao planejamento que dizem respeito às deficiências de ordem estrutural, poderiam ser mencionadas as que seguem:

- **problemas específicos de uma economia moderna**, decorrentes principalmente da crescente complexidade da tecnologia e dos longos prazos de gestação de projetos, implicando maiores riscos para o empresário privado;

- **debilidade do setor empresarial privado**, traduzida em falta de iniciativa e de espírito comercial, sendo, então, transferidas ao governo crescentes responsabilidades no campo do desenvolvimento econômico-social;

- **existência de condições históricas e institucionais** bastante diferentes daquelas que propiciaram o desenvolvimento de países da Europa Ocidental e América do Norte, no contexto sociopolítico do capitalismo liberal;

- **baixa capacidade de concentração de recursos para investimentos**, pois o baixo índice de poupança, além de mecanismos deficientes de canalização de crédito, dificultam a captação do capital necessário aos investimentos concentrados. Ganham importância, assim, mecanismos fiscais de captação de fundos, que permitam ao Estado apropriar-se dos recursos necessários aos investimentos, ocasionando a necessidade de programas governamentais para a aplicação desses recursos; e

- **faculdade telescópica**, traduzida em visão imediatista, isto é, os investimentos são feitos a curto prazo, não havendo interesse pelos investimentos básicos. A preferência pelo consumo imediato impede, também, a capitalização da economia, daí porque o governo, através da tributação, pode limitar o consumo presente em benefício da acumulação do capital para investimentos. Ressalte-se que o

sacrifício do consumo presente em benefício do consumo futuro é condicionado pela existência ou não de uma margem satisfatória acima do nível de subsistência.

Além dessas restrições, os países subdesenvolvidos apresentam outra importante característica, qual seja, a dependência político-econômica. A dependência política implica que o desenvolvimento econômico está subordinado a interesses externos a esses países, o que conduz a uma "hipertrofia de alguns setores de interesse das classes dominantes e à estagnação e recuo de outros" (BETTELHEIM, 1976, p. 38). Para este autor, a dependência econômica é fruto da dependência política, pois os vínculos de subordinação política, ao serem extintos, servem para preservar os vínculos de dependência econômica. A primeira forma de dependência econômica é a dependência comercial, ou seja, o volume e o montante do comércio exterior de um país são estreitamente dependentes das exportações para um número limitado de países, de um número igualmente limitado de produtos, amiúde exportados em estado bruto.

A segunda forma consiste na dependência financeira, isto é, a entrada, na economia do país dependente, de capitais provindos de países mais ricos. PREBISCH (1977, p. 80-9), a propósito, observa que "a cooperação financeira dos centros, porquanto precária e casual, está muito longe de responder aos requerimentos do desenvolvimento". Por outro lado, "as empresas transnacionais exploram suas inovações nos países periféricos, além de levar adiante a exploração inveterada dos recursos naturais que convém a seus interesses, mostrando-se, quase sempre, relutantes em dar participação ao capital nacional em seus negócios".



Conclui-se que o processo de desenvolvimento é bloqueado por fatores externos e internos. Portanto, essas características próprias dos países periféricos implicam, de imediato, a constatação de sérias dificuldades para a elaboração do planejamento governamental, ao tempo em que justificam a premente necessidade de efetivação desse planejamento, para que as deficiências existentes sejam superadas, tornando-se fundamental a clara definição de objetivos estrategicamente estabelecidos em função de cada situação.

### **3.4.2. Os Objetivos do Planejamento nos Países em Desenvolvimento: uma Interpretação Crítica**

A tarefa do governo na promoção do desenvolvimento é bastante complexa; muitas e urgentes são as necessidades a atender, malgrado a escassez acentuada de recursos. Daí porque, não raro, tornam-se inevitáveis profundas modificações na tentativa de encontrar novos rumos para a economia e de resolver problemas de ordem social. O modelo de desenvolvimento buscado por cada país, não obstante, varia em função da ideologia dos que detêm o poder decisório e das condições econômicas, políticas e sociais de cada situação particular.

Assim é que em termos gerais e, segundo CAMPOS (Mimeo, p. 21) as tarefas governamentais consideradas imprescindíveis à conquista do desenvolvimento econômico são:

- “- provisão de instituições, facilidade de pesquisa, assistência técnica e serviços sociais condizentes ao desenvolvimento econômico público e privado;
- “- elaboração de programas parciais de desenvolvimento ou, se possível, de programas gerais para toda a economia, pormenorizando-se, especialmente, os referentes ao setor público;
- “- produção direta de bens e serviços, nos casos em que a formação de empresas governamentais é considerada preferível, conveniente ou inevitável, com ou sem a participação de empresas privadas; e
- “- orientação e direção do setor privado, que pode ser alcançada através de regulamentos e incentivos em vários campos, importando, nesse contexto, fazer com que os vários tipos de medidas adotadas convirjam para o mesmo objetivo, sem se cancelarem ou nulificarem uma às outras”.

Poder-se-ia acrescentar a tais considerações que o planejamento governamental nos países subdesenvolvidos visa, também: uma melhor utilização dos recursos e renovação das técnicas e dos meios de produção; criação de empregos produtivos; menor dependência de capital e tecnologia estrangeiros, bem como do mercado exterior; maior integração das atividades de todo o sistema econômico, eliminando-se o predomínio acentuado de umas sobre as outras; elevação da produtividade da população, bem como de sua renda *per capita*, maior integração das diversas regiões do país, evitando desequilíbrios econômico-sociais entre as mesmas; melhor repartição da renda em termos pessoal, setorial e regional; e melhoria das condições sociais e culturais da população, reduzindo-se o analfabetismo, elevando-se os padrões de escolaridade e as condições de saúde, nutrição, higiene e habitação da comunidade.

BETTELHEIM (1976, p. 52) sintetiza essas considerações afirmando que: "os objetivos finais da luta contra o subdesenvolvimento se traduzem numa melhoria fundamental do nível de vida da população, através de uma economia capaz de satisfazer tão plenamente quanto possível suas necessidades crescentes; já os objetivos intermediários concernem a uma elevação regular do nível de produtividade, além de industrialização, modernização da agricultura e diversificação da economia".

Não obstante a validade desses objetivos, convém examinar as repercussões que alguns direcionamentos tomados pelo planejamento têm acarretado aos países em desenvolvimento. Tais disfunções podem ser traduzidas, em linhas gerais, em decisões tomadas no exterior e, decisões que refletem certa negligência às responsabilidades sociais, por parte do próprio Estado. O primeiro caso caracteriza a hegemonia das multinacionais, enquanto que em relação à ação do Estado, observa-se uma tendência a servir aos interesses privados (nacionais e estrangeiros) que, muitas vezes, conflitam com o interesse público. Além disso, verifica-se também a utilização de padrões de consumo e de técnicas do centro que tendem a beneficiar tão-somente uma elite, o que é reforçado por um sistema produtivo voltado para o consumo não essencial.

Essas questões e suas conseqüências para os países em desenvolvimento são apontadas de diversas maneiras por inúmeros autores. BETTELHEIM (1976, p. 53), por exemplo, afirma que "o desenvolvimento econômico dos países que são hoje subdesenvolvidos deve deixar de se submeter a determinações exteriores. É

necessário, por isso, que o essencial das atividades econômicas dependa de decisões tomadas no seu interior”.

A propósito PREBISCH (1977, p. 92) adverte que o capital privado estrangeiro, ao compartilhar o poder com os estratos superiores dos países periféricos, “influi em certas correntes internas de opinião, reforçando, assim, sua gravitação sobre o próprio Estado”. Ainda segundo aquele autor, ao se estender o âmbito das empresas transnacionais em um país periférico, abarcando pontos vitais de sua atividade econômica, “o país fica exposto a que a influência daquelas se traduza em decisões importantes tomadas fora, seja pelos Estados, seja pelas matrizes, em freqüente contraposição ao interesse nacional”.

Por outro lado, SCHWEIZER (1976, p. 106) afirma que o setor público, nos países periféricos, fica comprometido “em criar oportunidades para as organizações privadas, deixando num nível secundário as responsabilidades sociais, assumindo a defesa de interesses e objetivos individuais participantes da estrutura do poder”. Acrescenta que não ocorreu a integração do processo de planejamento com o processo político (os políticos decidem a partir de uma intuição nem sempre adequada aos problemas) e que o planejamento foi introduzido visando dar maior status às decisões políticas e à administração pública, viabilizando decisões já tomadas anteriormente.

Além disso, no capitalismo periférico o Estado não tem demonstrado “uma aptidão relevante para operar sobre as forças do desenvolvimento. Impelido, também, em sua ação, pelo jogo das relações de poder, tem evitado as transformações de

fundo, sem as quais não se poderá superar a insuficiência dinâmica do desenvolvimento” (PREBISCH, 1977, p. 37).<sup>12</sup>

É também do entendimento deste autor que a insuficiência dinâmica do capitalismo periférico está associada a três fenômenos típicos da periferia, nos quais aparecem sempre relações de poder: “consumo desmedido dos estratos superiores, que não poderia explicar-se sem a desigualdade distributiva que emerge daqueles; absorção espúria de força de trabalho em que gravita, sobretudo, o poder dos estratos intermediários; e, ingressos desproporcionados que extraem os centros, pelo jogo das relações de poder no plano internacional” (PREBISCH, p. 31).<sup>13</sup>

Pode-se, ainda, afirmar que o desenvolvimento periférico carece de autenticidade. O preço que se paga pela imitação da sociedade de consumo dos centros é um agravamento das desigualdades da distribuição de renda; por outro lado, a penetração da técnica dos centros pressupõe um capital cada vez maior - não disponível na periferia -, absorvendo, em escalas crescentemente menores, a força de trabalho - que é abundante. Não se deve, então, confundir desenvolvimento com sociedade de consumo.

---

<sup>12</sup> PREBISCH (p. 31-42) contrapõe ao conceito de insuficiência dinâmica o de suficiência dinâmica. O primeiro refere-se “à incapacidade de absorção, com produtividade cada vez maior, do contínuo incremento da força de trabalho e, de acrescentar, persistentemente, os ingressos desta, bem como de minorar as graves disparidades de renda vinculadas à estrutura da sociedade”. Já o conceito de suficiência dinâmica exige duas características básicas, segundo o autor: “primeiro, que todo o incremento da força de trabalho, mais a que se desloca de camadas técnicas de menor produtividade e eficácia, seja absorvido genuinamente em camadas técnicas de produtividade e eficácia maiores; e segundo, que os diferentes estratos elevem suas rendas com tão maior intensidade quanto mais baixa for sua posição na escala de rendas”.

<sup>13</sup> As relações entre os centros e a periferia desenvolvem-se sob a hegemonia daqueles. “A hegemonia capitalista se expressa em relações de poder em que a superioridade técnica e econômica dos centros, apoiada em seu poder político, tem, na periferia, uma influência geralmente incontestável” (PREBISCH, p. 79-80).

Na América Latina, nas últimas décadas, não foram, então, atingidos os resultados políticos, sociais e econômicos que eram esperados. Para SERRA (1976, p. 16), grande parte da população da América Latina permaneceu praticamente estagnada em seus seculares e ínfimos níveis de vida, quase à margem do consumo industrial, e apenas uma pequena parte conseguiu usufruir ou participar, de forma substancial, do crescimento econômico. Enfatiza, ainda, que a tecnologia importada pelos países periféricos dos países do centro se destina a tornar mais sofisticados os padrões de consumo de uma minoria da população. Diz então:

“Esta tecnologia tem escassa irradiação sobre o conjunto da economia, aprofunda as diferenças entre as atividades ‘modernas’ e as atrasadas e apresenta uma obsolescência mais rápida, já que acompanha a diversificação e sofisticação das necessidades de uma minoria, cujas pautas de consumo seguem as que prevalecem em economias cuja renda média é dez vezes superior” (SERRA, p. 39).

Dessa forma, quando o sistema produtivo se volta basicamente para o consumo não essencial - em vez de priorizar o consumo básico -, isto é, quando se procura atender preferencialmente a demanda dos setores de maior poder aquisitivo, surge uma implicação de ordem regional:

“O que interessa nesse esquema é a localização próxima aos mercados consumidores, tomando-se, em consequência, inevitável a tendência à concentração da atividade econômica nos maiores centros urbanos, o que leva a essa característica tão típica de nossas economias:

as crescentes diferenças no desenvolvimento regional interno” (BRAVO, apud. SERRA, 1976, p. 91).

Com efeito, a diversificação, cada vez maior, da produção em economias menos desenvolvidas - com incorporação indiscriminada de técnicas e padrões de consumo das economias industrializadas - permite uma oferta de bens e serviços que só se torna acessível a uma fração da população, a qual se beneficia dos seus vínculos com o setor moderno e do alto grau de concentração de renda existente.

Dentro desse raciocínio, GRACIARENA (1971, p. 39) observa que, a exemplo do que ocorre com a maioria das sociedades subdesenvolvidas, as sociedades latino-americanas continuam divididas em duas partes: “a primeira, subdesenvolvida e marginal e, a segunda, urbana, industrial e em rápido processo de desenvolvimento”. Além disso, entende o autor (p. 40) que o processo de desenvolvimento “localizou, ecológica e socialmente, os grupos com maior capacidade para pressionar e, por conseguinte, houve uma concessão de recursos públicos cuja contribuição foi decisiva ao maior desenvolvimento das áreas centrais”.

Sendo assim, a necessidade de uma reconstrução estrutural, na América Latina, tem sido, segundo FURTADO (1976, p. 336-9), alvo de amplo debate na região, cujas linhas básicas, dentre outras, se consubstanciam: numa “reformulação das relações com os grandes consórcios internacionais”; na “reconstrução das estruturas econômicas”, com vistas a intensificar e dinamizar, mormente, a produção do setor agropecuário, ensejando uma melhor repartição da riqueza nacional; além disso, a “formulação de políticas de emprego deve ser capaz de pôr termo ao atual processo de

crescente marginalização social”; deve, ainda, haver um “aparelhamento do setor público”, para que este possa assumir crescentes responsabilidades na promoção do desenvolvimento; há, também, que se “conquistar um mínimo de autonomia tecnológica”, ou seja, diminuir a dependência de centros de pesquisa exógenos; e, incentivar a “cooperação no plano regional”, no que se refere à solução dos problemas comuns.

É possível concluir, após tais observações, que, não obstante a preocupação, nos países subdesenvolvidos, com uma intervenção estatal tendente à promoção do desenvolvimento econômico e do equilíbrio social, persistem graves disparidades e sérias deficiências que desautorizam a aceitação de que se efetiva um processo de desenvolvimento tal como o requerido pela sociedade. Além de contemplar uma minoria, sendo incapaz de corrigir distorções inerentes à estrutura econômico-social, os “progressos” alcançados subordinam-se ao poder econômico internacional, representado por empresas multinacionais, o que repercute negativamente na vida não só sócio-econômica como política dos países periféricos.

Este quadro geral acerca do planejamento nos países em desenvolvimento propicia um mapa cognitivo para a interpretação da experiência brasileira - posto que o Brasil se insere no conjunto daqueles países -, o que será objeto do próximo capítulo.



**4**

**A CONSOLIDAÇÃO DA TECNOBUROCRACIA  
BRASILEIRA A PARTIR DA EXPERIÊNCIA EM  
PLANEJAMENTO**

A intervenção do Estado brasileiro na economia já se fazia sentir durante o século XIX. O governo cobrava impostos de importação para constituir receita pública ou mesmo, para proteger a indústria privada nascente, concedendo empréstimos a certas indústrias e garantindo a vinda de empresas estrangeiras que se dedicassem à infra-estrutura. A participação do Estado resumia-se, principalmente, à área financeira e a idéia de elaboração de um plano - então já existente -, vinculava-se ao desenvolvimento de um sistema de viação (tanto fluvial quanto ferroviário), o que, no entanto, não passou de intenção. Outro marco importante da intervenção do Estado na economia, nesse período, diz respeito à política hidráulica no Nordeste, motivada pela ocorrência de grandes secas na região.

No início do século XX iniciou-se um processo de nacionalização de ferrovias, recorrendo-se a financiamentos externos, embora, a exemplo do ocorrido no período anterior, o setor público agisse de forma relativamente passiva ante as crises que caracterizavam os ciclos de exportação. Porém, na década de 20, com o agravamento dessas crises e o aumento da pressão dos senhores fazendeiros de café, o governo passou a adotar uma política de preços mínimos e de controle da produção o que consubstanciava uma crescente intervenção nas forças do mercado; na verdade, conforme acentua IANNI (1977, p. 17) “o governo atuava no sentido de proteger e incentivar as atividades produtivas ligadas ao setor externo, o que era essencial à sustentação do sistema político-econômico então vigente”.

É preciso assinalar, contudo, que apesar de a intervenção do Estado na economia já se fazer presente, a ideologia econômica dominante até 1930 era o

liberalismo. Assim sendo, pode-se afirmar que até essa época, enquanto dominava uma oligarquia agrário-comercial, o liberalismo econômico - e também político - era a ideologia dessa classe, a qual procurava, no plano econômico, manter o *status quo* colonial, influenciando sobremaneira o Poder Executivo. O poder político, durante a República (1889 até 1930) concentrava-se, então, nas mãos de uma elite tradicional e exportadora de produtos agrícolas. "Com a finalidade de operar as instituições do governo nacional, os chefes políticos de maior prestígio formavam coalizões para escolher o Presidente e os estados economicamente fortes conseguiram dominar a presidência durante a maior parte do período. Era a política do café com leite" (DALAND, 1969, p.12).

A crise de 1929 acarretou uma "socialização dos prejuízos" ocasionados pela queda dos preços do café no mercado externo, pois o governo foi obrigado a comprar os estoques excedentes do produto. A partir de então, passou a haver uma maior conscientização da dependência da economia brasileira em relação ao exterior e, da vulnerabilidade da divisão internacional do trabalho vigente, criando-se gradativamente, a partir da derrota do Estado oligárquico, as condições para o desenvolvimento do Estado burguês, porquanto o poder público começou a responder às novas exigências estabelecidas pelo capitalismo. Assim sendo, o modo de produção passou, pouco a pouco, de agrário-exportador para urbano-industrial, surgindo, inclusive, novos grupos sociais (proletários e novos segmentos da classe média), grupos esses com mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos que se impuseram por sobre a mentalidade e os interesses prevalecentes na economia primário-exportadora.

No nível político, as conseqüências do novo modo de produção também foram significativas. Segundo IANNI (p. 21) "os setores burgueses mais fortes apoiados na força militar e em aliança com setores da classe média, passaram a controlar o poder político e a opinar sobre decisões de política econômica". É ainda do seu entendimento que as crises que abalaram a economia brasileira anteriormente a 1930 tornaram evidente a inadequação das superestruturas político-administrativas existentes. Daí porque procedeu-se à criação, reformulação e integração de vários órgãos governamentais, tornando-se mais forte seu poder decisório e, portanto, ampliando-se as possibilidades de intervenção do Estado na economia. A partir de então, tal intervenção se intensificou - à exceção do período Dutra -, do que resultou a hegemonia do Executivo. Por essa razão, para efeito de melhor análise, procurar-se-á dividir a intervenção do Estado brasileiro no sistema econômico em quatro etapas distintas, considerando-se os seguintes períodos: 1930 - 45, 1946 - 56, 1957 - 63 e 1964 - 79.

