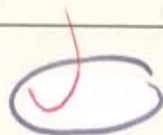


Os dilemas do planejamento na Nova República



Luis Aureliano Gama de Andrade *

"A complexidade da situação econômica, social e política do País exige o revigoramento do planejamento em moldes que possibilitem o Executivo federal evitar a postura reativa e as políticas de apagar incêndio que caracterizaram o pragmatismo do passado ainda recente." Essa afirmação é do autor, para quem as considerações feitas no artigo, "buscam delinear os problemas e as perspectivas que confrontam o planejamento da delicada situação política e econômica por que atravessa a nação brasileira na atualidade."

A superação da ordem autoritária que por dois decênios vigorou na política brasileira fez surgir, em inspiração paralela com a promessa de normalização do Poder, a expectativa de profundas alterações no quadro social e econômico do País. O binômio desenvolvimento social e democracia política tornou-se a idéia-força do regime instituído com o retorno do comando político da nação às mãos de lideranças civis. Mas a realização dessas metas não é coisa simples, que se possa lograr por um fiat governamental.

Houve mudanças na conjuntura econômica do País, principalmente após a implantação do Plano Nacional de Estabilização Econômica, que dão novo alento a essa intenção política. Desanuviou-se parcialmente o sombrio ambiente que marcou os primeiros meses da Nova República e que ameaçava os prospectos da transição democrática entre nós. A economia foi retirada da estagnação em que mergulhara desde 1981, e desfechou-se em duro golpe na inflação que parecia escapar ao controle das autoridades públicas. Simultaneamente, abriram-se novos espaços para a renegociação da dívida externa em termos mais vantajosos para o País.

No terreno político, não foi menor o impacto do choque heterodoxo administrado à economia brasileira pelos dirigentes da Nova República. Firmou-se o governo com o fortalecimento da liderança política do Presidente e com o estabelecimento da confiança popular nos novos condutores da política econômica; evitou-se a paralisação do setor produtivo que se descortinava com a avalanche irrefreável de greves previstas para o fim do primeiro quadrimestre desse ano; esvaziou-se a oposição ao governo e desarticulou-se a campanha sucessória para a presidência que ameaçava ganhar as ruas.

Ampliaram-se, no curto prazo, em conseqüência dessas mudanças, os graus de liberdade das políticas governamentais, obtendo-se o desafoço das pressões que provinham de todas as partes da sociedade. Isto não significa, contudo, que a nova conjuntura criada com o Plano Cruzado esteja a salvo de turbulências, nem que tenha garantido a resolução do desafio político da Nova República: a redução das desigualdades sociais e a consolidação do regime democrático.

*Da Fundação João Pinheiro

Frente a esse quadro de problemas e de incertezas não há lugar para soluções improvisadas, que não tomam em conta os "trade-offs" entre as políticas, que desconsideram as conseqüências temporais das medidas governamentais e que, não raro, tornam-se fontes de outros problemas ainda mais graves e não-antecipados. A complexidade da situação econômica, social e política do País exige o revigoração do planejamento em moldes que possibilitem ao Executivo federal evitar a postura reativa e as políticas de apagar incêndio que caracterizaram o pragmatismo do passado ainda recente.

As considerações que se seguem buscam delinear os problemas e as perspectivas que confrontam o planejamento na delicada situação política e econômica por que atravessa a nação brasileira na atualidade.

IGUALDADE, PARTICIPAÇÃO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: OS PARÂMETROS DO PLANEJAMENTO ¹

O desafio do momento político do País radica em três frentes de problemas que confluem e se implicam mutuamente: a de desigualdade social, a do crescimento econômico e da consolidação da democracia.

A questão da desigualdade social, agravada no decurso das duas últimas décadas como resultante das políticas econômicas adotadas e do padrão de desenvolvimento seguido no País, é hoje agudo foco de descontentamento social, e de aguercidas reivindicações políticas. Há, contudo, amplo consenso quanto à prioridade do desenvolvimento social e não se pode imaginar nos cenários do futuro próximo, à medida que as práticas democráticas se firmem entre nós, que seja possível adiar o atendimento dos reclamos redistributivos que já se fazem notar no presente. ²

Esses reclamos compõem-se de reivindicações por uma política salarial que aumente ou reconstitua o poder de compra das camadas populares e médias, e de exigências de provisão de bens públicos que elevem indiretamente o nível de bem-estar dos setores de baixa renda da população e reduzam os níveis de pobreza absoluta. A essas medidas de caráter compensatório, traduzidas em políticas redistributivas de saúde, educação, alimentação, habitação, transporte e previdência social, que beneficiam diretamente a indivíduos e famílias, se agregam os reclamos por maior igualdade entre as regiões.