#### **4.1. A HEGEMONIA DO PODER EXECUTIVO NO PERÍODO 1930 - 45**

O período 1930 - 45 coincidiu com o governo de Getúlio Vargas, abrangendo, então, o Estado Novo (1937 - 45); caracterizou-se por importantes debates acerca da planificação nacional, mais precisamente, da implementação do planejamento de forma permanente. As preocupações com o planejamento foram, na

verdade, reforçadas pela queda do comércio internacional, dados os problemas políticos, econômicos e sociais então existentes, e que conduziram o Estado a uma intervenção mais ativa na economia.

Em 1930 iniciou-se a Revolução Industrial no Brasil, devido à oportunidade de investimentos industriais, em razão da depressão econômica e da Revolução de 30.<sup>14</sup> Ocorreu, na época, uma aliança entre a burguesia nacional nascente e as correntes populistas em torno da industrialização, do nacionalismo e do intervencionismo moderado.<sup>15</sup> O governo criava estímulos à industrialização e “os empresários industriais tornaram-se, em última instância, sob o ponto de vista econômico, o grupo dominante do país” (PEREIRA, 1977, p. 79). Ainda para este autor, esses empresários apoiaram o intervencionismo, posto que só através da intervenção estatal poderiam ser concretizadas medidas protecionistas indispensáveis ao desenvolvimento da indústria nacional, o que se consubstanciava num apoio recíproco.

Os princípios intervencionista e nacionalista - em contraposição aos princípios liberais propugnados nas Constituições anteriores - foram, dessa forma, adotados explicitamente na Constituição de 1934. A intervenção do Estado tornou-se mais premente em função da intensificação da divisão social do trabalho e da

---

<sup>14</sup> A Revolução de 1930 pôs fim à hegemonia política das velhas oligarquias agrárias e deu início a uma nova fase na história republicana, enfrentando a oposição da classe média tradicional e da aristocracia. Buscou apoio no proletariado urbano (para o qual criou uma extensa legislação trabalhista) e na nova classe média (para a qual continuou a criar empregos públicos), bem como na nova classe dos industriais.

<sup>15</sup> Segundo PEREIRA (1977, p. 98-100) o nacionalismo preconizava uma independência do país mediante uma industrialização realizada por uma burguesia nacional, o que livraria o país do capitalismo internacional ao qual havia se aliado de forma servil a aristocracia rural. O intervencionismo, por outro lado, considerava a intervenção do Estado na economia condição indispensável para um desenvolvimento econômico rápido.

diversificação da sociedade urbana - próprias daquela época - e tendo em vista, ainda, os novos e mais complexos problemas com que se defrontava o Estado. Além disso, "... a política de intervenção estatal foi adotada à medida que o repúdio do Estado Novo ao liberalismo político trazia consigo a determinação de se afastar do liberalismo econômico" (SKIDMORE, 1976, p. 66).

Outro fator condicionante da intervenção estatal diz respeito à Segunda Guerra Mundial, pois a partir dela a intervenção do Estado foi grandemente acelerada, dada a crescente necessidade de matérias-primas e bens manufaturados. Nessa época, o governo americano comprometeu-se em ajudar o Brasil, colocando à sua disposição empréstimos a longo prazo, através do Export-Import Bank, em troca da garantia de suas bases no Brasil, sendo a Companhia Siderúrgica Nacional, fundada em 1941, fruto desses empréstimos. Contudo, a ajuda americana trouxe outras implicações para o planejamento no Brasil. Conforme assinala IANNI (1977, p. 70) "o ingresso do Brasil na guerra associou o país às diretrizes e ações dos EUA, obrigando o governo brasileiro a aceitar as condições e as conseqüências dessa colaboração subordinada". Houve, assim, uma contradição entre a proposição de capitalismo nacional (por parte da aliança entre o regime populista e a burguesia emergente) e o contexto histórico, o qual evidenciou a tendência da hegemonia americana. IANNI (p. 43) entende, também, que é provável que o planejamento tenha sido, dessa forma, incorporado à política econômica do governo durante a Segunda Guerra Mundial, vez que a elaboração de planos constituía uma exigência americana para a concessão de ajuda financeira.

O direcionamento da economia fazia-se, por essa época, em dois sentidos: indiretamente, através de incentivos (fiscais, cambiais, salariais e creditícios) e diretamente, através de investimentos públicos em setores básicos (ferrovias, navegação, serviços públicos e indústria de base). Para tanto, criou-se uma série de órgãos que colocaram em prática a política intervencionista do governo, bem como foram elaborados alguns planos que consubstanciaram as primeiras tentativas de planificação, em termos macroeconômicos, do desenvolvimento do país.

Dentre aqueles órgãos destacam-se: o Conselho Federal de Comércio Exterior (criado em 1934 como uma primeira tentativa de implantação de um órgão central de planejamento no Brasil e que, após 1938, passou a influenciar significativamente o delineamento da política econômica); a Coordenação de Mobilização Econômica (cujas atribuições eram as mais amplas possíveis); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (que ganhou relevo pelas proposições que fazia quanto à criação de um órgão central de coordenação econômica); a Comissão de Planejamento Econômico (cujas atribuições eram, também, amplas e visavam amparar a iniciativa privada) e o Departamento Administrativo do Serviço Público (que passou a ser o órgão central de planejamento).

O importante papel desses órgãos, no que se refere à política intervencionista do governo nesse período, já mostra, então, a nascente hegemonia do Poder Executivo.

Quanto aos planos - o **Plano Nacional de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional** (primeiro plano quinquenal brasileiro) e o **Plano**

**de Obras e Equipamentos** -, deve-se ressaltar que consistiram, na verdade, num reforço do Orçamento da União, refletindo o objetivo de industrialização do país a partir de tentativas parciais e isoladas de orientação do processo de desenvolvimento econômico.

Diante desse quadro é que, ante as perspectivas do término da Segunda Grande Guerra, tornou-se mais clara a necessidade da prática do planejamento - enquanto instrumento de política econômica do governo -, de uma forma mais sistemática, embora não fosse essa a opinião compartilhada por todos.<sup>16</sup>

Pretendeu-se, assim, neste tópico, mostrar que a hegemonia do Poder Executivo no Brasil, no período analisado, está intimamente associada às origens do planejamento que, por sua vez, resultaram de uma combinação privilegiada de certas condições, tais como a política intervencionista de Vargas, as perspectivas de industrialização, o esforço de guerra e a reorganização do poder político e do aparato burocrático do governo.

Com a queda de Vargas ressurgiu o liberalismo econômico que visava dar ao país um sistema democrático-representativo, considerando-se - dentro de uma nova ideologia - as práticas intervencionistas como incompatíveis com o contexto histórico do final da guerra. Dessa forma, perdeu ímpeto o poder da nascente tecnoestrutura, bem como da intervenção do Estado na economia. Contudo, o retorno de Vargas

---

<sup>16</sup> Tornaram-se, na época, célebres os debates mantidos por Roberto Simonsen, que foi um árduo defensor da planificação da economia, e por Eugênio Gudin, o qual defendia a sua privatização e livre participação do capital estrangeiro, além da neutralidade do setor público. Vide, a respeito, o trabalho editado pelo IPEA, em sua coletânea "A Controvérsia do planejamento na economia brasileira".



(1951) conferiu novamente ao Poder Executivo atribuições voltadas para a interferência no sistema econômico, ensejando, assim, a retomada de um posicionamento hegemônico do aparato do Estado. A análise dessas questões (a política econômica liberal e o segundo governo de Vargas) será objeto do próximo tópico.

#### **4.2. A POLÍTICA ECONÔMICA LIBERAL PÓS – 1945 E A TENTATIVA DE RETORNO À HEGEMONIA DO PODER EXECUTIVO A PARTIR DE VARGAS: O PERÍODO 1946 – 55**

Com o término da guerra, a ideologia democrático-representativa assumiu relevo no contexto mundial. No Brasil, a queda do regime de Vargas foi, então, apressada, tendo sido abandonadas as diretrizes e práticas da política econômica nacionalista e intervencionista. Em seu lugar, passaram a ser adotadas medidas liberalistas que instauraram a igualdade de oportunidades tanto para nacionais quanto para estrangeiros. Assim, o governo Eurico Gaspar Dutra (1946 - 51) favoreceu a política de associação e interdependência em relação a grupos estrangeiros, bem como diminuiu a intervenção estatal e, portanto, enfraqueceu a influência do Poder Executivo na economia. A própria Constituição de 1946 e as normas político-econômicas que dela emanaram mostraram essa situação. Na realidade, "passou-se de uma política de desenvolvimento econômico e intervenção estatal na economia,

para uma política de redução das funções econômicas do poder público e descompromisso com o desenvolvimento econômico. Serviu, dessa forma, aos interesses mais imediatos da empresa privada nacional e estrangeira” (IANNI, 1977, p. 83).

Não obstante, em termos de planejamento governamental, dois acontecimentos marcaram a política liberal do governo Dutra: a Missão Abbink (1948) e o Plano Salte (1949 - 53). A Missão Abbink realizou estudos para conhecer os pontos de estrangulamento da economia, elaborando projetos prioritários para alguns setores, apontando, inclusive, a premente necessidade de desenvolvimento da indústria petrolífera. O seu relatório refletia os pontos de vista fortemente neoliberais dos seus elaboradores (Abbink e Bulhões).

O **Plano Salte** correspondeu a uma tentativa de racionalização do processo orçamentário. Elaborado por técnicos do DASP com a assistência de técnicos do governo de São Paulo, somente foi sancionado oficialmente pelo Congresso em 1950, devendo, então, abranger um outro período: 1950 - 54, quando o diretor-geral do DASP foi designado como o seu administrador. O Plano consubstanciou, também, a intenção do governo de sistematizar o desenvolvimento emergente que caracterizava o Brasil no pós-guerra, recaindo sua ênfase nos seguintes setores: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Na área de Saúde, havia uma preocupação básica com as endemias; no setor de Alimentação, o Plano ultrapassou os limites de produção e distribuição de alimentos e incursionou pela faixa de produtos agrícolas não alimentícios; quanto a

Transportes, a preocupação referia-se a transporte de riquezas das áreas de produção para o mercado consumidor interno e para a exportação, negligenciando-se o transporte de massas; por fim, no setor de Energia, deu-se especial atenção à produção de petróleo e à exploração de cursos d'água. Contudo, convém salientar que “as motivações básicas do Plano eram exclusivamente econômicas... e a finalidade de melhorar a saúde da nação estava claramente declarada como sendo para melhorar o ser humano como uma peça eficiente da maquinaria econômica” (DALAND, 1969, p. 72).

Outras características do Plano que podem ser extraídas de uma análise mais profunda dizem respeito ao seu desajuste ao controle monetário e creditício, bem como à sua despreocupação com a expansão da indústria básica nascente e com o desenvolvimento equilibrado das economias regionais.

Adotado por um governo comprometido com o liberalismo econômico, o Plano Salte desempenhou tão-somente tarefas supletivas em relação ao comportamento espontâneo do setor privado (nacional e estrangeiro). Por essa razão, em termos de prática de planejamento econômico, foi considerado um caso malsucedido de elaboração e execução de planos nacionais, havendo disparidade entre os recursos programados e os disponíveis, bem como desvinculação com a realidade. Além disso, o Plano constituía um conjunto de subplanos setoriais sem qualquer integração.

A experiência neoliberalista do governo Dutra não correspondeu, dessa forma, aos anseios da burguesia industrial, da classe média e do proletariado,

favorecendo, assim, o retorno de Vargas. Este governo (1951 - 54) assumiu, então, posições contrárias ao liberalismo econômico, porquanto pretendia acelerar o desenvolvimento industrial, via medidas intervencionistas, tendo sido criados diversos órgãos destinados a favorecer o desenvolvimento econômico, bem como realizados estudos técnico-científicos sobre os problemas da economia brasileira.

Surge o **Plano de Reaparelhamento Econômico** (1951) que, correspondendo à oficialização de sugestões e projetos prioritários elaborados pela Comissão Mista Brasil - EUA<sup>17</sup>, objetivava, segundo IANNI (1977, p. 117) “a conciliação entre a decisão dos governantes de impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro, a escassez de recursos (capital e tecnologia) nacionais e a nova fase de expansionismo econômico dos EUA”. A implementação do Plano exigiu a obtenção de empréstimos no exterior, os quais constituíram, então, o Fundo de Reaparelhamento Econômico. Para a sua administração foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952).

Contudo, o ritmo desenvolvimentista experimentado nesse período apresentou certas disfunções o que, no entanto, não minimizou os esforços do governo para acelerar o desenvolvimento econômico. Conforme IANNI (1977, p. 121) “a despeito das dificuldades cambiais, da inflação e do agravamento das tensões sociais e políticas, o governo procurava manter uma política econômico-financeira de estímulo

---

<sup>17</sup> A Comissão Mista Brasil - EUA (1951 - 53) foi, a exemplo da Missão Abbink, um diagnóstico da economia nacional. Seus estudos destinavam-se a criar condições para eliminar obstáculos ao fluxo de investimentos, públicos e particulares, estrangeiros e nacionais, necessários à promoção do desenvolvimento econômico. A Comissão tinha, assim, por finalidade, prestar assistência técnica no intuito de acelerar a preparação de pedidos de empréstimos a órgãos internacionais, bem como a avaliação de projetos de desenvolvimento.

à industrialização". Para tanto, foram realizadas reformas cambiais destinadas basicamente a melhorar a capacidade de exportação de produtos brasileiros e, a facilitar a importação de bens indispensáveis aos novos investimentos produtivos.

Entre 1952 - 53 registrou-se, ainda, a criação do Banco do Nordeste do Brasil e da Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia - SPVEA, o que demonstrava uma incipiente preocupação com os problemas regionais caracterizados pela enorme discrepância entre as regiões Norte-Nordeste e Centro-Sul, discrepância essa intensificada a partir do processo de industrialização, que estava a se desenvolver de forma concentradora, beneficiando, quase que exclusivamente, o Sul do país. Ressalte-se, também, nesse período, a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (1953) representando, a exemplo dos demais órgãos criados, a crescente hegemonia da tecnoestrutura estatal emergente. A criação da Petrobrás reforçou, por outro lado, a idéia de se disciplinar as forças produtivas, através do planejamento.

Convém, então, frisar que a criação desses órgãos estatais trazia em seu bojo uma série de articulações bem como um jogo de interesses. Exemplo disso foi a própria criação da Petrobrás, que segundo afirma IANNI (1977, p. 127) "resultou de estudos e debates realizados por uma assessoria econômica do Executivo constituída de empresários (nacionais e estrangeiros), técnicos, administradores, economistas, militares e políticos ... que representavam os mais diversos interesses econômicos, políticos e militares".<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> É preciso ainda assinalar que, na verdade, no segundo governo de Vargas observou-se uma continuação da combinação do capital estrangeiro com o nacional, contornando-se, dessa forma, o nacionalismo local, o que permitiu a expansão econômica norte-americana no Brasil.

Com base nas considerações expostas pode-se concluir que o afastamento do Estado brasileiro, no segundo governo de Vargas, das características de Estado liberal vigentes no período Dutra, ensejou a obtenção de um poder crescente, na burocracia governamental, por parte de grupos de técnicos, em especial de economistas. Tal burocracia foi-se transformando em uma tecnoestrutura e, os aludidos técnicos, em tecnocratas. A tecnoestrutura seria, nesse contexto, um conjunto de organizações burocráticas constituindo uma estrutura de poder, sendo que essas organizações se embasam num pensamento técnico-científico detendo, dessa forma, uma maior capacidade analítica dos problemas econômicos, em termos teóricos. Os tecnocratas - cujo conjunto constitui a tecnocracia - propõem diretrizes, no processo de planejamento, que podem contribuir para a determinação e preservação de relações de produção específicas.

O jogo político-econômico entre as forças internas e externas levou a uma situação insustentável, culminando com a morte de Vargas. Provisoriamente, novo governo assumiu o poder, mas somente a partir de Juscelino Kubitschek foi retomado e ampliado o intervencionismo estatal e, conseqüentemente, ampliadas, ainda mais, as funções do Executivo. É o que será abordado no próximo tópico, o qual contemplará, também, em sua análise, o período atinente ao governo de João Goulart.

### **4.3. O PERÍODO 1956 – 63 E O CRESCENTE DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES DO PODER EXECUTIVO**

O período 1956 - 63 coincidiu com uma época em que o planejamento econômico - implementado com base em considerações pragmáticas como a promoção do desenvolvimento econômico - exercia especial fascínio sobre os países em desenvolvimento. Além disso, o plano, mais que o planejamento, constituía o centro de interesse. Os planos atinentes ao período em foco foram o Plano de Metas (1956 - 61) e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 65).

**Plano de Metas** - elaborado no governo Juscelino Kubitschek, que pretendeu transformar o Estado em um instrumento de relativa eficiência na promoção do desenvolvimento econômico, foi, no entender de CELSO LAFER (apud. LAFER, 1975, p. 30) “pela complexidade de suas formulações - quando comparado com as tentativas anteriores - e pela profundidade de seu impacto, a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil”. Os técnicos que o elaboraram sofriam a influência do pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e, já em meados dos anos 50, constituíam uma verdadeira classe burocrática, em condições de assumir um controle crescente da economia nacional.

Para IANNI (1977, p. 142) o Programa de Metas “constituiu provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação

de uma estrutura industrial integrada”. Para o aludido autor, aprofundaram-se as relações entre o Estado e a economia e a atuação do setor público destinava-se a incentivar o desenvolvimento econômico, mormente a industrialização, a partir do estímulo ao setor privado nacional e estrangeiro. Verifica-se, então, que Kubitschek, assim como Vargas, acreditava que a industrialização acelerada seria a única opção para o progresso econômico-social.

O Plano consubstanciava-se numa combinação de diversos fatores tais como: contínua racionalização da política econômica governamental, despolitização da técnica de planejamento e reconhecimento, por parte dos países desenvolvidos, especialmente dos EUA, de que a participação do Estado nas decisões econômicas seria uma garantia para seus investimentos.

Convém salientar que nesse período houve uma maior participação política, a qual, contudo, “não foi canalizada através de instituições, pois o sistema partidário brasileiro permaneceu... um sistema de partidos de quadros e não, de massas. O resultado foi o aparecimento de relações diretas do tipo massa-elite que se exprimiram através do populismo” (CELSO LAFER, apud. LAFER, 1975, p. 32).<sup>19</sup> Conseqüentemente, a administração pública, à medida que teve de enfrentar a problemática da expansão da oferta de empregos (proposta pelo governo), obrigou-se a intervir mais diretamente na economia, através do planejamento governamental. Para tanto, optou-se, devido à “difusa competência” do serviço público, não por uma reforma

---

<sup>19</sup> O populismo, ainda conforme CELSO LAFER (p. 32-3), que se fundamenta em Francisco Weffort, consistia no seguinte: as massas politicamente relevantes, através do voto, legitimavam o regime e conciliavam as elites; estas, por seu turno, se comprometiam em ampliar as oportunidades de emprego, o que garantia a legitimidade do seu mando.



total da administração, mas sim, pela adoção de uma “administração paralela”<sup>20</sup>, que viabilizasse a implementação do Plano.

O Plano de Metas contemplou um conjunto muito mais amplo de objetivos do que o Plano Salte, proporcionando uma efetiva arrancada ao setor industrial; a excessiva ênfase nesse setor resultou no abandono de outros, que a ele não estavam ligados. Portanto, os setores básicos abrangidos foram: Energia, Transporte, Alimentação, Indústria de Base e Educação (ensino técnico), não tendo sido concedida a devida atenção à área social e à agropecuária.

O êxito do Plano no setor industrial deveu-se ao esforço de substituição de importações, que ensejou a implantação de indústrias de base, complementando, assim, o processo iniciado em 1930. A substituição de importações, na verdade, gerou a necessidade de importação de novos produtos. Além disso, a instalação de indústrias estrangeiras e a associação de empresas brasileiras a estrangeiras,<sup>21</sup> bem como a absorção de médias e grandes unidades por multinacionais geravam novas dependências do exterior, provocando, assim, segundo acentua IANNI (1977, p. 168) “a integração da estrutura do setor industrial à estrutura econômica mundial, por intermédio das empresas multinacionais”. Por conseguinte, as decisões tomadas pelas matrizes passaram a interferir amplamente na economia nacional, aumentando sua

---

<sup>20</sup> A administração paralela era constituída de órgãos já existentes que preservaram o sistema de mérito (caso do BNDE, Banco do Brasil, via Carteira de Comércio Exterior – CACEX – e da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC), ou ainda, de órgãos que foram criados para a execução do Plano e para os quais se deslocou a eficiência disponível no setor público.

<sup>21</sup> Tal situação foi favorecida por diversas medidas do governo. A instrução 113 da SUMOC, por exemplo, isentava as firmas estrangeiras da necessidade de providenciar cobertura cambial externa para importar maquinaria, desde que tais firmas estivessem associadas a firmas brasileiras, vantagem não gozada por firmas inteiramente nacionais.

dependência e desenvolvendo mais ainda, no Brasil, o modo capitalista de produção como subsistema do capitalismo mundial.

Além desses disfunções, o modelo de substituição de importações adotado possibilitava, segundo PEREIRA (1977, p. 192) "a instalação de empresas produzindo a custos elevados - o que era possível devido à proteção tarifária - e como tal, a utilização de técnicas e equipamentos obsoletos, impossibilitando a participação do Brasil no comércio internacional de manufaturados".

A predominância do setor industrial refletiu-se, incluindo-se as distorções, nos demais setores abrangidos pelo Plano. A preocupação com educação, por exemplo, traduzia tão-somente a necessidade futura de mão-de-obra qualificada para operacionalizar as atividades produtivas industriais. Os setores energético, de transportes e de alimentação também enfocaram basicamente aqueles aspectos que atendessem à demanda industrial. Verifica-se, portanto, que o Programa de Metas visava, em última análise, apenas atender às exigências do processo de industrialização.<sup>22</sup>

A concentração industrial no Centro-Sul pode ser apontada como uma das grandes distorções do processo de industrialização efetuado no governo Kubitschek. Agravaram-se, assim, os desníveis existentes entre aquela região e as demais, principalmente o Norte e Nordeste, onde os problemas econômicos e sociais assumiram papel preponderante. Dessa forma, algumas medidas emergenciais foram

---

<sup>22</sup> A construção de Brasília constituiu uma meta especial do Programa de Metas, voltada para a interiorização do desenvolvimento, tendo sido justificada pelo conceito de "ponto de germinação"; buscava-se, assim, integrar o desenvolvimento do *hinterland*.

tomadas. Em 1959, criou-se, então, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE que objetivava diminuir o hiato Sul-Nordeste.

Uma outra disfunção resultante da implementação do Plano refere-se ao processo inflacionário então mantido, pois os investimentos governamentais que se fizeram necessários não foram contrabalançados por uma elevação da carga fiscal. Registrou-se, assim, um alto índice de crescimento econômico ao lado de uma elevada instabilidade de preços, tendo o governo, não obstante, enfatizado a manutenção de um alto nível de investimento, apesar dos seus custos sociais. Por essa razão, o Plano atingiu taxas significativas de crescimento (o Produto Interno Bruto atingiu 8,3%, o produto industrial 11,3% e o agrícola, 5,8%). O Plano de Metas foi, assim, considerado um caso bem-sucedido na formulação e implementação do planejamento econômico, embora para MENDES (apud. CINTRA & HADDAD, 1978, p. 94), sob uma perspectiva global, o Plano “cometeu o grave erro de atuar em uma economia complexa como a brasileira através de um conjunto de projetos que contemplavam apenas parcialmente a realidade brasileira, levando o país, nos anos 60, a uma crise econômica, social e política”.

As considerações acima apresentadas sugerem, de imediato, duas conclusões: a primeira refere-se ao fortalecimento do Poder Executivo, que passou a controlar grande parte do setor produtivo (direta e indiretamente). Em segundo lugar, conclui-se, também, que o próprio setor industrial passou a influenciar os interesses globais da economia. De acordo com IANNI (1977, p. 172-9) “o Poder Executivo fortaleceu-se em função da manipulação da política financeira, fiscal, tarifária, cambial

e salarial, que exigia a criação de novos órgãos ou a ampliação de funções dos já existentes, subtraindo muitas das atribuições do Congresso". Por outro lado, permitiu, também, o fortalecimento do setor privado, - embora para tanto tenha adotado uma política econômica de associação e interdependência em âmbito internacional - o que levou a indústria, no Brasil, a dominar o pensamento dos governantes e das classes sociais.

**Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social** - representou um novo estilo de administração, no regime presidencialista de João Goulart - após a renúncia de Jânio Quadros e o plebiscito de janeiro de 1963 -, tendo sido "o primeiro instrumento de política econômica global dentre todos formulados até então pelos diversos governos no Brasil... correspondendo a uma fase mais avançada de elaboração conceptual e analítica" (IANNI, 1977, p. 205).

Em termos econômicos, o período em que foi elaborado o Plano caracterizou-se por declínio do crescimento econômico e incremento da taxa inflacionária, além de elevada dívida externa. Sua elaboração esteve sob a supervisão de Celso Furtado, então Ministro Extraordinário para Assuntos de Desenvolvimento Econômico e, não obstante o que sugere o título constituía, na verdade, um esforço de implantação do planejamento econômico no Brasil. Por outro lado, sua elaboração centralizou excessivamente o processo de planejamento, o qual emanava da cúpula do sistema administrativo.

Pela primeira vez o setor público diagnosticava, de forma ampla e detalhada, os fatores responsáveis pelos desequilíbrios e estrangulamentos da

economia nacional; constatou-se que apesar das melhorias nas condições de vida trazidas pelo desenvolvimento pelo qual passava o país, elas eram usufruídas de forma bastante desigual, sendo que a população de nível de vida mais baixo não participava dos frutos do progresso econômico, embora sofresse as conseqüências negativas da inflação. Daí porque acreditava-se que, somente com uma redução da inflação, seria evitado o caráter anti-social do desenvolvimento brasileiro. Vale ressaltar, contudo, que a eliminação da inflação subordinava-se à manutenção de uma alta taxa de crescimento, pois considerava-se o declínio da taxa de crescimento bem mais negativo, em termos sociais, que um desenvolvimento calcado num processo inflacionário.

O plano propunha, assim, além de um programa simultâneo de combate à inflação e recuperação de um alto índice de crescimento, reformas<sup>23</sup> no sistema agrário, administrativo, tributário e bancário, que eliminassem barreiras institucionais ao crescimento econômico e à redução das notórias desigualdades de renda entre as classes e regiões, constituindo mesmo o programa mais ambicioso desde o pós-guerra. Pode-se, então, afirmar que a política antiinflacionária abrangia a política creditícia, cambial, orçamentária federal e salarial.

A política cambial, por exemplo, - assim como as medidas de natureza fiscal e tributária - visava dar cobertura aos investimentos planejados, assegurando a estabilidade econômica necessária à garantia dos investimentos. Frise-se, dessa

---

<sup>23</sup> É preciso assinalar que havia, na época, muitos debates sobre reformas de base e “um clima de liberdade que ensejava reivindicações sociais bastante amplas, muitas das quais fermentadas por interesses políticos. O movimento sindical era intenso e eram comuns as greves reivindicatórias de reajustes salariais cada vez mais elevados, face à intensificação do processo inflacionário” (MACEDO, apud. LAFER, 1975, p. 52). Além disso, o operariado nacional passou a compreender que o modelo populista não estava elevando seu padrão de vida; pelo contrário, este estava diminuindo.

forma, que apesar de o Plano não considerar o setor externo o principal fator determinante do desenvolvimento da economia do país, não deixava explícita a crença na saturação do processo de substituição de importações, pretendendo-se mesmo intensificá-lo, mormente no que diz respeito aos bens de capital, através da utilização máxima possível do potencial da indústria nacional pertinente.

No que concerne às políticas creditícia e salarial, o governo foi pressionado para não efetivá-las. As pressões dos industriais levaram o governo a eliminar a política creditícia, pois esta dificultava o crédito aos empresários. Da mesma forma, o controle salarial foi também abandonado, dadas as pressões dos assalariados tanto públicos como privados. A própria reforma agrária, que visava eliminar os latifúndios improdutivos e dar a posse da terra os que nela trabalhassem, não chegou a ser cumprida, dada a mobilização de forças políticas tradicionais predominantes no Congresso Nacional.

Verifica-se, portanto, que o Plano Trienal, de um lado, "reconhecia que o tratamento da economia é inseparável do tratamento das instituições sociais e políticas" (DALAND, 1969, p. 73). Porém, de outro, não suplantou as óbices da conjuntura brasileira da época.

Muitas são as causas responsáveis pela não implementação do Plano. MACEDO (apud. LAFER, 1975, p. 67) aponta os seguintes fatores: "premência de tempo, dificuldade de obtenção de informações estatísticas, deficiente estrutura governamental, falta de experiência, inexistência de adequados instrumentos de ação, desconhecimento dos efeitos das políticas executadas e resistência dos empresários, o

que ainda continua a impedir a implementação dos planos no Brasil". IANNI (1977, p. 214) entende, por sua vez, que o Plano Trienal não pôde ser executado porque "aprofundou-se o divórcio entre o Legislativo e o Executivo, estando o primeiro muito mais comprometido com a sociedade agrária, enquanto o Executivo estava mais associado com a sociedade industrial e financeira, sendo integrado por políticos, administradores, técnicos e economistas de mentalidade mais urbana, imbuída do pensamento técnico-científico produzido no âmbito da industrialização".

Conclui-se, assim, que apesar de não ter sido concretizado, em parte por sua curta duração, o Plano, não obstante, proporcionou um maior conhecimento sobre a economia brasileira (diagnóstico), além de ter dado continuidade ao processo hegemônico do Poder Executivo, através da intenção de se efetivar reformas institucionais que evidenciavam o empenho em sobrepor a capacidade decisória do Executivo em relação ao Legislativo.

A seguir, no próximo tópico, analisar-se-á o período pós-Revolução, o qual concentrou substancialmente, na tecnoestrutura estatal, o poder de decisão na elaboração de planos governamentais brasileiros.

#### **4.4. O PERÍODO PÓS-1964 E A CONSOLIDAÇÃO DO PODER DE DECISÃO DA TECNOESTRUTURA ESTATAL**

A centralização do processo decisório, a crescente complexidade da economia e a definitiva aceitação do planejamento governamental caracterizaram, no Brasil, o período 1964 - 79. Data do período a criação de vários órgãos estatais e paraestatais que, direta ou indiretamente, influenciaram o processo de desenvolvimento econômico. Da mesma forma, foram implementados diversos mecanismos institucionais que ampliaram o poder de decisão governamental. Assim, dentro desse contexto, puderam ser elaborados e executados inúmeros planos, que, embora voltados acentuadamente para o desenvolvimento econômico, traziam também a preocupação com aspectos sociais, administrativos e políticos.

Dentre os inúmeros organismos criados a partir de 1964 destacam-se, por seus relevantes papéis no processo decisório relativo ao planejamento: o Ministério de Planejamento e Coordenação Geral (criado em 1967 com o Decreto-lei nº 200), depois transformado em Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (lei nº 6.036, de 01/5/74), à qual compete, dentre outras funções, a coordenação do sistema de planejamento; o Conselho de Desenvolvimento Econômico (criado pela mesma lei da Secretaria de Planejamento); e, o Conselho de Desenvolvimento Social (lei nº 6.118, de 09/10/74) que, a exemplo do anterior, constitui um órgão colegiado de Ministros que assessoram a formulação de políticas governamentais.



Quanto aos mecanismos institucionais, foram baixados Atos Institucionais, além do Decreto-lei nº 200/67 (lei da Reforma Administrativa), bem como reformulada a Constituição, o que contribuiu para a implantação da hegemonia do Executivo sobre o Legislativo.

Esse quadro permitiu, então, a adoção, de forma mais sistemática, do planejamento governamental como instrumento de intervenção do Estado na economia, através, principalmente, de vários planos: Plano de Ação Econômica do Governo (1964 - 67); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967 - 76); Plano Estratégico de Desenvolvimento (1968 - 70); Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970 - 73); I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972 - 74); e II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 79), os quais consolidaram o poder de decisão da tecnoestrutura estatal.

#### **4.4.1. Análise dos Planos do Período Pós-64**

**Plano de Ação Econômica do Governo** - o PAEG, primeiro plano do período revolucionário (governo Castelo Branco), deve ser analisado dentro de um quadro geral de crise político-econômica em que o país viveu a partir de 1961. Com ele iniciou-se uma nova etapa na história da economia nacional, onde o planejamento governamental passa a se revestir de um coeficiente de racionalidade inexistente nos

planos anteriores. Visava, segundo mostra MARTONE (apud. LAFER, 1975, p. 72) “interpretar o processo recente do desenvolvimento brasileiro e reformular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia”.

Era, então, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, o economista Roberto Campos, que elaborou o Plano. No sentido de assessorar tecnicamente o planejamento foi instituído, em 1965, o Conselho de Planejamento - CONSPLAN, constituindo-se na primeira experiência de uma função consultora no planejamento brasileiro, tendo poderes para sugerir e criar grupos de trabalho para estudos de determinados problemas, além de pretender servir de veículo entre o governo e os representantes dos interesses envolvidos no processo decisório. Por outro lado, a importância assumida pelo planejamento levou à necessidade de criação de um Ministério, especificamente para atender às suas funções, tendo a Reforma Administrativa de 1967 ultimado a formalização do novo órgão - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral -, cujas atribuições básicas, dentre outras, relacionavam-se à elaboração de planos gerais de governo, bem como de programas setoriais e regionais, além de incumbir-se do orçamento-programa anual e da programação financeira de desembolso.

O PAEG aprimorou as técnicas de análise dos problemas da economia. Seu diagnóstico apresentou como causa básica da estagnação em que vivia o país, o crescente processo inflacionário desencadeado a partir da década dos 60. Apontou, também, o modelo de substituição de importações como fator agravante daquele

processo, pois a produção interna de produtos anteriormente importados acarretava elevação de preços, devido principalmente à elevação de custos ocasionados pela inelasticidade na oferta de certos produtos estratégicos à produção interna.

Em última análise, o Plano visava: restaurar a taxa de crescimento econômico, elevando-a a mais altos níveis; frear a inflação de forma a conseguir um razoável equilíbrio de preços; absorver a mão-de-obra; corrigir o déficit da balança de pagamentos; e diminuir os desequilíbrios regionais, setoriais e sociais. Na busca de redução dos desequilíbrios regionais adotou-se uma política de isenção fiscal no Norte e Nordeste, tendo sido criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, que passou a se incumbir da promoção do desenvolvimento daquela região.

A estratégia posta em prática para combater a inflação visava, na verdade, conciliar a política de crédito ao governo, a política de crédito ao setor privado e a política salarial. A política de crédito ao governo efetivou-se mediante a elevação da carga tributária, a fim de diminuir os déficits do setor público. A política de crédito ao setor privado procurou manter a liquidez do sistema produtivo, evitando, ao mesmo tempo, a expansão dos empréstimos bancários que pudessem resultar num aumento dos meios de pagamento além do nível desejado. A política salarial, por seu turno, preconizava reajustes que reproduzissem a média dos salários reais dos dois anos imediatamente anteriores, além do índice de produtividade registrado pela mão-de-obra, procurando-se, dessa forma, diminuir a inflação de custos.

Assim sendo, esperava-se que a harmonia entre as políticas de crédito e salarial proporcionasse a queda da inflação, levando os investimentos especulativos a

tomarem-se produtivos. Contudo, várias causas impediram o alcance de tais objetivos. No que se refere à política de crédito ao governo, observou-se que o aumento dos tributos, apesar de evitar novas emissões, propiciou, não obstante, o aumento dos custos empresariais; quanto à política de crédito ao setor privado e, devido ao não incremento da oferta monetária, o sistema bancário não satisfaz às necessidades daquele setor, obrigando-o a recorrer ao mercado financeiro, onde as taxas de juros eram superiores. Como corolário, não foram atendidos os interesses antiinflacionários do governo.

Por outro lado, dentro do conjunto de reformas levadas a efeito na vigência do Plano, destacam-se aquelas pertinentes à área social, monetária, tributária e administrativa. Na área tributária, por exemplo, foram reformulados quase todos os impostos, sendo a mais importante modificação a substituição do Imposto sobre Vendas e Consignações pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Na área monetária, foi criado o Sistema Financeiro Nacional (lei nº 4.595/64), com o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central, procurando-se satisfazer as autoridades financeiras internacionais e os principais credores estrangeiros como pré-requisito para ulterior desenvolvimento do Brasil o que, aliás, significava um rigoroso compromisso com um programa antiinflacionário, através, principalmente, de um adequado mecanismo de correção monetária. Além disso, reformulou-se o mercado de capitais, sendo instituídos novos instrumentos de captação de poupança (letras de câmbio, títulos com correção monetária, debêntures, certificados de depósitos e outros) que propiciassem incentivo à elevação da taxa de investimento.

Em relação ao setor social, criou-se o Sistema Financeiro de Habitação (lei nº 4.380/64)<sup>24</sup> e, conseqüentemente, um mercado imobiliário sedimentado na poupança popular; pretendia-se cobrir o enorme déficit habitacional do país, ao tempo em que seria propiciada grande oferta de empregos na indústria de construção civil para mão-de-obra não qualificada, pois o governo pretendia estimular atividades que utilizassem mão-de-obra intensiva. Ainda no que diz respeito ao setor social, foi lançado o Estatuto da Terra (lei nº 4.504/64 ou lei da Reforma Agrária)<sup>25</sup>. Objetivava-se, assim, harmonizar a política rural do governo com os objetivos de justiça social.

No que se refere à administração estatal, iniciou-se uma ampla reformulação no aparato do governo, através do já mencionado Decreto-lei nº 200/67 que pretendia, através de suas diretrizes, implantar um modelo administrativo que proporcionasse uma maior racionalização ao serviço público, salientando-se, dentre essas medidas, a reforma orçamentária, que decorreu da percepção de uma íntima relação entre administração, planejamento e orçamento.

Uma análise sobre os resultados do Plano mostra que os índices de crescimento da economia, no período por ele abrangido, foram inexpressivos (a média anual do PIB foi de 3,9% a. a., o produto industrial não foi além dos 3,4% e o produto agrícola se situou na faixa dos 3,1%). Há que se ressaltar, contudo, que tais resultados

---

<sup>24</sup> Decorridos dois anos de implementação do SFH foi instituído o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – (lei 5.107/66), cujos recursos passaram a ser formados pelo recolhimento de 8% do salário dos trabalhadores; tal recolhimento era, então, depositado em conta bancária individual vinculada e posto à disposição do Banco Nacional de Habitação, que o utilizaria na execução da política habitacional.