A realização dessa aspiração redistributiva esbarra, porém, tanto nas limitações advindas da persistência da conjuntura de crise quanto no próprio fato de o País não ter atingido ainda um patamar satisfatório de desenvolvimento. A inegável modernização econômica das duas últimas décadas trouxe, é verdade, maior diversidade e complexidade à base produtiva do País, alterou a pauta e o volume das exportações, expandiu a infra-estrutura enormemente, mudou a participação relativa dos setores, transformou a composição do quadro das ocupações, modificou a estrutura social e alterou significativamente o perfil da rede urbana. Criou, porém, novas necessidades de inversões para dar sustentação à expansão econômica, provocou o surgimento de novos problemas, mesmo onde mais bem sucedida

¹ Esta seção baseia-se em Cintra e Andrade (1985).

² Sobre a questão do desenvolvimento social no País veja-se Knight (1982).

tenha sido a política, e acentuou desequilíbrios em vários pontos do sistema produtivo.

Além disso, não se podem ignorar os fatores externos que incidem sobre a economia nacional, os quais podem tanto limitar quanto estimular o processo de desenvolvimento, afetando indiretamente a possibilidade de políticas redistributivas. Nos últimos dez anos, a crise do petróleo e a do setor financeiro internacional, o protecionismo das nações mais adiantadas, o acelerado ritmo de transformações científicas e tecnológicas com decisivas repercussões sobre os processos de produção, entre outros fatores, vêm exigindo oneroso ajustamento da economia nacional às novas conjunturas externas.

Acopladas a essas necessidades e problemas, há outras exigências decorrentes das profundas transformações nas percepções e valores referentes ao processo de desenvolvimento. Uma nova consciência da ecologia firmou-se entre significativos setores da opinião pública e da *intelligentsia* do País, trazendo em conseqüência a configuração de novos problemas que exigem mudanças no estilo desenvolvimentista. Passou-se a cobrar desenvolvimento com uma gestão não-predatória dos recursos naturais e com a preservação dos bens históricos, artísticos e de paisagem.

Numa inspiração paralela, que se articula intimamente com o reclamo da igualdade, tem havido em alguns círculos um profundo questionamento do sentido modernizante e homogeneizador que tomou o desenvolvimento do País. Discute-se a vantagem do modelo que privilegiou tecnologias de ponta, a produção de bens de consumo concentrada no atendimento das faixas superiores de renda e deu ênfase aos grandes projetos e à grande empresa. O desafio do desenvolvimento, como se pode depreender, não se resolve apenas tecnicamente pela fixação de metas quantitativas e o estabelecimento de requisitos de poupança externa e interna, e se pretende submeter as decisões econômicas às exigências de igualdade dentro das regras do jogo democrático.

O desafio político ³, por seu turno, radica nas incertezas da transição do autoritarismo para uma ordem democrática estável. Esse processo é ainda precário e de desfecho indefinido. Não se logrou, por uma parte, institucionalizar o princípio capital da hegemonia do poder civil sobre o militar, embora a instauração entre nós de democracia sem adjetivos requeira necessariamente o afastamento da possibilidade das soluções de força, em que os militares seriam convocados ou se auto-mobilizariam intervindo no jogo do poder.

Não se pode ignorar, por outra parte, que democracia requer onerosas condições aos que dela participam. Supõe atores capazes de mobilizar-se autonomamente em busca da realização de seus interesses e preferências; requer a percepção do outro não como um inimigo a eliminar, mas como um adversário com interesses legítimos; exige da parte de vencedores e perdedores, que em princípio não são deterministicamente definidos, aderência às regras e princípios que presidem às decisões.

³ Sobre as questões transição política além do artigo citado de Cintra e Andrade (1985), veja-se Reis (1985, p. 11) e Lamounier (a ser publicado).