<sup>25</sup> O Estatuto da Terra incluía a desapropriação, o acesso à propriedade rural improdutiva e a colonização de áreas livres. Previa, também, uma série de modalidades de assistência à atividade agrícola, pela formação de cooperativas, garantia de preços mínimos e disseminação de novas técnicas.

sofreram as conseqüências da desaceleração dos anos anteriores, a par da ênfase concedida ao combate à inflação, que foi o programa basilar do período. Assim sendo, tanto do ponto de vista da inflação quanto do desenvolvimento, as metas do Plano não foram atingidas, pois as medidas então adotadas foram infrutíferas, além de iniciarem uma recessão na atividade econômica, embora tenham contribuído para uma nova percepção do problema inflacionário que, pela primeira vez, foi objeto de ação coordenada do governo.

Convém salientar que, segundo afirma DALAND (1969, p. 72-4) “o governo de Castelo Branco era sustentado por uma aliança que incluía os chefes militares, um segmento substancial da burocracia... grandes proprietários de terra e a maior parte dos industriais, o que foi suficiente para dar ao Programa de Ação respaldo para sua imposição à população”. Portanto, o Estado tornou-se capaz de intervir de modo mais sistemático e acentuado na economia, embora com base naquela aliança, principalmente no que se refere à classe industrial (nacional e estrangeira). Nesse sentido, referindo-se ao PAEG, OCTÁVIO IANNI (1977, p. 233) declara: “... a expansão das multinacionais ampliou a dependência da estrutura econômica brasileira e concentrou o capital em nível internacional o que internacionalizou as decisões tomadas sobre a economia nacional... foram também reformuladas as relações de produção segundo as exigências da reprodução capitalista e da expansão do setor privado, criando-se novas perspectivas para a expansão da empresa privada nacional e estrangeira”.

Pode-se, então, concluir que, em primeiro lugar, o PAEG não pretendeu modificar as estruturas sociais e políticas e sim, adotar diretrizes que viabilizassem a prosperidade do sistema econômico vigente, na forma idealizada pelos detentores do poder; por outro lado, a interferência acentuada do governo na economia significou mais um passo rumo à consolidação do poder tecnoburocrático, para o que contribuíram decisivamente os excepcionais poderes de que passou a dispor o Executivo a partir dos Atos Institucionais, da Constituição de 1967 e do Decreto-lei nº 200/67.

**Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social** - representou a primeira tentativa de planejamento a longo prazo, no Brasil, e resultou da constatação, na administração Costa e Silva, de que seria conveniente uma planificação a longo prazo.

Tinha como objetivo básico a orientação da ação governamental segundo diretrizes nele consignadas, indicando linhas de aplicação de recursos aos Estados e Municípios, além de estabelecer, para o setor privado, áreas prioritárias para investimentos. Em termos de programação global definiu prioridades como a consolidação da infra-estrutura e das indústrias de base, a melhoria do sistema de abastecimento e o aprimoramento da tecnologia no campo. Na área social, previa uma grande transformação no setor educacional e a consolidação da política habitacional iniciada no PAEG.

O Plano Decenal não foi além de estudos, relatórios e recomendações, pois o governo seguinte não quis se comprometer com as diretrizes por ele traçadas.

Contudo, verificou-se, também, sua intenção de ampliar o âmbito das decisões do Poder Executivo, via planejamento.

**Plano Estratégico de Desenvolvimento** - para operacionalizar o Plano Decenal foi elaborado, também no governo Costa e Silva, o PED, dando-se continuidade aos programas do governo anterior e pondo-se em destaque metas setoriais estabelecidas pelo Plano Decenal. Sua elaboração esteve sob a supervisão do economista Hélio Beltrão.

Contudo, face ao quadro político da época, não existiam orientações concretas que refletissem o estilo do novo governo. O binômio aceleração do desenvolvimento e contenção da inflação continuou a nortear as diretrizes propostas pelo Plano; no entanto, as soluções diferiam das propugnadas pelo governo anterior, pois acreditava-se que neste fora adotada uma política de combate à inflação que reduziu o nível de atividade da economia.

O diagnóstico do Plano evidenciou, a exemplo do PAEG, que o processo de substituição de importações havia propiciado uma industrialização calcada na inflação, além de ter assimilado técnicas de produção que não se adequavam à realidade brasileira, vez que enfatizavam o uso de capital intensivo (*labor saving*).

Os objetivos primaciais do PED eram: elevação do PIB para uma taxa mínima de 6%, reformulação crescente da política empregatícia - com ampliação das oportunidades de emprego e fortalecimento e expansão do mercado interno -, além de estabelecimento de novas diretrizes no campo monetário. Pretendia, também, uma



crescente substituição de importações, uma maior agressividade das exportações e uma elevação da produtividade do setor agrícola, a partir da utilização de tecnologia avançada, expansão da área cultivada, complementação da reforma agrária e colonização de faixas territoriais ainda não integrantes do sistema produtivo.

Para ampliar as oportunidades de emprego, o PED enfatizou o setor habitacional - dado o alto nível de absorção de mão-de-obra da indústria de construção civil - e incentivou a adoção de técnicas poupadoras de capital. O setor industrial, não obstante, continuou a utilizar técnicas de capital intensivo. No campo monetário, procurou-se disciplinar o crédito ao setor privado e controlar rigidamente o déficit da União. A ampliação do mercado interno foi, contudo, prejudicada pela estratégia educacional adotada, a qual visava, tão-somente, preparar recursos humanos para atender aos programas de desenvolvimento, "sem levar em conta que uma política educacional pode constituir-se em um instrumento decisivo para o alargamento do mercado, tanto em termos de capacitação de mão-de-obra quanto no que concerne à redistribuição de terra" (MENDES, apud. CINTRA & HADDAD, 1978, p. 102).

No período abrangido pelo Plano em análise foram instituídos vários programas como o Programa de Integração Nacional - PIN (16/6/70), o Programa de Redistribuição de Terra e Incentivos à Agroindústria do Norte e Nordeste - PROTERRA (06/7/71), o Programa do Vale do São Francisco - PROVALE (07/2/72), o Programa de Desenvolvimento do Oeste - PRODOESTE (08/11/71), o Programa de Desenvolvimento Rural - PRORURAL (25/5/71) e o Programa de Integração Social - PIS (07/9/70).

O objetivo básico do PIN era integrar a estratégia de desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, reorientando os fluxos migratórios de mão-de-obra, substituindo a tendência histórica Norte-Sul pela Nordeste-Norte. Seus recursos seriam compostos de 30% dos incentivos fiscais, oriundos da SUDAM, SUDENE, turismo e reflorestamento. O PROTERRA procurava dar exequibilidade à reforma agrária, fomentar a agroindústria e ensejar novas oportunidades de empregos. O PROVALE constituía uma ampla programação de infra-estrutura, objetivando o aproveitamento de extensa área agriculturável sob a influência do rio São Francisco. O PRODOESTE pretendia estimular o desenvolvimento do sul dos estados de Mato Grosso e Goiás e do Distrito Federal, modernizando a agropecuária da região. O PRORURAL visava estender ao trabalhador rural os benefícios previdenciários. Quanto ao PIS, procurava-se concretizar a participação dos trabalhadores do setor privado no Produto Nacional Bruto, a partir da constituição de um fundo com recursos do Imposto de Renda e recursos das próprias empresas. O empregado, segundo tal programa, teria direito aos frutos da atividade empresarial, mesmo sem o acesso direto aos lucros.

Durante a execução do PED, o objetivo de desenvolvimento econômico ficou seriamente prejudicado (o crescimento do Produto atingiu apenas 6%), vez que as despesas de custeio do governo continuaram apresentando elevada participação no total do dispêndio, dada a dificuldade de contração do item pessoal e a transferência de subsídios a autarquias deficitárias; além disso, surgiram as transferências para os Estados e Municípios. A participação do governo em despesas de investimento foi reduzida, não tendo sido, também, dada a devida importância ao estabelecimento de prioridades nesses investimentos.

A inflação, todavia, foi atenuada face à cobertura do déficit do governo mediante, principalmente, operações de *open market* com a venda de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, tendo o nível geral de preços decrescido para 25%, aproximadamente.

Além disso, agudizou-se a concentração de renda, de acordo com o consenso da maioria dos seus analistas. ALVES & SAYAD (apud. LAFER, 1975, p. 108) observam, por seu turno, que "sendo o Plano de médio prazo, demonstrou uma preocupação mais acentuada com os aspectos operacionais do planejamento e, principalmente, com os problemas relativos à execução até então negligenciados, tendo sido criado um sistema de acompanhamento das medidas propostas".

Pode-se, ainda, afirmar que a Constituição de 1969, combinada com o Ato Institucional nº 5, manteve a hipertrofia do Executivo. A tecnoestrutura estatal entrou em nova fase expansionista - para o que contribuiu a própria Reforma Administrativa iniciada em 1967, de cunho altamente centralizador -, o que enfraqueceu ainda mais o Legislativo, vez que o governo continuou a aprimorar mecanismos para propiciar condições favoráveis ao desenvolvimento da empresa privada nacional e estrangeira.

Conclui-se, dessa forma, que foi reafirmada a hegemonia da burocracia governamental na vigência do PED.

**Programa de Metas e Bases** - apresentado no governo Médici, o Plano de Metas e Bases esclarecia que as diretrizes por ele apresentadas deveriam ser complementadas com dois outros documentos: o Orçamento Plurianual de

Investimentos, cuja vigência corresponderia ao período 1971 - 73; e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que deveria abranger o período 1972 -74.

O objetivo-síntese do Plano era o ingresso do país, até o final do século, no rol dos países desenvolvidos e sua liderança sobre os demais países da América Latina. Para tanto fazia-se mister: elevação do crescimento econômico a taxas crescentes do Produto Real, devendo atingir tal crescimento um mínimo de 7 a 9% a. a., no período 1970 - 73, para depois alcançar 10% a. a.; expansão do nível de emprego, a partir de uma elevação da taxa média de 2,8 a 2,9 para 3,3% a. a. em 1973; controle da inflação, até esta alcançar taxas inferiores a 10%, no final do Plano; controle do endividamento externo, a fim de evitar sua rápida expansão; democratização das oportunidades de educação e melhoria das condições de saúde e saneamento do país; correção dos desequilíbrios regionais e setoriais; continuação das reformas econômicas, sociais e políticas, quais sejam: reformas educacional, agrária e administrativa; reorganização industrial e transformação da estrutura econômica e social do Nordeste; e obtenção do binômio estabilidade política e segurança nacional.

A adoção dos seus programas conduziu a uma reformulação da estrutura político-administrativa do país. Para MENDES (apud. CINTRA & HADDAD, 1978, p. 104) tal reformulação, bem como o fortalecimento do papel do técnico, consubstanciariam uma nova estrutura de poder, criada a partir de 1964, "quando uma série de reformas econômicas e sociais passaram a ser implantadas. Essa tecnoestrutura... passou a ser suscetível de críticas quando, posteriormente, os sinais

de crise vieram à tona - após os anos áureos do modelo brasileiro - proliferando, então, debates sobre a participação do Estado na economia”.

Infere-se, dessa forma, que o Programa de Metas contribuiu para a ampliação do papel dos tecnocratas no processo decisório estatal e, conseqüentemente, da tecnoestrutura governamental brasileira.

**I Plano Nacional de Desenvolvimento** - elaborado sob a supervisão do economista João Paulo dos Reis Velloso, ainda durante o governo Médici, apresentava um conjunto de empreendimentos que deveriam ser concretizados no período. Consolidou o sistema de planejamento que se iniciou no governo Castelo Branco, ao criar o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais, que buscava a participação do empresariado nacional em setores estratégicos do desenvolvimento, fortalecendo-se, assim, o setor privado no que concerne à formação do seu capital, mediante financiamentos a longo prazo; objetivava, também, modernizar a empresa nacional, a fim de aumentar sua capacidade competitiva a nível internacional, o que elevaria a receita das exportações tanto de minérios e café como de produtos agrícolas não tradicionais e manufaturados, implicando, assim, uma preocupação relativa à elevação da competitividade do setor agrícola.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Foram desenvolvidos alguns programas, paralelamente ao I PND, sem qualquer limitação temporal, tais como: o Programa de Expansão da Siderurgia, substituído pelo Programa Petroquímico; Corredores de Exportação; Programa de Construção Naval; Programa Básico de Energia Elétrica – incluindo-se a central nuclear de Angra dos Reis e uma série de hidrelétricas; o Programa de Comunicações – com ênfase na ampliação da rede telefônica; e, o Programa de Mineração.

Como empreendimentos de vulto no período atinente ao I PND destacam-se: a Rodovia Transamazônica e a Ponte Presidente Costa e Silva.

Outras proposições do Plano referiam-se a: maior mobilização do sistema financeiro nacional e do mercado de capitais; implementação de uma política tecnológica nacional; aproveitamento dos recursos humanos; integração nacional, para que fosse ampliado o mercado interno; integração social através do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP e dos já mencionados PIS e PRORURAL, bem como através da abertura de capital das empresas; consolidação da infra-estrutura econômica e das indústrias de base; e, atuação eficiente do setor público para viabilizar o setor privado.

O I PND pretendia, assim, conduzir o país a um processo de desenvolvimento auto-sustentado e integrado para o que considerava como pré-requisitos: disseminação dos frutos do progresso econômico em termos de classes de renda e regiões; transformação social para a modernização de instituições; aceleração do crescimento e distribuição da renda; e estabilidade política e segurança nacional, quer interna, quer externa. Foi usada, então, pela primeira vez, a expressão "modelo brasileiro de desenvolvimento", que consistia numa forma de se organizar o Estado e construir as instituições com o objetivo de transformar a economia do país em moderna, competitiva e dinâmica, com o apoio da iniciativa privada; pretendia-se, dessa forma, atingir uma democracia econômica, social e política. Contudo, a partir de 1973, quando a inflação - que vinha declinando - voltou a se elevar, havendo, então, inflação reprimida, o modelo começou a perder seu ímpeto. Em 1974 a inflação tornou-se aberta, o que ensejou uma política econômica com total prioridade à inflação, repercutindo numa queda da demanda e da atividade produtiva, tendo a taxa média de

desenvolvimento, no período abrangido pelo Plano, se situado em 10,6%. Houve, por outro lado, reconcentração de renda e contenção salarial.

Convém, ainda, frisar que não foram devidamente considerados os prováveis conflitos entre os diversos objetivos, bem como as prioridades foram delineadas no intuito de acelerar a industrialização e expandir o PIB. Portanto, durante a execução do I PND “o progresso social tornou-se um elemento abstrato, próprio da retórica do planejamento, ao passo que o rápido crescimento econômico seria alcançado” (MENDES, apud. CINTRA & HADDAD, 1978, p. 105). Observa, ainda, (p. 142) que “os resultados do Plano não permitem sequer uma avaliação segura, pois o Plano constituiu um rol de diretrizes vagamente definidas,... sendo um documento eminentemente político, sem um tratamento adequado dos problemas das diversas classes”.

Pode-se também concluir, face à adoção, durante o I PND, de um processo decisório bastante centralizado, que foi conferido maior poder aos tecnocratas e à tecnocracia estatais.

**II Plano Nacional de Desenvolvimento** - elaborado, também, sob a supervisão de Reis Velloso, já no governo Geisel, o Plano levantou os seguintes problemas da economia brasileira: concentração da estrutura industrial (não tendo, contudo, especificado critérios para a dispersão locacional) com pontos de estrangulamento na produção de bens de capital; desigualdade na distribuição de renda; agravamento dos problemas urbanos; e, depredação do meio-ambiente. Reconheceu, ainda, dificuldades para a manutenção de altas taxas de crescimento

devido à crise de energia, escassez de matérias-primas nos países industrializados e dificuldades de absorção, pelo setor industrial, de sua capacidade ociosa.

Os objetivos básicos do quinquênio, consignados no II PND, são os que seguem:<sup>27</sup>

- ajuste da estrutura econômica brasileira à nova configuração mundial, em termos de escassez de petróleo e à sua evolução industrial, o que se traduzia na substituição de importação de bens de capital e de insumos básicos, a partir da expansão industrial no setor de indústrias básicas; por outro lado, seriam diversificadas as exportações, inclusive com a efetiva contribuição do setor agropecuário, que deveria concretizar sua vocação de supridor mundial de matérias-primas e produtos alimentares;

- consolidação, até o final da década, de uma sociedade industrial moderna - cujo núcleo básico seria o Centro-Sul - o que pressupunha investimentos na indústria básica, no desenvolvimento científico e tecnológico e na infra-estrutura econômica;

- auto-suficiência energética - no que concerne às necessidades essenciais a longo prazo -, decorrendo de tal proposição uma maior ênfase na prospecção e produção de petróleo, no programa de xisto, além de eliminação dos subsídios aos preços de combustíveis - para desestimular a demanda -, criação de sistemas de transporte de massa e programa de pesquisas de fontes alternativas de energia;

---

<sup>27</sup> Vide II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 79), Presidência da República/IBGE.



- concretização da política científica e tecnológica,<sup>28</sup> com a execução do II e III Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e do I Plano Nacional de Pós-Graduação;

- realização de programas que consolidassem a integração nacional, tais como: construção do pólo petroquímico da Bahia; implantação de um pólo de fertilizantes e um complexo eletromecânico (todos no Nordeste); execução do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas e do Programa de Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; e a criação do Polonordeste, do Projeto Sertanejo e do Programa das Áreas Semi-Áridas, que visavam, também, incentivar investimentos privados;

- ocupação de espaços econômicos da Amazônia e do Centro-Oeste, através do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia - Polamazônia, do Complexo Minero-Metalúrgico da Amazônia Oriental e do Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas como o de desenvolvimento da área do Pantanal;

- realização de programas na área social, tais como: estabelecimento de condições para o surgimento de um consumo de massa, a partir de uma conjugação de política de emprego com a de salários que permitissem esse consumo; valorização de recursos humanos via qualificação de mão-de-obra, mediante educação, treinamento

---

<sup>28</sup> A política científica e tecnológica passa a preconizar um equilíbrio entre pesquisa aplicada e pesquisa fundamental, atribuindo ao desenvolvimento da tecnologia o duplo papel de atualização das técnicas de grande número de setores e de viabilização de projetos de vanguarda, ou seja, inovadores. Têm sido feitas severas críticas, por outro lado, à crescente importação de tecnologia estrangeira, a qual tem debilitado a posição da indústria nacional; além disso, tal tecnologia nem sempre é atualizada.

profissional, saúde, saneamento e nutrição; integração social, com base em mecanismos que suplementassem a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador como PIS, PASEP, política de habitação e ampliação da previdência social; e, desenvolvimento social urbano, a partir da expansão do transporte coletivo e criação de centros sociais urbanos;

- preservação da estabilidade política e social e controle do déficit da balança de pagamentos em conta-corrente; e

- diversificação de fontes supridoras, no mercado externo, inclusive no que se referisse a investimentos estrangeiros. Pretendia-se, ainda: diversificar a atuação brasileira no comércio exterior com os EUA; consolidar sua posição junto ao Mercado Comum Europeu (maior mercado brasileiro); desenvolver a integração com a América Latina; estabelecer estratégia de colaboração com os países árabes; efetivar mais ainda a política em relação à África; intensificar e ampliar o comércio com a União Soviética, Leste Europeu e a China; e estabelecer áreas prioritárias, no país, para investimentos oriundos do Japão.

Todavia, o II PND confundiu-se, também, com uma relação de intenções, onde não são definidos procedimentos, implicando, dessa maneira, a ausência de orientação, tanto para o setor público quanto para o setor privado. Segundo MENDES (apud. CINTRA & HADDAD, 1978, p. 110) "as estratégias foram vagamente definidas, tendo sido, na verdade, preservada a estratégia anterior, isto é, substituição de importações, expansão das exportações e ampliação do mercado interno... mais uma vez os objetivos de crescimento econômico (eficiência) suplantaram os sociais

(eqüidade), continuando a existir alta concentração de renda”.<sup>29</sup> A par disso, pode-se afirmar que o II PND não antecipou meios para atenuar reflexos negativos da conjuntura internacional.

O desenho institucional relativo ao processo de planejamento continuou centralizado, isto é, persistiu a imposição de diretrizes de cima para baixo, sendo representativo desse contexto o próprio funcionamento dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e de Desenvolvimento Social - criados na vigência do Plano -, pois as decisões deles emanadas têm alijado a participação dos diversos segmentos sociais na formulação de políticos de desenvolvimento.

Conclui-se, mais uma vez, que se acentuou significativamente a centralização do poder na administração pública brasileira através da elaboração do planejamento.

#### **4.4.2. Considerações Finais sobre o Período Pós-64**

Os diversos planos pós-revolucionários apresentaram, na formulação de suas políticas, pontos em comum que, em última análise, consolidaram um “modelo de

---

<sup>29</sup> A concentração de renda foi favorecida pela política salarial do governo, a qual, segundo IANNI (1977, p. 278) “provocou a pauperização relativa das classes assalariadas em geral, e a pauperização absoluta de uma parte do proletariado”. Por outro lado, como as greves eram consideradas contrárias à segurança nacional e os sindicatos sofreram um processo de burocratização (e despolitização), o Poder Executivo pôde determinar uma política operária bastante vulnerável às influências dos detentores do capital.

desenvolvimento” cujas repercussões serão, em linhas gerais, analisadas, tendo-se sempre presente que as empresas estatais, as multinacionais e as grandes empresas privadas nacionais constituíram-se nas maiores beneficiárias das estratégias desenvolvimentistas do período.

Verifica-se, de início, que a política econômica governamental, a partir de 1964, tem adotado praticamente os mesmos objetivos: controle do processo inflacionário, aumento de diversificação das exportações e estímulo à concentração do capital com a modernização do sistema econômico brasileiro. Tem-se visado, na verdade, aperfeiçoar os instrumentos capazes de propiciar a prosperidade da empresa privada, do que tem resultado uma crescente participação do Estado na economia; isto significa, segundo IANNI (1977, p. 305) que “a ação estatal racionalizou o sistema produtivo de acordo com as necessidades de reprodução e acumulação ditadas pela iniciativa privada, preservando-se as relações e estruturas de dominação e apropriação vigentes”.

Da mesma forma, FURTADO (1974, p. 109), aludindo a esse período, observa que a principal característica do modelo brasileiro refere-se “à sua tendência estrutural para excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico. Assim, a durabilidade do sistema tem-se baseado grandemente na capacidade dos grupos dirigentes em suprimir todas as formas de oposição que seu caráter anti-social tende a estimular”. Na realidade, a partir de 1964 verifica-se que, com a monopolização da economia, passou a haver um aprofundamento da exploração do trabalho, com a conseqüente aceleração da acumulação do capital, isto é, os frutos

do progresso econômico tendem a ficar concentrados em poucas mãos. Assim, a concentração de renda garantiu a manutenção de uma alta demanda para indústrias dinâmicas como a automobilística, havendo, segundo PEREIRA (1977, p. 218) “uma preocupação com o crescimento da renda e dos investimentos, sem haver, contudo, uma redistribuição de renda”.<sup>30</sup>

O próprio Programa de Integração Social, ao invés de elevar o consumo atual, tem propiciado, na verdade, um incremento da poupança forçada “postergando seus objetivos redistributivos, a despeito de os efeitos da política salarial se fazerem sentir no presente; dessa forma, aquele programa pouco contribuiu para amenizar os problemas de distribuição de renda” (FISHLOW, 1974, p. 49). A concentração de renda tem facilitado, então, o processo de desenvolvimento, criando, todavia, “distorções profundas que mais cedo ou mais tarde terão que ser reavaliadas” (PEREIRA, 1977, p. 230). Ainda conforme este autor (p. 220), “os estímulos às exportações de manufaturados realizados pelo governo compatibilizaram o binômio concentração de renda e desenvolvimento, o que sedimentou a recuperação da economia brasileira nos anos recentes em bases prejudiciais do ponto de vista social”.

Por outro lado, em relação às disparidades regionais, a política de incentivos fiscais, por exemplo, malgrado a captação de recursos para o Nordeste, não

---

<sup>30</sup> Ainda de acordo com PEREIRA (p. 218) o censo de 70 verificou que enquanto em 1960 os 5% mais ricos da população recebiam 37% da renda, em 1970 esta percentagem havia subido para 45%, concluindo-se que está havendo um processo de concentração de renda da classe média para cima. Além disso, estudos realizados pelo Banco do Nordeste revelaram uma forte concentração de renda nas capitais dos Estados nordestinos.

tem permitido a criação de novos empregos no nível necessário. A produtividade da população agrícola, da mesma forma, ainda continua incompatível com uma remuneração adequada aos trabalhadores rurais, tendo o Programa de Integração Nacional (projeto Transamazônica) oferecido tão-somente uma contribuição marginal aos problemas do Nordeste. O Proterra, por sua vez, tem-se empenhado na criação de empresas rurais de médio porte que permitam um revigoramento da agricultura da região e não, na distribuição de terra entre os agricultores, restando, para estes, a opção de uma incerta migração para a Amazônia. Na verdade, "a prosperidade dos últimos anos acentuou os contrastes regionais... a remuneração do setor não-agrícola cresceu mais depressa que a do setor agrícola, como também o recente crescimento beneficiou mais São Paulo que o Nordeste" (FISHLOW, 1974, p. 49). Observa-se, ainda com base neste autor (p. 50), que "a atrofia do sistema político torna mais difícil a redistribuição regional, ... o objetivo se fixa comodamente na maximização do crescimento global, havendo uma desatenção maior em relação aos problemas locais".

Por outro lado, segundo PEREIRA (1977, p. 225) o sistema produtivo brasileiro apresenta um setor tradicional e um setor moderno, sendo que o último tem sido beneficiado com uma série de estímulos governamentais por representar um setor mais eficiente, em termos técnico-administrativos. O governo tem, também, incentivado fusões - o que marginaliza o setor tradicional - e, como a grande empresa<sup>31</sup> se

---

<sup>31</sup> De acordo com SINGER (1978, p. 85) embora já existissem estímulos à grande empresa - por apresentar maior probabilidade de eficiência - no regime populista anterior a 1964, naquela época a busca de maior eficiência estava sujeita "a contrapressões de pequenos empresários e de outras classes, cujo peso político-eleitoral punha entraves significativos ao favorecimento exclusivo da grande empresa".

caracteriza por uma utilização intensiva de capital e de tecnologia sofisticada, tem beneficiado a classe média - detentora de mão-de-obra qualificada -, marginalizando, cada vez mais, a classe baixa do processo de desenvolvimento.

A hegemonia da grande empresa nacional (quase sempre estatal) e estrangeira foi, assim, consideravelmente reforçada a partir de 1964. A ascensão da empresa estatal deveu-se “à percepção de que o Estado, como responsável pelo planejamento, deve preencher os espaços vazios, a fim de aproveitar oportunidades de crescimento, o que retirou possibilidades de investimento da iniciativa privada” (SINGER, 1978, p. 85). A grande empresa privada, não obstante, seja ela nacional ou estrangeira, tem sido devidamente incentivada, pois “na própria luta para diminuir a inflação adotou-se uma estratégia que exigia estreita colaboração entre o governo e a empresa privada, a qual é muito mais fácil de organizar em setores dominados por pequeno número de grandes empresas” (SINGER, p. 86). Ressalte-se que as sólidas garantias concedidas às multinacionais, após 1964, em termos econômicos e políticos, implicaram uma dependência em relação aos países do centro, no que tange à demanda por nossos produtos e oferta de tecnologia, equipamentos e mesmo, matérias-primas de que o Brasil passou a necessitar.

Sendo assim, a aliança entre o governo tecnoburocrático e a grande empresa capitalista, embora tenha facilitado o processo de desenvolvimento econômico - a exemplo do que ocorre com a concentração de renda -, tem conduzido a distorções sociais e a uma dependência econômica e política. Dessa forma, o modelo de desenvolvimento implantado a partir de 1964 é dependente, com um

desenvolvimento realizado às expensas de uma subordinação do Brasil ao sistema capitalista internacional, do qual tem se tornado "um apêndice sem autonomia tecnológica, pois as empresas estrangeiras não se preocupam em desenvolver uma tecnologia nacional" (PEREIRA, 1977, p. 225).

Portanto, faz-se imperativo, face às considerações acima expostas, uma revisão dos pressupostos em que se fundamenta a política econômica que tem adotado o governo brasileiro, especificamente a partir de 1964, "com a definição de um papel mais ativo do Estado num processo planejado de redistribuição de benefícios do desenvolvimento e de redução da dependência do exterior" (SINGER, 1978, p. 167). Um amplo debate sobre proposições alternativas do modelo atual de desenvolvimento se impõe, uma vez que "uma boa sociedade é incompatível pelo menos com duas características do modelo econômico vigente, quais sejam: a extrema concentração da distribuição de renda e da riqueza, e a iniquidade da repartição social dos custos do progresso econômico" (BACHA, 1978, p. 69).

Pode-se, então, concluir que o período 1964 - 79 tem-se caracterizado pela não implementação de todos os objetivos propostos - mormente os sociais -, bem como pela crescente estatização da economia, responsável, em grande parte, pelo atual gigantismo do aparato burocrático e pela consolidação do seu poder decisório. A par disso, tem sido dada profunda ênfase ao tecnicismo e à racionalidade econômica na definição de diretrizes econômico-sociais, as quais passaram a se voltar, cada vez mais, para aspectos econômicos da realidade brasileira - malgrado as intenções de



cnho social - e a se nortear basicamente por critérios de eficiência em detrimento de valores essencialmente societários.

Um estudo específico sobre a vinculação do planejamento governamental brasileiro ao aparato burocrático do Estado e, conseqüentemente, aos interesses que ele representa, será desenvolvido no próximo capítulo, o qual procurará, também, analisar tal fenômeno no âmbito dos países em desenvolvimento, de modo particular, e do sistema capitalista, de modo geral. Da mesma forma, será interpretado o planejamento efetuado pela burocracia soviética, ou seja, sua ligação com interesses de uma classe dominante e com os critérios por ela estabelecidos.

**5**

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL,**

**BUROCRACIA E PODER**

Biblioteca Universitária  
UFSC

O estudo do fenômeno burocrático insere-se no corpo teórico do conhecimento administrativo, mais precisamente na teoria de organizações. Muitos estudiosos da administração têm considerado a teoria organizacional uma teoria de dominação, quer do poder econômico, quer do poder político, ou mesmo, de uma coalizão entre eles.<sup>32</sup> Da mesma forma, MOTTA (1974, p. 56) entende que a teoria da administração, além de constituir uma teoria de dominação, faz parte do chamado conhecimento instrumental, ou seja, “conhecimento cujo valor intrínseco é o controle”; assim sendo, aquela teoria “propicia ao homem condições de controlar o mundo social, através do direcionamento do comportamento humano, o que consubstancia o poder”. Donde pode-se concluir que somente os grupos que detêm o poder exercem controle social. Tais grupos impõem, então, aos demais, seus valores culturais, econômicos e políticos, definindo processos de desenvolvimento aparentemente voltados para o bem comum, quando em verdade consolida-se mais e mais o poder dos grupos que o detêm e, conseqüentemente, seus interesses.

Uma abordagem sobre o planejamento governamental, enquanto instrumento a serviço do poder, no contexto de burocracias, constitui o objetivo deste capítulo, em que serão examinados, dentro desse enfoque, o planejamento no Estado russo, no Estado capitalista monopolista, bem como no Estado capitalista dependente, onde está inserido o Estado brasileiro, o qual merecerá, também, uma análise específica.

---

<sup>32</sup> Conforme GRACIARENA (1971, p. 49) “uma estrutura de poder é uma forma particular de relações assimétricas entre classes, isto é, que implicam no predomínio de uma classe sobre as outras”.

## **5.1. BUROCRACIA, PLANEJAMENTO E PODER: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Segundo o que observa TRAGTENBERG (1977, p. 216) “a teoria administrativa reproduz as condições que permitem a opressão do homem pelo homem e seu discurso muda em função de determinações sociais..., ou seja, ela reproduz as relações sociais determinadas pelo sistema econômico dominante”. Ainda segundo aquele autor, a administração seria, então, o exercício do poder por meio de um quadro administrativo mediador entre os detentores do poder - classe dominante - e os demais membros da sociedade.

Por outro lado, as organizações têm objetivos para cujo alcance há que se mobilizar recursos; assim sendo, determinados grupos sociais podem ter interesse em deles se apoderar. “Sob este ponto de vista, organizações podem ser vistas como instrumentos de ação a fim de implementar decisões que refletem os interesses de certos setores da sociedade e que venham privilegiar objetivos de grupos que podem ser até estranhos à organização” (BERTERO, 1975, p. 35). A propósito, MOUZELIS (1975, p. 170) esclarece que os indivíduos e grupos possuem diferentes graus de controle sobre a elaboração de políticas e alocação de recursos em uma organização. A distribuição do controle sobre os recursos e sobre o comportamento dos demais grupos e, a conseqüente formação de grupos de interesses competitivos entre si são, dessa forma, aspectos cruciais para a compreensão da realidade das organizações.

O poder é, assim, uma importante variável tanto no âmbito interno da organização como nas suas relações com o meio, estando intimamente relacionado com o processo decisório organizacional. Nesse sentido, RODRIGUES & FIORE (1976, p. 67) afirmam que "poder e organização estão indissoluvelmente ligados um ao outro. Os atores sociais não podem atender a seus objetivos senão graças ao exercício de relações de poder".

Como forma de organização, a burocracia caracteriza a sociedade moderna, pois o fenômeno burocrático está associado à racionalidade e, a superação da irracionalidade - crescente racionalização - constitui traço marcante da história. Na verdade, as organizações burocráticas correspondem geralmente a estruturas organizacionais criadas por determinadas elites, a fim de lidarem com problemas de seu interesse e lhes assegurarem serviços e posições estratégicas na tomada de decisões. Nesse sentido MANNHEIM (1972, p. 25) assinala que "a sociedade tende a aperfeiçoar e ampliar suas técnicas sociais, em busca de maior eficiência, o que favorece o governo da minoria. Assim sendo, a burocracia vem substituindo o discernimento individual pela adesão da maioria a instruções que só alguns são capazes de formular, a partir de seus próprios pontos de vista". Portanto, a burocracia é a unidade social prevalecente no mundo atual, sendo que em termos de integração da sociedade, a burocracia governamental é provavelmente a mais importante.

Além disso, pode-se afirmar que a burocracia - como forma de organização norteadas pelo critério de racionalidade - não é independente do sistema político, pois está sujeita a controles da autoridade politicamente legitimada. No entanto, uma

preocupação constante relativa às burocracias é a possibilidade delas tornarem-se os principais detentores do sistema político. Essa possibilidade aumenta nos países em desenvolvimento, onde elas tendem a constituir o centro do poder, decidindo acerca do desenvolvimento nacional, mormente após a queda da ideologia liberal da economia, quando o papel da burocracia ganhou relevo dada a própria fraqueza do Legislativo em termos de conhecimentos técnicos, julgados cada vez mais imprescindíveis à administração governamental.

Uma melhor compreensão do fenômeno burocrático exige uma ligeira revisão - com base em MOUZELIS e na sua obra "Organización y burocracia; una análisis de teorías modernas" - de alguns aspectos a ele pertinentes e que foram estudados por grandes teóricos da burocracia tais como WEBER, MARX, LÉNIN, TROTSKY, RIZZI e MICHELS.

Para WEBER (1964, p. 707-8) a burocracia representa o tipo tecnicamente mais puro de dominação legal - constituindo um instrumento de eficiência - e a idéia básica dessa dominação é a de que qualquer direito pode ser criado ou modificado por meio de um estatuto, o qual estabelece a quem e em que medida se deve obedecer a alguém, o que legitima o direito de mando. Por outro lado - sem considerar-se o fenômeno burocrático em modos de produção pré-capitalistas, como o asiático -, a origem da burocracia relaciona-se com a luta travada entre os Estados nacionais em concorrência pelo poder, tendo sido, então, proporcionadas as condições necessárias à subsistência e desenvolvimento do capitalismo, base econômica daqueles Estados. Daí porque estes fundamentaram-se na burocracia profissional, a qual se alicerçou, por

sua vez, no direito racional, consubstanciando, assim, uma aliança entre o Estado e a jurisprudência em prol do capitalismo.

Ainda conforme WEBER (1964, p. 178) a superioridade da administração burocrática resulta do saber especializado, valorizado em razão das características da técnica e economia modernas, sendo indiferente que o sistema de produção seja capitalista ou socialista, pois tal sistema, na busca de resultados técnicos satisfatórios, propicia um grande incremento da burocracia profissional<sup>33</sup>. Por essa razão, WEBER colocou a seguinte questão: “quem domina o aparato burocrático existente?” Pode-se, então, afirmar que compreender o discurso weberiano, conforme acentua GARCIA (1978, p. 24) “é compreender que a burocracia é um discurso do poder e a teoria da administração é o discurso que justifica o poder da burocracia”.

Analisando a posição de WEBER perante o fenômeno burocrático, MOUZELIS (1975, p. 27) verifica a sua ambivalência, pois se de um lado a análise weberiana considerava a burocracia como a forma mais eficiente de organização, por outro, temia que tal eficiência - resultante da crescente burocratização do mundo moderno - viesse a constituir-se numa ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas da sociedade. Assim, se as regras impessoais protegem o indivíduo do arbítrio burocrático podem, também, servir para frustrar os anseios das massas pela justiça social, em razão do excessivo formalismo. Portanto, WEBER percebeu os limites que a burocratização da sociedade moderna - seja ela capitalista ou socialista -

---

<sup>33</sup> De acordo com MOUZELIS, WEBER previu uma expansão da dominação da burocracia, independentemente do sistema econômico vigente, o que refletia sua confiança na vitória da razão como elemento determinante da formação das sociedades.

traria para as liberdades democráticas, pois as decisões tomadas a partir de critérios técnicos não conduzem necessariamente ao alcance dos objetivos mais relevantes, em termos sociais, admitindo, então, que a burocracia pode colocar-se a serviço de diversos interesses de dominação.

A análise de MARX sobre a estrutura burocrática iniciou-se por uma crítica à noção hegeliana, ou seja, a noção de que há uma oposição entre o interesse particular das corporações e o interesse geral do Estado. Para MARX, tal oposição é inadmissível, porquanto o Estado não representa o interesse geral mas sim, os interesses de uma parcela da sociedade civil, mais precisamente os da classe dominante. Isto significa dizer que a burocracia - e o Estado - constitui um instrumento de exercício de dominação de uma classe sobre as demais, vale dizer, "a burocracia constitui um instrumento de opressão".<sup>34</sup>

A posição de LÊNIN em relação à burocracia refletiu o pensamento de MARX, mormente quando ele estabeleceu que a luta contra a burocracia deveria constituir-se numa das primeiras tarefas da Revolução Bolchevista. Todavia, face ao acelerado crescimento da burocracia soviética, LÊNIN procurou incorporar, na sua teoria, justificativas para tal fenômeno, quais sejam, o incipiente socialismo existente e

---

<sup>34</sup> Para MOUZELIS, a visão marxista de burocracia se fundamenta, então, na análise de uma problemática que conduz à luta de classes, tendo como pressuposto básico a idéia de que a vitória do proletariado e o estabelecimento de uma sociedade sem classes levariam ao desaparecimento gradual da burocracia. Para WEBER, no entanto, a questão crucial não seria o desaparecimento da burocracia mas sim, o conhecimento do impacto que ela poderia produzir sobre a estrutura social e sobre a personalidade individual.



o baixo índice de desenvolvimento econômico que caracterizava a Rússia após a Revolução de 1917.