Um arranjo com essas características é algo estranho ainda à tradição política do País. Há pouco associativismo entre nós (embora haja sinais de mudança nessa área, particularmente nos grandes e médios centros urbanos), partidos são ainda carentes de identidade firme e, apesar de sua saliência recente no discurso e nas aspirações, democracia é ainda valor pouco enraizado e consolidado entre os grupos políticos brasileiros.

A obtenção desses requisitos não é, entretanto, a única condição à institucionalização da democracia no País. Além disso, é fundamental compatibilizar a promoção de políticas igualitárias e de retomada do desenvolvimento — as quais exigem concentração de poder — com as necessidades de assegurar participação, representação, responsabilidade pública, redistribuição do próprio poder entre os níveis de governo e sua devolução às bases da comunidade.

Finalmente, não se pode perder de vista a conjuntura de crise econômica, que exige decisões, muitas vezes contrárias às aspirações e interesses imediatos da maioria e de grupos fortes e com poder de retaliação. As situações de crise, como a que o País ainda atravessa no momento, criam restrições ao processo decisório e podem tornar o embate político um jogo de soma-zero. É contra esse pano de fundo que se vão examinar os dilemas postos pela necessidade de combinar desenvolvimento, igualdade social e democracia.

OS DILEMAS DA POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Sob a égide do autoritarismo, difundiu-se a visão de que desenvolvimento e redistribuição eram objetivos incompatíveis. Alegava-se, como justificativa das políticas econômicas adotadas, que era preciso “primeiro crescer o bolo, para só então reparti-lo”. Foge aos propósitos deste trabalho demonstrar o equívoco dessa tese, objeto, aliás, de aceso debate nos meios acadêmicos, onde foi amplamente contestada e refutada à época em que se tornou o “slogan” oficial da política do “milagre”.⁴

No estágio atual de desenvolvimento da economia brasileira, e dentro de certos limites, políticas de crescimento econômico não são nem incompatíveis, nem inconsistentes com iniciativas governamentais que se destinem a melhorar o perfil da distribuição da renda no País ou a garantir o acesso de amplas camadas da população aos benefícios do desenvolvimento.⁵

Não se desconhecem, entretanto, as restrições a que está sujeito esse processo. Não obstante o progresso das duas últimas décadas, o Brasil é ainda um país pobre, com carências de várias ordens que reclamam pesados investimentos do poder público. Além disso, o desenvolvimento é processo aberto e contínuo que, a cada nova etapa atingida, requer esforços tanto para consolidar os avanços obtidos, quanto para abrir caminho para novas escaladas.

⁴ Veja-se sobre o milagre, o artigo de Serra (1982).

⁵ Veja-se, a propósito, os trabalhos de Locatelli (1985), Bacha (1976) e Malan e Bonelli (1977).

Nas sociedades de desenvolvimento tardio, com grande diversidade cultural e social, com ampla base populacional e com desequilíbrios espaciais, ou que já tenham atingido níveis razoáveis de urbanização e industrialização, como o Brasil, a Argentina e o México, a compatibilização do crescimento econômico com o desenvolvimento social é tarefa complexa que pressupõe estratégia dinâmica e adaptativa para guiar os esforços do poder público. Circunstâncias do processo de desenvolvimento podem tornar imperativo que em dado momento os investimentos governamentais se direcionem prioritariamente para os setores produtivos. Mas isso não pode se dar com o sacrifício das inversões sociais cuja supressão provocaria danos irreparáveis aos que delas se beneficiam. É este o caso particularmente dos programas de merenda escolar, de saúde e de nutrição de gestantes e nutrízes, destinados aos segmentos mais pobres da população.

Noutras situações, ao contrário, a ação governamental deve privilegiar os setores sociais, para evitar que se acumulem déficits de serviços básicos ou que se criem desequilíbrios acentuados na qualidade de vida entre pessoas e regiões, os quais fatalmente iriam comprometer, no futuro próximo, as próprias possibilidades do desenvolvimento econômico.

A viabilização dessa estratégia supõe a existência de planejamento, ágil na percepção dos sinais de mercado, apto a compreender as inter-relações das políticas, capaz de interpretar as conjunturas sociais e econômicas e suas mudanças e, em condições, enfim, de propor saídas para os problemas diagnosticados, que sejam flexíveis, mas que não constituam desvios do objetivo maior da política: o desenvolvimento com redistribuição.