TROTSKY entendeu, por seu turno, que o caráter opressivo da burocracia soviética, dada sua constituição como grupo privilegiado, não poderia ser explicado somente a partir das justificativas apresentadas por LÊNIN. Para ele, o socialismo era impossível em um país predominantemente agrícola<sup>35</sup>, além do que o Partido Socialista havia se dissociado de suas bases proletárias - o que se acentuou a partir de Stálin -, retirando toda a autonomia dos *soviets*. De acordo, ainda, com TROTSKY, a própria centralização gerada na Rússia pelo processo de burocratização se encarregaria de eliminar a burocracia, posto que os conflitos resultantes ensejariam uma nova revolução capaz de eliminar a opressão dos proletários.

Entretanto, a progressiva e irreversível burocratização do aparato burocrático russo foi tornando cada vez mais difícil a não aceitação de uma dominação burocrática como traço marcante da sociedade soviética. Por essa razão, RIZZI procurou defender a tese do coletivismo burocrático, encarando a burocracia soviética como uma nova classe que domina e explora o proletariado - tal como pode ocorrer no capitalismo -, baseando-se tal exploração na apropriação dos meios de produção pela burocracia estatal.

---

<sup>35</sup> Ainda segundo MOUZELIS, TROTSKY propôs a continuação da revolução russa em outros países, especialmente os industrializados, o que daria a essa revolução um alcance mundial, constituindo-se, assim, numa alternativa à viabilização do regime socialista.

O Estado seria, nesse caso, não um instrumento da classe dominante, porém, a própria classe dominante.<sup>36</sup>

MICHELS, ao formular a “lei de ferro da oligarquia”, esclarece que as modernas organizações em grande escala são necessariamente oligárquicas, pois toda grande organização tende a desenvolver uma estrutura burocrática que impede a sua democratização interna. Isto porque a democratização torna-se, então, tecnicamente impossível em face da crescente complexidade dos problemas organizacionais, da diversidade de situações e do grande número de membros que compõem a organização.

Ainda segundo MICHELS a liderança tende a ser monopolizada devido à sua contínua especialização; como o líder integra uma elite, seus interesses nem sempre coincidem com os da massa, do que resulta a tomada de decisões, não raro, em detrimento do bem comum; da mesma forma, o líder procura manter o poder necessário à satisfação dos seus interesses e da elite à qual pertence. Esta posição conservadora do líder é explicada por MOUZELIS com base no princípio geral formulado por MAQUIAVEL, segundo o qual o comportamento de qualquer grupo dominante, dentro e fora da organização, segue sempre a lógica do próprio interesse. Assim sendo, para MICHELS a burocracia deixa, também, de ser um instrumento para

---

<sup>36</sup> MOUZELIS afirma que, para RIZZI, a diferença entre o sistema soviético e o capitalista refere-se à constatação de que no primeiro, a apropriação não é individual mas sim, coletiva. Contudo, os meios de produção estão estatizados e não, socializados; conseqüentemente, não pertencem ao povo, pois quem detém sua posse é o Estado e, em última instância, a burocracia.

converter-se na detentora do poder político e, as liberdades e os privilégios, como o de elaborar diretrizes públicas, tornam-se acessíveis somente a uma minoria.<sup>37</sup>

Além dessas considerações acerca do fenômeno burocrático, é preciso assinalar que o intenso desenvolvimento tecnológico que vem caracterizando a sociedade moderna - desenvolvimento esse que ocorre não só nas ciências físico-matemáticas mas também nas sociais - fez surgir a classe dos tecnocratas que, através das burocracias, controlam não apenas o mundo físico como também o social. Por outro lado, dada a crescente importância das organizações públicas na sociedade hodierna - o que decorre da própria complexidade desta e da crescente interferência do Estado no seu direcionamento - tais organizações estão se tornando mais proeminentes em termos de decisões sociais. Isso implica, então, um acréscimo substancial de poder dos tecnocratas que as dirigem.

Dessa forma, sendo no âmbito de burocracias públicas que se elabora o planejamento governamental,<sup>38</sup> a existência de uma tecnocracia controlando o organismo social conduz a um planejamento que define prioridades e políticas para a solução de problemas sociais a partir dos seus próprios pontos de vista, vale dizer, dos interesses que aquela tecnocracia representa.<sup>39</sup> Acrescente-se que, se o planejamento deve influenciar a trajetória da realidade, torna-se impossível dissociá-lo do fenômeno

---

<sup>37</sup> Tal minoria corresponde, na visão de WEBER, àqueles que detêm um conhecimento técnico-administrativo elevado e que lutam pela obtenção e preservação do poder.

<sup>38</sup> A máquina burocrática do Estado é formada pelo conjunto de órgãos que, para fins de análise, pode ser dividido em: aparelho repressivo, aparelho ideológico e aparelho econômico; neste, mais precisamente, é que se formula o planejamento, consubstanciando uma intervenção do Estado no sistema econômico.

<sup>39</sup> De acordo com LIPSET (apud. ETZIONI, 1978, p. 260) "a opinião dos funcionários do governo quanto à viabilidade de qualquer proposta é necessariamente afetada pela perspectiva sócio-política e pelo clima de opinião no grupo social em que vivem..."

do poder, para cujo exercício se sedimenta em conhecimentos especializados - que permitam o controle social - e em uma coalizão de forças - cujos interesses o planejamento deverá, conseqüentemente ajudar a concretizar<sup>40</sup> Sintetizando essas considerações IANNI (1977, p.310) observa que "... o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder... Destina-se a transformar ou consolidar uma dada estrutura econômico-social... implicando na transformação ou consolidação de uma dada estrutura de poder, modificando ou consolidando relações determinadas de apropriação econômica pelas diferentes classes e grupos".

Com efeito, a partir do exposto torna-se evidente que o planejamento enseja a criação e/ou consolidação de determinadas estruturas político-administrativas, bem como de grupos sociais - como o dos tecnocratas - os quais, em razão de seu poder de decisão, podem privilegiar certos interesses político-econômicos, quer nacionais, quer internacionais, o que implica a tendência hegemônica do Poder Executivo em relação ao Legislativo, repercutindo, assim, negativamente na representatividade que deve caracterizar uma sociedade democrática.

Na verdade, o Estado planejador tem-se desenvolvido tão intensamente - quer em sociedades capitalistas, quer em socialistas - que MANNHEIM, conforme lembra CARDOSO (apud. LAFER, 1975, p. 168) "assustado com o crescimento da esfera das decisões racionalizadoras da vida moderna, colocou a seguinte questão:

---

<sup>40</sup> A defesa do planejamento no âmbito de governo tem refletido uma preocupação com o aumento do poder do Estado - ou da coalizão entre ele e a burguesia -, pois tem-se acreditado que só assim é possível atingir o desenvolvimento econômico.

quem planeja os planejadores? Ou seja, onde colocar a região de liberdade capaz de contrabalançar a ameaça do Estado planejador?" Assim sendo, ao tempo em que a crescente intervenção do governo na economia - via planejamento - enseja um maior desenvolvimento da burocracia governamental e, conseqüentemente, do Estado (Poder Executivo), o planejamento, no âmbito de burocracias, constitui um processo vinculado a uma elite e a interesses de determinados grupos. A propósito, FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (apud. MARTINS, 1977, p. 213) observa: "Como o Estado expressa uma relação de domínio, refletindo, dessa forma, interesses de classes dominantes - que predominam mas não são exclusivos -, o planejamento que nele se efetua propõe medidas que assumem basicamente a defesa dessas classes. Além disso, historicamente a função do Estado tem sido a de garantir a apropriação do excedente econômico às classes dominantes".<sup>41</sup>

Para TORRES (apud. MARTINS, 1977, p. 252) "o Estado representa - embora de forma diversa em função das diferentes situações históricas, da forma de estruturação econômica da sociedade e, da relação de forças entre as classes - a defesa do interesse geral da formação social, de acordo, bem entendido, com a linha de racionalidade imposta pelo modo de produção nela dominante". Conforme CELSO LAFER (1975, p. 37), com base em DE JOUVENEL, o Estado se transformou "numa associação de produção e consumo com sócios desiguais - malgrado o interesse de

---

<sup>41</sup> De acordo com PEREIRA (1977, p. 76) ENGELS conceitua Estado como "uma estrutura organizacional destinada a manter o sistema de classes vigentes e... como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes e em meio ao conflito entre elas, é o Estado da classe mais poderosa que por intermédio dele se converte em classe dominante".

todos no crescimento dos resultados do sistema produtivo - e, com diferentes pontos de vista quanto à forma de distribuição desse crescimento”.

Portanto, caracterizado o planejamento no âmbito do Estado - burocracia governamental - como um processo decisório vinculado basicamente aos interesses dos que detêm o poder - ou seja, aos interesses de uma minoria -, cabe uma investigação acerca do modelo de planejamento que vige no socialismo russo e no capitalismo, inclusive nos países em desenvolvimento - especialmente no Brasil -, o que será objeto dos próximos tópicos.

## **5.2. O PLANEJAMENTO NA TECNOBUROCRACIA SOVIÉTICA**

O regime soviético concebe a planificação como um processo inclusivo, que tudo abrange e regula, ou seja, um processo centralizado emanado de umas poucas posições-chave. Na verdade, a planificação é executada através de um partido monopolístico - Partido Socialista -,<sup>42</sup> implicando, ainda, a suspensão de direitos dos cidadãos. As autoridades centrais exercem poder absoluto sobre a sociedade, resultando na total exclusão das massas do processo decisório e, portanto, do comando. Assim sendo e conforme acentua HEADY (1970, p. 92 - 9) o mecanismo de

---

<sup>42</sup> A burocracia estatal na URSS inclui a burocracia do partido. O monopólio do poder político por um partido único não reconhece a legitimidade da oposição declarada, bem como procura anular toda e qualquer autoridade dele independente.

governo na URSS visa satisfazer os anseios de um pequeno grupo de líderes - que se auto nomeiam - não permitindo, conseqüentemente, que o público em geral possa escolher seus próprios líderes e influenciar a formulação de políticas.<sup>43</sup> Além disso, a burocracia soviética tem sido capaz de consolidar seu poder e de ampliar seus privilégios.

De acordo com TRAGTENBERG (1977, p. 40) "o capitalismo de Estado,<sup>44</sup> ou melhor, o processo de modernização levado a efeito por uma elite industrializante sob a direção de um partido único, implica, nos seus inícios, já na burocracia". Observa, ainda, que o monopólio do poder pelo partido único<sup>45</sup> permite que a ascensão na hierarquia do partido propicie igualmente a obtenção de altos postos na burocracia estatal. Entende, então, aquele autor (p. 44) que nesse contexto "a burocracia não só é o elemento oriundo das necessidades funcionais da técnica mas, acima de tudo, o poder político total".

Na verdade, há uma fusão do poder político com o econômico. A dominação burocrática possibilita a apropriação do sobreproduto social, através de altos ordenados para os burocratas. Ressalte-se, também, que conforme BETTELHEIM, no qual se fundamenta TRAGTENBERG (p. 191-2), a burocracia

---

<sup>43</sup> A sociedade sem classes (o que significa a negação de toda a desigualdade de poder e do domínio de classe) propugnada pela teoria marxista, mostrou-se, na prática, utópica, pois "nenhuma grande sociedade pode ser administrada sem homens que tenham o poder nas mãos... e toda sociedade complexa necessita de uma classe dirigente, o que não exime, contudo, seus membros do controle que sobre eles deve exercer a sociedade, à qual devem servir". (MANNHEIM, 1972, p. 119 - 21).

<sup>44</sup> Segundo MARTINS (1977, p. 38) "para que o capitalismo de Estado se instaure é preciso... que o Estado se converta de simples co-promotor indireto em verdadeiro co-beneficiário direto do processo de centralização do capital".

<sup>45</sup> Tal monopólio ocorre, também, em demais países socialistas da Europa Oriental, tais como Hungria, Checoslováquia e Iugoslávia. Nesta, os órgãos de autogestão representam, em última análise, a burocracia dominante.

soviética - representada pelo quadro administrativo proprietário dos meios de produção - separa o aparelho do Estado das massas, o que configura um Estado burguês. Portanto, a burguesia do Estado domina o corpo social, a partir de decisões tomadas com base em seus próprios critérios.

A eliminação do capital através da estatização dos meios de produção<sup>46</sup> tem permitido, no Estado soviético, a vigência do modo de produção tecnoburocrático. “A emergência da tecnoburocracia significa fundamentalmente a transferência do poder e da condição de classe dominante da burguesia privada para a classe tecnoburocrática... O Estado continua a ser um Estado de classe, agora diretamente a serviço da tecnoburocracia, e os trabalhadores mantêm-se em sua condição de classe dominada. Os tecnoburocratas são, então, os maiores beneficiários do sistema”. (PEREIRA, 1977, p. 45).

A ideologia da racionalidade e do crescimento econômico, a par do conhecimento técnico-organizacional de que dispõem os tecnoburocratas legitimam a apropriação dos excedentes - sob a forma de altos ordenados - pela tecnoburocracia, além de proporcionarem a consolidação de sua posição - na medida em que permitem aumentos sistemáticos de salários aos trabalhadores - sem, contudo, eliminarem a acentuada desigualdade social existente.

Por outro lado, dentro de uma perspectiva histórica, é preciso assinalar, nas palavras de RODRIGUES & FIORE (1976, p. 41) que o próprio LÊNIN já acreditava

---

<sup>46</sup> BRESSER PEREIRA (1977, p. 44) observa, a respeito, que a inexistência da propriedade privada não implica socialismo, posto que a propriedade nacionalizada só conduz ao socialismo quando o proletariado constitui a classe dominante.



que a ditadura do proletariado só poderia se efetivar mediante uma vanguarda, embora esta representasse apenas uma pequena parcela da população. Assim, após a Revolução Bolchevista, para que o país superasse o estado de calamidade em que se encontrava, recorreu-se ao conhecimento técnico burguês remanescente do regime czarista, isto é, aos burocratas, os quais, dada a alta valorização que se lhes atribuía, foram privilegiados com altos ordenados e passaram a constituir a classe política dirigente. Com isto esta classe foi se distanciando, cada vez mais, dos proletários, ou seja, não foi atingido um dos grandes objetivos do socialismo que era a redução das desigualdades sociais com a eliminação de classes.

Além disso, ao tempo em que foram eliminadas as forças políticas dissociadas do partido desenvolveu-se, também, uma concentração do processo decisório no Comitê Central do Partido, alijando-se desse processo a população. O Partido passou a apresentar-se como o representante dos dominados, embora se consubstanciasse, cada vez mais, em uma nova elite no poder. Frise-se, ainda, que foram sendo utilizadas as técnicas administrativas ocidentais, bem como impôs-se uma subordinação dos sindicatos ao Estado, tudo isso em nome do “ideário socialista” e de “valores igualitários”.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> GARCIA (1979, p. 81-6), analisando o centralismo democrático dos chineses, observa que este “submete todo assunto à discussão dos níveis inferiores e à decisão de todos os níveis superiores, ou seja, a base discute e a cúpula decide... Portanto, o centralismo democrático na China corresponde ao leninismo numa versão mais branda... A concepção do partido é a mesma de LÊNIN, em que a elite dirigente do partido constitui o poder estatal, na medida em que ela dirige o Estado em nome das classes subalternas”. O autor lembra, ainda, que a teoria leninista foi criticada por ROSA LUXEMBURGO justamente pela formação de uma nova elite burguesa no poder do Estado, “numa estratégia centralista incapaz de permitir ao proletariado o alcance de seus objetivos”.

Assim sendo, apesar de LÊNIN ter enunciado como tarefa primeira do poder soviético o estabelecimento do controle do sistema produtivo pela sociedade, a história encarregou-se de evidenciar que tal controle pertence a um pequeno grupo de burocratas do partido. E é esta a situação prevaiente, pois, segundo mostra GARCIA (1979, p. 75) "o quadro partidário atual da URSS - e das sociedades socialistas de uma maneira geral - é tão hierarquizado que o processo decisório nele efetivado corresponde ao dos países capitalistas - ao nível de sociedade civil -, pois inexiste, de fato, representatividade e participação popular nessas formações sociais". Assim, assinala (p. 136) que "a planificação na Rússia só tem servido aos interesses da burocracia como classe dirigente e à exploração do proletariado, isto é, o principal objetivo e o meio fundamental utilizado são idênticos aos das economias capitalistas".

Dessa forma, pode-se concluir que as necessidades sociais na Rússia não têm sido devidamente atendidas, malgrado a grande ênfase dada ao planejamento governamental, pois o processo decisório a ele inerente reflete o burocratismo do partido e a excessiva burocratização do aparato estatal; assim sendo, as decisões tomadas e os critérios que as norteiam submetem-se à lógica do sistema produtivo vigente, o qual, por sua vez, reproduz as relações de produção capitalistas com a sua divisão de classes, em que uma minoria exerce sua dominação, preservando seus privilégios e obstaculizando as reivindicações dos demais componentes da sociedade.

O planejamento governamental nos países capitalistas, de modo geral, e em particular, nos países em desenvolvimento - o caso do Brasil merecerá tópico

específico - será analisado a seguir, adotando-se, ainda, como variáveis básicas, a burocracia e o poder.

### **5.3. O PLANEJAMENTO NO ESTADO CAPITALISTA MONOPOLISTA E NO ESTADO CAPITALISTA DEPENDENTE**

Abordar-se-á o planejamento governamental no âmbito da tecnoburocracia do Estado capitalista monopolista e, do Estado tecnoburocrático-capitalista dependente.

#### **5.3.1. O Planejamento no Estado Capitalista Monopolista**

As forças sociais sob o capitalismo, ao tempo em que revelam uma desigualdade de propriedade, são portadoras de interesses particulares, mais precisamente da burguesia. Por outro lado, na Europa Ocidental e nos Estados Unidos - onde vige basicamente o Estado capitalista monopolista -, o desenvolvimento das instituições democráticas tem-se efetivado concomitantemente com a expansão das burocracias, ou seja, a democratização pode, na verdade, estar a serviço de interesses capitalistas.

TRAGTENBERG (1977, p. 204) afirma, então, que "a minoria que concentra em suas mãos os meios de produção econômicos, os meios administrativos no plano institucional, os recursos de pesquisa e as escolas legitima o existente como o desejável e a racionalidade do cálculo econômico capitalista como a encarnação da razão da História". Observa, também, que há uma tendência para que as decisões científicas sejam vistas como justas, a tecnologia e a pesquisa estão a serviço da reprodução do capital e os valores predominantes refletem os interesses da classe dominante, apesar de serem apresentados em nome do interesse nacional; "o modelo econômico, traduzido em planos, procura compatibilizar as exigências da racionalidade com a doutrina da teoria administrativa e da economia capitalista que expressam, no seu tecnicismo, não o poder da razão, porém, a razão do poder, seja econômico ou político" (1977, p. 218).

Assim, à medida que o Estado passa a ocupar-se, com maior ênfase, dos problemas econômicos, através do planejamento e da intervenção na economia, os empresários, dada a força econômica que possuem em relação a outros grupos, influenciam ou mesmo determinam a natureza daquela intervenção. Porém, é preciso assinalar que os empresários representam apenas uma pequena elite decisória, a nível de governo, pois os tecnocratas governamentais constituem a maior parcela dessa elite. A propósito, MILIBAND (1972, p. 79) declara que em virtude da composição social de tais tecnocratas (que pertencem, em sua maioria, às classes média e alta) corresponder à dos empresários (o que ocorre em todos os países capitalistas), há que se minimizar a importância do relativo desligamento desses empresários em relação ao sistema estatal, pois os altos funcionários públicos são aliados das elites econômico-

sociais. Além disso, a empresa capitalista depende, cada vez mais, do apoio direto do Estado; em assim sendo, entende aquele autor (p. 100) que “a intervenção estatal na vida econômica significa, de fato, em sentido amplo, uma intervenção destinada a ajudar a empresa capitalista”.

De acordo com PEREIRA (1977, p. 57), nas formações sociais onde vige o Estado capitalista monopolista, ou seja, o Estado dominado por grandes empresas monopolistas ou oligopolistas, “os tecnoburocratas estão a serviço dos capitalistas, sem deixar de servir a si mesmos; por outro lado, sua independência é crescente”. Observa, ainda, (p. 81) que nas sociedades capitalistas, mesmo que se amplie a participação da sociedade civil, a burocracia ganha proeminência na formulação das diretrizes públicas, crescendo, conseqüentemente, seu poder político. O Estado, através principalmente do planejamento econômico, assume um papel decisivo no direcionamento da economia, aumentando, cada vez mais, seu poder, o qual divide com a burguesia.

Os monopólios e os oligopólios, enfim, a grande empresa privada, contando com o apoio do Estado, impõe suas necessidades à sociedade, controlando, inclusive, as forças externas desfavoráveis ao alcance de suas metas. Na verdade, conforme acentua GALBRAITH (1975, p. 170) “as grandes firmas relacionam-se com a burocracia pública numa associação muito mais judiciosa do que se levada a efeito

com o Legislativo, pois tal associação se efetua com o setor do governo que cresce vigorosamente, à proporção que as funções públicas ganham em complexidade”.<sup>48</sup>

O governo, através do planejamento econômico, tem adotado, dessa forma, medidas, mormente fiscais, em benefício das empresas capitalistas, especialmente as de grande porte, por apresentarem uma maior “contribuição” ao crescimento econômico, objetivo maior do sistema. Todavia, tais empresas produzem bens e serviços que não refletem as reais necessidades dos consumidores e conduzem a elevadas discrepâncias em termos salariais e de distribuição de renda. Além disso, criam necessidades supérfluas, antecipam a obsolescência e deterioram o meio ambiente, ou seja, são negligenciados os efeitos nocivos do crescimento econômico que incidem sobre a sociedade.

Portanto, tem-se confundido, no planejamento governamental, objetivos públicos com objetivos das grandes firmas e, de modo geral, com os objetivos da empresa privada. A própria associação entre o Estado e as grandes empresas prejudica a satisfação das necessidades coletivas por parte do governo, pois este passa a se preocupar fundamentalmente com o fornecimento de serviços julgados indispensáveis à atividade empresarial.

Conclui-se, dessa forma, que o planejamento efetuado pelos Estados capitalistas monopolistas tem ensejado um desenvolvimento desigual, vez que a distribuição do poder é desigual. Conforme acentua GALBRAITH (1975, p. 315), “o

---

<sup>48</sup> O autor ressalta, também, que os especialistas da burocracia privada trabalham sem dificuldades com os seus equivalentes da burocracia pública, numa cooperação com vantagens e apoio recíprocos.

governo responde com ênfase às necessidades da indústria poderosa, mostra-se parcimonioso no amparo às pequenas firmas e muito mais no amparo às necessidades públicas não relacionadas com o interesse econômico”.

### **5.3.2. O Planejamento no Estado Capitalista Dependente**

No Estado tecnoburocrático-capitalista dependente o planejamento tem servido, também, a interesses incompatíveis com as reais prioridades sociais, ou seja, interesses de grupos minoritários se arvoram a condição de representarem os desejos e necessidades da população. Os anseios nacionais são, assim, interpretados sob a ótica de coalizões de elite, cujas necessidades, não raro, sobrepõem-se às da nação.

Segundo HEADY (1970, p. 103-23), nos países em desenvolvimento existe uma tendência para um Executivo forte e um alto grau de centralização, pois parte-se da hipótese de que só assim é possível concretizar a tarefa de transformação econômica e social. A liderança política tende a ser separada social, cultural e politicamente da maior parte dos cidadãos. Além disso, afirma que a burocracia ganha crescentemente influência política e supremacia, no processo decisório, sobre os diferentes grupos sociais. Conclui, então, (p. 175) “que as burocracias dos países em desenvolvimento participam ativamente da formulação de políticas e de normas e até mesmo da articulação e reunião de interesses”.

CARDOSO (apud. MARTINS, 1977, p. 215) entende que o traço característico do Estado no capitalismo dependente consiste numa aliança entre empresa multinacional, empresariado estatal e burguesia local, por meio da qual se exerce o domínio sobre o restante da sociedade. Portanto, "...o Estado expande a burocracia e se apóia numa tecnocracia - tanto civil como militar - mas esta mantém, quanto aos interesses que o Estado expressa, uma relação instrumental de subordinação".

No Estado tecnoburocrático-capitalista dependente o planejamento governamental - porquanto necessário ao desenvolvimento - induz a uma aliança entre as classes capitalista e tecnoburocrática. Há um consenso entre elas de que o desenvolvimento econômico e a ampliação das oportunidades de apropriação do excedente dependem de uma crescente burocratização do Estado. Assim sendo, "o planejamento tecnoburocrático no capitalismo dependente está a serviço da classe capitalista e é uma forma de a tecnoburocracia estatal assumir poder crescente no âmbito do Estado" (PEREIRA, 1977, p. 156).

Conforme, ainda, este autor (p. 157), "o tecnoburocrata estatal, mediante o sistema de planejamento, não apenas logra criar cargos e ordenados relativamente altos - apropriando-se, também, do excedente - como estabelece uma sólida estrutura política que aumenta fortemente o poder do Executivo em relação ao Legislativo". Dessa forma, uma nova classe - os tecnoburocratas - vai assumindo o poder e participando da elite política dirigente; tal poder aumenta quando o Estado torna-se, inclusive, um Estado-empresário.



O autoritarismo é o modelo político vigente no capitalismo periférico, dada a necessidade de grupos dominantes se apropriarem, sem dificuldades, do excedente, o que permite a concentração de renda, considerada, também, indispensável à modernização e imitação dos padrões de consumo dos países do centro, só acessíveis, então, a uma minoria. Além disso, a sociedade é administrada como a própria burocracia o é - de cima para baixo -, porquanto o tecnoburocrata não diferencia Estado de sociedade civil.

É possível, então, concluir que o aumento do poder do Estado e a crescente planificação a que vem sendo submetida a sociedade nos países periféricos - em nome do desenvolvimento -, não têm resultado em uma maior justiça social e, atendido às necessidades coletivas. O crescimento econômico tem sido o valor predominante e constituído o principal critério adotado nas burocracias governamentais para avaliar o êxito dos elaboradores dos planos, desprezando-se outras variáveis de cunho eminentemente social; além disso, aquele crescimento tem conduzido a um acréscimo de renda basicamente para uma minoria e, a uma marginalização da maior parcela da população, bastante dissociada da estrutura de poder - que é altamente elitista - e dos padrões de desenvolvimento impostos pelo Estado e pelo planejamento efetuado pelos tecnoburocratas.

Visualizado o modelo de planejamento vigente no Estado capitalista monopolista e, no Estado tecnoburocrático-capitalista dependente, pode-se analisar, mais adequadamente, o planejamento governamental brasileiro, no que se refere especificamente à sua vinculação com a burocracia estatal e com o poder.

## 5.4. O PLANEJAMENTO NO ÂMBITO DA TECNOBUROCRACIA BRASILEIRA

A importância do papel da burocracia no sistema político brasileiro já se fazia sentir no período de formação do país, sob a influência de Portugal. Em seu estudo clássico FAORO (1958, p. 263) afirma que “no Brasil e em Portugal apenas em rápidos interregnos o estamento burocrático<sup>49</sup> desceu a um segundo plano, abdicando de sua função de ordem dominante, para em seguida, voltar ao poder com maior vigor”.

Retomando-se alguns aspectos já abordados neste trabalho convém lembrar que até 1930 a administração pública brasileira submetia-se aos interesses da burguesia rural. A partir de 1930, passou a haver uma aliança entre os burocratas do Estado e a burguesia industrial nascente, sedimentando-se o Estado central, tendo sido, para tanto, uma das mais importantes condições, “a necessidade de uma estrutura político-administrativa capaz de controlar internamente os efeitos de uma constelação internacional economicamente instável” (BAYER, 1975, p. 71), surgindo, então, maiores probabilidades de intervenção estatal na economia. Observa, ainda, o autor (p. 72 - 3), com base em MELLO e SOUZA, que dentro do contexto do Estado capitalista intervencionista a burocracia governamental brasileira deixou de ser

---

<sup>49</sup> Para FAORO (p. 261-2) o estamento burocrático é “uma estratificação aristocrática, com privilégios e posição definida pelo Estado e que possui estrutura própria que, embora condicionada pelas forças sociais e econômicas, eleva-se acima da nação”. Além disso, “o estamento burocrático é árbitro da nação, das suas classes, regulando materialmente a economia, funcionando como proprietário da soberania”.

gradativamente “mero instrumento de manutenção de dominação para tornar-se parte integrante e ativa da mesma”.<sup>50</sup>

Por outro lado, segundo DALAND (1969, p. 132) o Brasil caminhou apressadamente, em relativamente poucos anos, para a elaboração de planos macroeconômicos. Por essa razão, houve sérios problemas de implementação, sendo somente atingidos resultados mínimos. Como reação, “predominou uma tendência, em todas as propostas de organização para o planejamento, de se estabelecer um forte órgão de planejamento central capaz de elaborar planos nacionais e empregar a burocracia para assegurar sua implementação”.

No governo Vargas, o controle centralizado sobre a hierarquia administrativa foi concretizado através do DASP, o qual administrava os planos. Conforme assinala ABRANCHES (apud. MARTINS, 1977, p. 13) “a reforma administrativa levada a efeito por Vargas - que diversificou os aparelhos do Estado - e a inexistência de mecanismos institucionais de mediação entre Estado e sociedade conferiram a esses aparelhos o papel de arena de decisão e negociação onde amalgamavam-se interesses de grupos da sociedade e do segmento tecnoburocrático”. Além disso, o autor observa que em função da relativa autonomia do aparato estatal e da percepção, por parte da tecnocracia, da incapacidade do empresariado nacional para solucionar os problemas relativos ao desenvolvimento, a burocracia passou a impor seus pontos de vista sobre

---

<sup>50</sup> De acordo com ABRANCHES (apud. MARTINS, 1977, p. 10) “a intervenção direta do Estado foi uma demanda das forças mais interessadas na continuação do processo de desenvolvimento e, na abertura de novas possibilidades e arranjos para a expansão das atividades produtivas”.

o rumo a ser tomado por esse desenvolvimento, o que já era legitimado pelo setor militar.

Após o governo de Vargas, o controle centralizado sobre a estrutura burocrática, através de planos, visava, cada vez mais, acrescentar poderes à Presidência da República. Como observa DALAND (1969, p. 199) "os planos brasileiros têm representado um esforço deliberado e calculado por parte dos regimes no poder de aumentar os poderes não só do Presidente titular como da Presidência como instituição".

Na vigência do populismo, o poder de decisão econômica já se encontrava em mãos de uma elite tecnocrática e empresarial, não obstante serem considerados os interesses dos trabalhadores assalariados e das pequenas e médias empresas. Entretanto, "o pacto populista que unia setores do Estado e das classes economicamente dominantes com parte da massa urbana, excluiu persistentemente das vantagens relativas da aliança, as massas rurais e as populações urbanas não protegidas pela legislação do trabalho" (CARDOSO, 1975, p. 72). Além disso, a industrialização foi sendo acompanhada de um amplo processo de estatização, pois no intuito de superar o subdesenvolvimento o governo foi se tornando economicamente poderoso.

Com efeito, as funções da burocracia brasileira já podiam ser definidas, segundo DALAND, (1969, p. 200) como: "prover um canal de mobilidade ascendente para a classe média que servia de apoio ao regime; prover um baixo nível de certos

serviços e, dar a oportunidade de iniciativas privadas com base nos poderes inerentes a certos cargos, sendo estas funções essencialmente políticas”.

As exigências da política econômica estatal provocaram gradativamente o surgimento e a expansão da tecnoestrutura estatal, tendo o Executivo sofrido uma hipertrofia e incorporado uma miríade de técnicos nos órgãos de formulação, execução e controle de políticas econômicas governamentais, cujo pensamento - predominantemente técnico-científico - foi-se impondo ao pensamento político. Aumentou consideravelmente a participação governamental na economia em nome do planejamento para o desenvolvimento, seja de forma direta - empresas públicas e de economia mista - ou indireta - maior controle, por parte do governo, das empresas privadas.

No que diz respeito particularmente ao período pós-Revolução de 64, a concessão ao Executivo de poderes julgados necessários para implementar os Planos foi utilizada, inclusive, como justificativa para a promulgação de Atos Institucionais. O governo central, por conseguinte, fortaleceu-se, especialmente a partir da Reforma Administrativa de 1967 que adotou um modelo administrativo centralizado.

Por outro lado, a debilidade da organização partidária e as novas funções do Estado - enquanto regulador da economia e aparelho produtor - conduziram à crescente importância política das camadas burocráticas. Os técnicos que integram a burocracia governamental passaram a constituir, na visão de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, conforme lembra BAYER (1975, p. 82), uma verdadeira burguesia de Estado, ou seja, “uma camada social que controla politicamente os aparatos

estatizados de produção, apesar de não deter a propriedade privada dos meios de produção”.

A legitimação da dominação deixou de ser o voto, “buscando-se uma legitimação pela crescente racionalidade de decisões e pela aceleração da expansão da economia” (CELSO LAFER, 1975, p. 75). Os indicadores econômicos passaram, então, a comandar o processo de aferição da eficácia do sistema e, conseqüentemente, da atuação do Estado na economia. Assim sendo, “o regime pós-64 excluiu a representatividade em geral e a popular em especial, como legitimadora do Estado” (CARDOSO, 1975, p. 213).

Com efeito, após 1964, embora os planos econômicos pretendessem reduzir a participação do setor público na economia, verificou-se, na verdade, uma aceleração da estatização, o que contribuiu para uma maior racionalidade da economia, sendo que “na criação e evolução das empresas estatais esteve sempre presente o jogo de interesses privados, na fixação das suas regras de operação” (CIPOLLA, apud. MARTINS, 1977, p. 159).

O governo, na medida em que é basicamente um governo de militares e tecnocratas<sup>51</sup> - de elevadas posições dado o próprio centralismo do regime -, vem realizando uma política que beneficia especialmente as classes de maior renda, as

---

<sup>51</sup> De acordo com BRESSER PEREIRA (1977, p. 206) existem quatro tipos de liderança sócio-econômica no Brasil: “duas que são tradicionais por serem típicas dos países capitalistas em geral e por já haverem possuído o poder no Brasil - são os capitalistas e os políticos profissionais; e duas lideranças novas - os tecnocratas e os militares”.

quais representa<sup>52</sup>. Além disso, segundo CARDOSO (1975, p. 80) “no estilo de dominação burocrático-autoritária que se instaurou pouco a pouco depois de 64,... os grupos empresariais tomaram-se os beneficiários automáticos do crescimento econômico, embora não tenham-se transformado necessariamente em protagonistas importantes da cena político-estatal”. Assim sendo, a burocracia pública propõe objetivos e implementa medidas para alcançá-los tendo em vista os setores aos quais está ligada.

É preciso, então, assinalar que segmentos das burocracias privadas - grandes empresas nacionais e estrangeiras e determinados órgãos de classe - podem aliar-se à burocracia estatal formando alianças, no nível de cúpula, que substituem os partidos na representação dos seus interesses. São, assim, “atendidos, através de anéis burocráticos que articulam o jogo político, os interesses do desenvolvimento-associado tanto no que se refere ao grande capital quanto aos setores profissionais de altas rendas que se beneficiam com o modelo vigente” (CARDOSO, 1975, p. 207).

Evidencia-se, dessa forma, que o modelo político de desenvolvimento brasileiro - tecnoburocrático-capitalista dependente - traduz-se numa aliança entre a tecnoburocracia de um lado, e o capitalismo - internacional e nacional - do outro, cujo alicerce, em termos de modelo econômico, caracteriza-se pela modernização da economia, pela concentração de renda nas classes alta e média e pela marginalização da classe baixa. “... Temos, de fato, no Brasil, um modelo de desenvolvimento baseado

---

<sup>52</sup> Ainda conforme PEREIRA (1977, p. 216) as políticas habitacional e salarial são exemplos significativos dos benefícios concedidos à classe média, pelo governo, a partir de 1964. A própria relação entre o salário-mínimo e o salário-médio é uma evidência desse fato, pois enquanto o primeiro decresce, em termos reais, o segundo se torna ascendente.

no controle tecnoburocrático do governo por parte dos militares, dos técnicos e dos burocratas civis e, no controle capitalista da produção por esse mesmo governo e pelos grupos capitalistas nacionais e principalmente internacionais” (PEREIRA, 1977, p. 223).

Em síntese, para LUIZ BRESSER PEREIRA o modelo de desenvolvimento tecnoburocrático-capitalista vigente no Brasil assenta-se no governo tecnoburocrático e na empresa capitalista, definindo como atribuição básica da tecnoburocracia o controle de parcela substancial da economia através do planejamento para o desenvolvimento - planejamento econômico - e, das grandes empresas estatais. Estas, juntamente com as grandes empresas privadas - nacionais e estrangeiras - incumbem-se da produção, sendo que a empresa nacional subordina-se ao capitalismo internacional e ao governo tecnoburocrático.

É possível, então, afirmar que a tecnoburocracia passou, cada vez mais, a comandar o crescimento econômico e administrativo, acumulando poderes e ensejando uma diminuição crescente da participação da sociedade nas decisões, sendo que os “resultados satisfatórios” atingidos pela política econômica após 1964 podem ser atribuídos à minimização da representação dos interesses, tendo-se, dessa forma, distanciado, cada vez mais, aqueles resultados das necessidades e desejos da maioria da população.

Além disso, observa-se que a implementação dos planos no Brasil tem sido seriamente prejudicada, dentre outros fatores: pela dicotomia entre planejamento econômico e planejamento social, do que tem resultado uma visão distorcida do



desenvolvimento; pela diversidade e proliferação de planos em termos de grau de sofisticação e escalões hierárquicos em que são elaborados; e, pela profusão de leis, decretos e mesmo instituições vinculadas ao planejamento e ao desenvolvimento econômico. Ressalte-se, ainda, que as diretrizes administrativas emanadas do Decreto-lei nº 200/67 - consubstanciadas numa centralização das decisões e descentralização de sua execução - têm ocasionado falta de sensibilidade ao contexto por parte dos decisores e, falhas na execução por parte dos executores, dado o distanciamento existente entre eles.