Tudo isso, entretanto, precisa ser alcançado em observância aos princípios do jogo democrático, se se quer instituir a democracia, como é o caso do Brasil no presente. Em nada concorreria para o estabelecimento de um regime político estável e pluralista entre nós se a opção for crescer, para depois distribuir; ou promover a igualdade social, para depois instaurar a democracia; ou ainda crescer e redistribuir, para, só então, democratizar a política. Só se vai atingir a estabilidade democrática com desenvolvimento e igualdade decididos em processos abertos e democráticos. Democracia não é algo engendrado pela articulação mecânica de crescimento econômico e equidade social. Ela os pressupõe, mas requer também que sejam obtidos através da decisão democrática (Cintra e Andrade, 1985).

A observância de procedimentos democráticos não é exigência jurisdicista, nem formalismo vazio. Ainda que o cumprimento deles possa acarretar atrasos na implantação de políticas, obrigar a negociações às vezes penosas e levar a alteração nas propostas do Executivo para acomodar novos interesses, é aderência às “regras do jogo” por parte dos detentores do mando político que dá legitimidade às decisões tomadas e fortalece as instituições democráticas.

No quadro político brasileiro, onde ainda permanece viva a memória do autoritarismo e onde a crença da democracia é ainda frágil e inconstante, é imprescindível que não se descure desse aspecto, sob pena de perda do capital de confiança e da expectativa positiva criada com a Nova República e reforçada nesse primeiro ano do novo regime, com a instituição do Plano Cruzado.

Mas os problemas com que defronta a Nova República não se limitam à tarefa de figurar e a implantar estratégia política que estimule o crescimento da economia, promova o desenvolvimento social, sem arriscar a estabilidade democrática, muito embora seja esse o nó górdio que o novo regime precisa desatar. Nos anos do autoritarismo, em reação à concentração de poder na esfera federal, tomou corpo a idéia de descentralização política. Em decorrência disso, reivindica-se hoje modificações na distribuição de competências e recursos entre os níveis de governo, que revigore tanto o município quanto o estado e incentive a participação política. Essa aspiração por um novo federalismo, que ocupa lugar de relevo no ideário de mudanças que se pretende para o País, vai de encontro, contudo, à necessidade de instaurar na administração da União um dinâmico sistema de planejamento. Se não se encontrar um ponto de equilíbrio entre esses dois reclamos, e a predominar o pleito dos advogados do novo federalismo, "ter-se-ia como resultado a perda de sentido do Plano e a configuração da política econômica como mero efeito do jogo de pressões e contra-pressões que se dão cotidianamente na vida política", como observaram Cintra e Andrade (1985, p. 49).

Outra questão que está a exigir o engenho e arte do Poder Público para a sua solução refere-se à situação das estatais. Nas duas últimas décadas multiplicaram-se as empresas públicas sob controle da União, ainda que isso ferisse a retórica oficial que defendia para o País uma economia de mercado, livre de ingerências governamentais. Justificou-se, contudo, a intervenção do Estado no plano econômico, como agente diretamente produtivo, pela necessidade imperiosa de preencher vazios deixados pela fraqueza do capital nacional.

Essa tendência, que até muito recentemente contava com adversários renitentes, mas pouco numerosos, depara-se na atualidade com uma barragem de críticas, provindas de setores tanto à direita quanto à esquerda do espectro político. Alega-se, contra a estatização, com as dificuldades do controle político desses entes governamentais, com a sangria no déficit público, supostamente gerada pelo insaciável apetite das estatais por investimentos, sem contar os argumentos de ineficiência, desperdício e desvio de rota, tradicionalmente brandidos contra a administração pública no País.

Se por razões políticas e econômicas não é aconselhável a reversão completa desse quadro, com a privatização pura e simples das empresas públicas, como advogado por defensores intransigentes do liberalismo, é, contudo, inegável a necessidade de um maior controle político das iniciativas, dos projetos de expansão e dos investimentos das empresas estatais. A experiência tem mostrado que essas organizações produtivas do Estado não se adstringem ao cumprimento das missões para as quais foram instituídas e, não raro, extrapolam o "território de ação" que lhes foi demarcado. Além disso, à medida que consolidam força e prestígio institucional, sem um controle político, as empresas estatais passam a atuar dentro de uma lógica expansionista de proteção de interesses próprios que usualmente colidem com metas e políticas nacionais.

Submetê-las todas ao comando de uma empresa "holding", como tem sido aventado, não parece ser uma solução, mas, ao contrário, um complicador adicio-

nal do problema. Se isso pode favorecer o controle delas, sob a ótica financeira — suposto discutível dado o tamanho e a complexidade desse setor público indireto — pode também ser um redutor de eficiência, pela burocratização do processo decisório que um arranjo como esse acarretaria. Mais importante, contudo, é que um controle via "holding" equivaleria ao virtual esvaziamento do planejamento e dos ministérios aos quais as empresas públicas estão vinculados. O titular da "holding" se tornaria, na prática, o czar da economia brasileira.

Uma solução para a questão das estatais requer, na realidade, um marco decisório compreensivo e abrangente, dado por um "projeto" político nacional e traduzido num plano, que forneceria os critérios para avaliar as opções e fixar um "rationale" para a tomada futura de decisões. Sem isso, dificilmente se poderá chegar a um "acerto" sobre às áreas e setores em que é imprescindível ou prioritária a atuação do Estado como agente ditamente produtivo e as outras em que essa presença não é nem necessária, nem desejável.

Duas outras questões merecem consideração especial porque irão seguramente figurar em lugar de realce na agenda política do País no futuro próximo e precisam ser corajosamente enfrentadas: a vulnerabilidade da economia brasileira às oscilações da conjuntura internacional, em função do endividamento externo, e o congelamento de preços estabelecidos com o Plano Cruzado.

Expressivos avanços têm marcado a política brasileira no tocante à dívida externa. Em decorrência do desempenho das exportações e dos saldos positivos alcançados na balança comercial e, mais recentemente, da drástica redução de taxa inflacionária, o governo da Nova República tem negociado condições de pagamento mais vantajosas aos interesses nacionais. Para a obtenção desses resultados, além desses fatores econômicos, concorreu decisivamente a firme postura política adotada pelo atual governo que, acuradamente, percebeu a necessidade de imprimir nova direção aos entendimentos com os credores externos para garantir a preservação da soberania nacional.

Esses ganhos nas negociações da dívida externa, traduzidos em "spreads" mais baixos, prazos de amortização mais longos e refinanciamento dos débitos vencidos, embora tenham trazido alívio para a economia brasileira no curto prazo, não garantem o País contra possíveis reversões no quadro internacional. É forçoso reconhecer que se atravessa momento particularmente favorável no tocante aos juros cobrados nos principais centros financeiros do exterior. Se a "prime rate" ou a "libor" sofrerem elevações de 3 ou 4 pontos percentuais a economia brasileira sofrerá efeitos devastadores e o País poderá até não ter condições de honrar os compromissos assumidos. Essa não é, contudo, hipótese descabida e pouco plausível, dado que as taxas de juros nos mercados financeiros internacionais encontram-se num patamar bastante baixo.

Perante esse quadro de possibilidades, e considerando ainda que o desembolso anual de recursos requeridos pelos compromissos da dívida externa representa um pesado fardo que não poderá ser carregado indefinidamente pela economia brasileira, sem graves repercussões para o desenvolvimento do País, é imprescindível que se busque, nas negociações futuras com os credores externos, não a mera concordância para esquemas financeiros que nos permitam manter em dia esses compromissos mas, ao contrário, a redução da vulnerabilidade econômica do País às oscilações da conjuntura internacional.

Não se desconhecem os óbices à realização dessa estratégia, que não depende da vontade unilateral de uma das partes em negociação, mas requer a montagem de um arranjo político mais amplo com o próprio respaldo das nações mais adiantadas, que têm um interesse na preservação da ordem financeira internacional. Ainda assim, não deve o governo brasileiro poupar esforços para encaminhar as negociações nessa direção pois, do contrário, corre o risco de a política econômica tornar-se prisioneira das necessidades da gestão da dívida externa.

A outra questão que confronta o País nessa delicada fase de sua história é talvez, ainda mais controversa e problemática. Refere-se ao Plano Cruzado e suas perspectivas no futuro imediato.