Conclui-se, portanto, que o planejamento que tem sido efetuado no Brasil, além de hipertrofiar o governo central, não tem refletido os valores societários, porquanto a estrutura político-administrativa altamente centralizada em que se elabora aquele planejamento caracteriza-se pela escassa permeabilidade à participação e representação dos diversos segmentos que integram a sociedade civil. Assim sendo, os problemas sociais ligados ao desenvolvimento não têm sido devidamente interpretados, posto que as variáveis que não as de natureza econômica são alijadas do modelo de desenvolvimento, o qual tem contemplado basicamente os interesses de grandes grupos econômicos. Conseqüentemente, o quadro referencial que informa os responsáveis pelas decisões tem-se dissociado da realidade social, sobre a qual passaram a imperar valores economicistas e racionalistas incapazes de dar respostas satisfatórias às necessidades da vida humana associada.

6

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme acentua FERREIRA (1979, p. 13) "planejar não implica em ver as coisas de uma determinada e única maneira. A mesma realidade, sobre a qual se está agindo, pode ser enxergada de diferentes modos... em função da posição de cada um dentro dessa realidade e frente a ela". Observa, ainda, (p. 39 - 40) que é possível que a humanidade, face às permanentes mudanças que ocorrem, consiga utilizar o planejamento para o atendimento efetivo das necessidades de todos os indivíduos, pressionando para que o sistema de planificação funcione com ampla participação, pois só assim os homens deixarão de ser simples autômatos ou peças de uma engrenagem.

Não obstante, procurou-se demonstrar neste estudo que, apesar de haver uma intenção, por parte do planejamento governamental, de velar pelo interesse geral, ele tem consubstanciado precipuamente a concretização de interesses de grupos minoritários específicos da sociedade, grupos esses detentores do poder. Na realidade, tem mesmo existido a pretensão daquele planejamento de, através da satisfação de interesses particulares, proteger e defender o interesse geral como se tais interesses fossem coincidentes.

Com efeito, o planejamento governamental elaborado no contexto de burocracias - guardadas as particularidades próprias de cada situação específica - não tem apresentado uma permeabilidade à participação e representação dos mais diversos interesses que constituem o tecido social. Portanto, tem conduzido à supremacia ou ao fortalecimento de determinados grupos, com acesso ou devidamente representados no processo decisório do planejamento, em relação ao restante da

sociedade, à qual passam a ser impostos valores e objetivos dissociados, não raro, da maioria dos seus componentes.

Assim é que a sociedade contemporânea tem sido administrada por governos altamente burocratizados que alienam grande parte dos cidadãos, ao tempo em que a burocratização das decisões privilegia os interesses de grupos minoritários. O grande paradoxo do planejamento governamental reside, então, na elitização dos benefícios dele resultantes, não obstante sua elaboração e execução serem efetivadas em nome do bem comum. Ressalte-se, dessa forma, que, para tanto, tem contribuído de forma decisiva a crescente racionalização a que vem sendo submetida a vida social - independentemente do sistema político-econômico vigente -, do que tem resultado a consolidação do controle social pelas tecnoburocracias e pelos tecnocratas.

Contudo, o hiato que separa os valores pelos quais têm-se pautado tais tecnoburocracias - e tecnocratas - e aqueles representativos da sociedade em geral, especialmente dos que não integram os grupos dominantes, não tem permitido que as decisões governamentais - e o planejamento de governo - dêem respostas satisfatórias à miríade de problemas e necessidades que vêm caracterizando a vida humana associada.

Assim sendo - e por constituir uma verdade incontestável que os grandes ensinamentos são eternos -, convém lembrar a filosofia clássica humanista do sábio grego ARISTÓTELES, o qual considerava a efetiva participação na vida da comunidade essencial a uma personalidade ajustada. Da mesma forma, JOHN STUART MILL, filósofo do século XIX, entendia que quando o Estado apequena os

cidadãos para que eles se tornam dóceis instrumentos em suas mãos - mesmo com bons propósitos - tenderá à constatação de que com homens apequenados não poderá realizar grande coisa. Portanto, a retomada da filosofia aristotélica enseja a defesa de uma efetiva participação societária na vida das instituições comunais, como uma forma de contrabalançar os efeitos nocivos da burocracia, de permitir aos indivíduos a auto-expressão e o desenvolvimento do sentimento de comunidade e de controle sobre o próprio ambiente, bem como de possibilitar a descentralização do poder.

Avulta, assim, a criação de vias institucionais que permitam a participação da sociedade na formulação de diretrizes públicas, pois conforme assinala HERBERT (1973, p. 171) "as autoridades eleitas, os programas governamentais em geral e os administradores profissionais não estão acima das vozes e exigências do povo". Dessa forma, a participação representa basicamente um esforço de equilíbrio entre a eficiência administrativa e os desejos e necessidades dos cidadãos, procurando evitar que o racionalismo, sabidamente ideológico e parcial, venha a eximir as organizações públicas de considerações sobre as implicações humanas de suas diretrizes.

Por outro lado, num mundo caracterizado por tensões sociais - dadas as desigualdades econômicas, sociais e políticas - há que haver maior equidade social, fazendo-se, então, mister a adoção de uma administração pública descentralizada o suficiente para permitir a participação e representação dos mais amplos segmentos societários no processo de planejamento. Nesse sentido, afirma CORNELLY (1978, p. 21): "Partindo da fé no potencial humano, o planejamento participativo propõe que o povo seja encarado como sujeito da história, como ator e não como mero espectador e

aceita que 'o desenvolvimento não é um pacote de benefícios' dados à população necessitada, mas um processo através do qual a população adquire maior domínio sobre seu próprio destino".<sup>53</sup>

Da mesma forma, e de acordo com o que assinala MONTORO (1978, p. 26) "... a pessoa humana - e não o capital, o Estado ou o partido - constitui o sujeito, o fundamento e o fim da vida social". Além disso, observa aquele autor que "como nenhum homem é uma ilha,... é por meio das comunidades que ele pode participar da vida de toda a sociedade". Participação comunitária, como concepção de uma política humanista, representa, assim, uma alternativa às tendências desumanizadoras da concentração do poder, quer em mãos do capital, quer em mãos do Estado, ou de uma coalizão entre eles.

---

<sup>53</sup> CORNELLY (p. 22) menciona, ainda, que muitos técnicos e pensadores tais como MARCUSE, PAULO FREIRE, FERNANDO GUILLÉN, CARLOS ACEDO MENDOZA, KASPERSON & BREITBART, FRANTZ FANON e C. WRIGHT MILLS têm acusado de "abertamente imoral o processo de planejamento que, sob o pretexto de neutralidade, alija o povo das decisões, avocando-as ao técnico". Tais pensadores têm afirmado, também, que "o planejamento tecnocrático oprime a essência do ser humano, ontologicamente participante", bem como, "... ao descuidar da maioria, na distribuição dos recursos e definição dos objetivos, põe-se a serviço das minorias".

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. AHUMADA, Jorge. Algunos conceytos basicos aplicados en la planificación. In: \_\_\_\_\_. La planificación del desarrollo. Santiago, ICIRA, 1968. p. 37-42.
2. BACHA, Edmar. Redistribuir sem violência. In: RECEITA Brasil. São Paulo, Ed. Abril, 1978. p. 68 – 9./Publicação Especial de Veja/.
3. BAYER, Gustavo F. Burocracia e política no Brasil; notas exploratórias. Revista de Administração Pública, Rio de janeiro, FGV, 9 (1) : 68-89, jan./mar. 1975.
4. BERTERO, Carlos Osmar. Influências sociológicas em teoria organizacional. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, FGV, 15 (6) : 27-37, nov./dez. 1975.
5. BETTELHEIM, Charles. Intervencionismo y dirigismo. In:\_\_\_\_\_. Problemas teoricos y praticos de la planificación. Madrid, Ed. Tecnos, s.d. cap. 6, p. 144-58.
6. \_\_\_\_\_. Planificação e crescimento acelerado. 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1976. 261 p.
7. BRASIL. Presidência da República. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 - 79). Rio de Janeiro, IBGE, s.d. 149 p.
8. BROWN, Alan A. & NEUBERGER, Egon. Principales características de una economía de planificación centralizada. In: BORNSTEIN, Morris, ed. Sistemas econômicos comparados. Buenos Aires, Amorrortu Ed., 1976. cap. 7, 131-44.
9. BRUYNE, Paul de et alii. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Rio de janeiro, Francisco Alves Ed., 1977.



10. CAMPOS, Roberto de Oliveira. Planejamento do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos. In: \_\_\_\_\_. Economia, planejamento e nacionalismo. São Paulo, Zahar, s.d. p. 7-51.
11. CARDOSO, Fernando Henrique. Autoritarismo e democratização. 3. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. 240 p.
12. CARVALHO, Edmilson. As restrições teóricas da planificação; crítica. Planejamento, Salvador, Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, 2 (3): 229-46, maio/jun. 1974.
13. CARVALHO, Horácio Martins. O que é planejamento. In: \_\_\_\_\_. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1973. cap. 1, p. 11-56.
14. CINTRA, Antonio Octavio. Sistema de planejamento, modernização e comportamento inovador na administração. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 11(4) : 41-53, out./dez. 1977.
15. CINTRA, Antonio Octavio & HADDAD, Paulo Roberto. Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. 253 p.
16. COLOSSI, Nelson. A teoria administrativa e o mito da neutralidade científica. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Administração, UFRGS, Porto Alegre, 1978.

17. CORNÉLIO, Antonio Fernando & MOLD, Zilá Mesquita. Planejamento hoje; uma concepção contextual em debate. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 11 (4) : 55-83, out./dez. 1977.
18. CORNELLY, Seno Antonio. Planejamento e participação comunitária. 2. ed. São Paulo, Cortez & Moraes, 1978. 141 p.
19. \_\_\_\_\_. Subsídios sobre planejamento participativo. Revista Brasileira de Planejamento, Porto Alegre, IBP, (7) : 20 – 6, abr. 1978.
20. DALAND, Robert T. Estratégia e estilo do planejamento brasileiro. Rio de Janeiro, Lidaador, 1969. 215 p.
21. \_\_\_\_\_. Burocracia no Brasil; atitudes de executivos civis de alto nível em relação a mudanças. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, FGV, 7 (4) : 5-34, out./dez. 1973.
22. DAVIES, R. W. Planificación económica en la Unión Soviética. In: BORNSTEIN, Morris, ed. Sistemas econômicos comparados. Buenos Aires, Amorrortu Ed., 1973. cap. 15, p. 313-41.
23. ETZIONI, Amitai. Organizações complexas; um estudo das organizações em face dos problemas sociais. São Paulo, Atlas, 1978. 466 p.
24. FAORO, Raymundo. Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre, Globo, 1958. 2 v.

25. FERREIRA, Francisco Whitaker. Planejamento sim e não; um modo de agir num mundo em permanente mudança. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979. 157 p.
26. FISHLOW, Albert. Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. Estudos CEBRAP, São Paulo, Brasiliense, (7) : 7-65, jan./mar. 1974.
27. FOXLEY, Alexandro. El proceso de planificación. In: \_\_\_\_\_. Estratégia de desarrollo y modelos de planificación. México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
28. FRIEDMANN, John R.P. Introdução ao planejamento democrático. Rio de Janeiro, FGV, 1959. 196 p.
29. FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 4 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974. 117 p.
30. \_\_\_\_\_. Análise do 'modelo' brasileiro. 5 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1975. 122 p.
31. \_\_\_\_\_. A economia latino-americana; formação histórica e problemas contemporâneos. São Paulo, Ed. Nacional, 1976.
32. GALBRAITH, John Kenneth. A economia e o objetivo público. São Paulo, Martins Ed., 1975. 357 p.
33. GARCIA, Fernando Coutinho. Partidos políticos e teoria da organização. São Paulo, Cortez & Moraes, 1979. 154 p.

34. \_\_\_\_\_. Burocracia e poder nas organizações. Porto Alegre, UFRGS/PPGA, 1978.  
/Mimeografado/.
35. GARCIA, Fernando Coutinho et alii. Modernização administrativa. Brasília, IPEA/SEMOR, 1978. 422 p.
36. GRACIARENA, Jorge. O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina. São Paulo, Mestre Jou, 1971. 263 p.
37. HAIMANN, Eduard. Elementos del capitalismo. In: \_\_\_\_\_. Teoria social de los sistemas económicos. Madrid, Ed. Tecnos, 1968. cap. 4, p. 97-153.
38. HAYEK, F. A. A nova confusão sobre planejamento. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 30 jan. 1977.
39. HEADY, Ferrel. Administração pública; uma perspectiva comparada. Rio de Janeiro, Zahar, 1970. 182 p.
40. HERBERT, Adam W. A administração sob as condições de descentralização e de participação dos cidadãos. Revista do Serviço Público, Brasília, 108 (3) : 167-89, set./dez. 1973.
41. HILHORST, Jos G. M. Planejamento regional; enfoque sobre sistemas. 2 ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 189 p.
42. HOLANDA, Antonio Nilson. O planejamento no processo de mudança. In: SEMINÁRIO DE PLANIFICACIÓN. Santiago do Chile, 1972. Anais ... Santiago do Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Econômica e Social, 1972.

43. \_\_\_\_\_. O desafio do Nordeste. In: RECEITA Brasil. São Paulo, Ed. Abril, 1978. p. 107-8. /Publicação Especial de Veja/.
44. IANNI, Octavio. Estado e planejamento econômico no Brasil; 1930-1970. 2 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1977. 316 p.
45. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. A controvérsia do planejamento na economia brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977. 242 p.
46. KERLINGER, Fred N. Foundations of behavioral research. New York, Holt, Rinehart and Winston, 1964. 741 p.
47. LAFER, Betty Mindlin. Planejamento no Brasil. 3 ed. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975. 187 p.
48. LAFER, Celso. O sistema político brasileiro. 2 ed. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975. 134 p.
49. LANGE, Oskar. El estado actual del debate. In: \_\_\_\_\_. Sobre la teoría económica del socialismo. 4 ed. Barcelona, Ed. Ariel, 1973. p. 61-150.
50. MANNHEIM, Karl. Liberdade, poder e planificação democrática. São Paulo, Mestre Jou, 1972.
51. MARGLIN, Stephen et alii. Divisão social do trabalho, ciência, técnica e modo de produção capitalista. Porto, Publicações Escorpião, 1974. 252 p.

52. MARTINS, Carlos Estevam. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo, Hucitec, 1977. 299 p.
53. \_\_\_\_\_. Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil. Rio de Janeiro, Graal, 1977. 425 p.
54. MARX, Fritz Morstein. Elementos de administração pública. São Paulo, Atlas, 1968. 583 p.
55. MILIBAND, Ralph. O Estado na sociedade capitalista. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. 334 p.
56. MONTEIRO, Jorge Vianna & CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil; 1934-1963. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, IPEA, 4 (1) : 1-24, fev. 1974.
57. MONTORO, Franco. Um período de participação. In: RECEITA Brasil. São Paulo, Ed. Abril, 1978. p. 25-6. /Publicação Especial da Veja/.
58. MOTTA, Fernando C. Prestes. A teoria das organizações nos EUA e URSS; introdução a uma análise comparativa. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, FGV, 14 (2) : 45-57, mar./abr. 1974.
59. MOUZELIS, Nicos P. Organización y burocracia; una análisis de teorías modernas. 2 ed. Barcelona, Comercial y Artes Gráficas, 1975. 195 p.

60. PEDRÃO, Fernando. Critérios para o planejamento regional. Planejamento, Salvador, Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, 5 (2) : 55 –67, abr./jun. 1977.
61. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Desenvolvimento e crise no Brasil. 7 ed. São Paulo, Brasiliense, 1977, 240 p.
62. \_\_\_\_\_. Estado e subdesenvolvimento industrializado. São Paulo, Brasiliense, 1977. 420 p.
63. PINHEIRO, Paulo Sérgio et alii. O Estado na América Latina. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977. 99 p.
64. PREBISCH, Raul. Crítica ao capitalismo periférico. Planejamento, Salvador, Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia, 5 (3) : 25-96, jul./set. 1977.
65. RODRIGUES, Leôncio Martins & FIORE, Ottaviano de. Lênin e a sociedade soviética; o capitalismo de Estado e a burocracia, 1918-1923. Estudos CEBRAP, São Paulo, Brasiliense, (15) : 25-63, jan./mar. 1976.
66. RUIZ, João Álvaro. Metodologia científica. São Paulo, Atlas, 1977. 168 p.
67. SALVADOR, Ângelo Domingos. Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica. 6 ed. Porto Alegre, Sulina, 1977. 169 p.
68. SAMUELSON, Paul A. Introdução à análise econômica. 6 ed. Rio de Janeiro, Agir, 1975. 2v.

69. SCHWEIZER, Peter José. Planejamento e o processo decisório nos países subdesenvolvidos. Cadernos NAEA, Belém (1): 79-118, 1976.
70. SERRA, José. América Latina; ensaios de interpretação econômica. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. 403 p.
71. SIMON, Herbert A. Comportamento administrativo; estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro, FGV, 1965. 277 p.
72. SINGER, Paul. A crise do 'milagre'; interpretação crítica da economia brasileira. 4 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978. 167 p.
73. SKIDMORE, Thomas. Brasil: De Getúlio a Castelo; 1930 - 1964. 5 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976. 512 p.
74. SMITH, Michael P. Alienação e burocracia; o papel da administração participante. In: COLOSSI, Nelson, org. Apostila do Curso de Administração Pública. Florianópolis, UFSC, 1978. / Mimeografada/.
75. THOMSON, Procter. Gobierno y mercado. In: BORNSTEIN, Morris, Ed. Sistemas econômicos comparados. Buenos Aires, Amorrortu Ed., 1976. cap. 3, p. 51 - 83.
76. TINBERGEN, Jan. Desenvolvimento planejado. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. 229 p.
77. \_\_\_\_\_. Planejamento central. São Paulo, Atlas, s.d. 138 p.



78. \_\_\_\_\_. Presentan las economías comunistas y las libres una pauta convergente? In: BORNSTEIN, Morris, ed. Sistemas econômicos comparados. Buenos Aires, Amorrortu Ed., 1973. cap. 24, p. 527 – 37.
79. TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e ideologia. São Paulo, Ática, 1977. 228 p.
80. \_\_\_\_\_. Administração, poder e ideologia. São Paulo, FGV/EAESP, 1978. /Mimeografado/.
81. TRÊS décadas de planejamento. Comércio & Mercados, Rio de Janeiro, CNC, 11 (121) : 20-35, set. 1977.
82. UCELAY, Juan M. Eguiagaray. Los precios en las economías socialistas de Europa. In: COLOSSI, Nelson, org. Apostila do Curso de Administração Pública. Florianópolis, UFSC, 1979. /Mimeografada/.
83. VERGEOT, Jean. Les plans dans le monde; expériences et enseignements. Paris, Ed. France-Empire, s.d.
84. VIEIRA, Dorival Teixeira. Planejamento econômico e estatização. Revista Problemas Brasileiros, São Paulo, SESC, 14 (157) : 4-9, set. 1976.
85. WALDO, Dwight. Problemas e aspectos da administração pública. São Paulo, Pioneira, 1966. 582 p.
86. WATERSTON, Albert. Em busca de la solución del triple dilema de la planificación. Finanzas y Desarrollo, 9 (2), jun. 1972.

87. WEBER, Max. Economía y sociedad. 2 ed. México, Fondo de Cultura Económica,  
1964. 2 v.