É inegável que, com a instituição do Plano Nacional de Estabilização Econômica, o governo da Nova República lavrou um tento, tanto no plano político quanto no campo econômico. Seria ocioso desfiar as razões desse sucesso, que está a merecer estudo mais detido e detalhado, sobretudo pelas mudanças que trouxe ao panorama político. Mas é forçoso reconhecer, por outra parte, que o Plano Cruzado enfrenta hoje dificuldades as quais, se não forem rapidamente superadas, podem comprometê-lo definitivamente.

Tratamento extremo contra a escalada inflacionária, o Plano Cruzado foi concebido para neutralizar a inflação inercial, para empregar um termo do jargão econômico. Mediante o congelamento de preços e salários, e a eliminação dos mecanismos legais de indexação da economia, produziu-se o chamado choque heterodoxo que estancou o processo inflacionário, reduzindo-o a taxas ligeiramente positivas, próximas de uma situação de inflação zero.

Mas o Plano não foi precedido de medidas para alinhar os preços, acarretando, em consequência, graves distorções nos preços relativos, que afetaram, entre outros setores da economia, a indústria automobilística, a do aço, os serviços públicos e algumas áreas estratégicas, na agropecuária. Tudo isso, combinado com a tendência à retomada de crescimento econômico, acelerada em razão da confiança gerada com o novo quadro econômico, com a eliminação da ciranda financeira que desencorajava o investimento produtivo e com os efeitos redistributivos criados intencionalmente pelo Plano de Estabilização, vem provocando o que pode ser o início, ainda limitado, mas já visível, de uma situação de desabastecimento.

Restrições políticas, contudo, limitam hoje o campo de manobra governamental, dificultando ainda mais o equacionamento de uma solução e esses desdobramentos da conjuntura produzida pelo Plano Nacional de Estabilização Econômica. Quando do anúncio público do Plano ficou patente a intenção de seus idealizadores, quanto ao caráter temporário do congelamento, mas foi precisamente o congelamento que provocou a mobilização em torno das medidas, garantindo o suporte popular que o viabilizou politicamente. Na realidade, sem esse movimento de massa, que criou os chamados "fiscais do Presidente", o controle de preços não teria sido factível, pela precariedade do aparelho de fiscalização pública. Em razão disso, e reconhecendo que na opinião havia se firmado a convicção de que os preços ficariam estáveis, passaram as autoridades econômicas a sustentar aberrantemente que o congelamento era medida que viera para ficar, pelo menos, até 28 de fevereiro do próximo ano.

Diante desse novo quadro, três distintos cursos de ação se descortinam para a ação governamental. O primeiro supõe a continuidade da política de congelamento de preços. Nessa hipótese, é de esperar que os setores cujos preços ficaram defasados tenderão ou a descontinuar a produção dos itens cuja margem de rentabilidade ficou comprometida ou deixou de ser atraente, ou a lançar substitutos, com pequenas alterações, que permitiriam pleitear novos preços ou, ainda, a reduzir a qualidade (ou a quantidade) dos produtos. Ao governo não restaria outra opção senão a de apertar ainda mais a fiscalização — o que eventualmente poderá requerer nova mobilização popular em torno do Plano. A prevalecer essa hipótese, a capacidade governamental de monitorar e fiscalizar preços precisará ser expandida enormemente aproximando-se de um quadro de controle da economia semelhante ao que prevalece nos países socialistas.

Nessa hipótese, o apoio político ao governo será proporcional à eficiência da fiscalização. Se esta conseguir evitar o desabastecimento, a generalização dos ágios e de listas paralelas e por cobro à possibilidade de florescerem mercados negros, o suporte popular continuará firme do lado das ações governamentais. Se, ao contrário, não for bastante para impedir o desabastecimento, o desgaste governamental tenderá a crescer exponencialmente, criando uma crise de legitimidade que pode afetar, em última instância, até mesmo a estabilidade do projeto de democratização do País.

Mas nessa hipótese, que pressupõe o congelamento rígido e prolongado, haverá custos políticos para o governo, ainda que ele seja bem sucedido na difícil tarefa de assegurar a estabilidade dos preços. Isto porque os setores produtivos, independente dos efeitos positivos ou negativos que o congelamento possa provocar sobre suas atividades, tendem a ver com a desconfiança o controle governamental sobre a economia. Além disso, é razoável supor que os setores médios-altos e altos da classe média, os quais consomem cestas de produtos mais diversificada e de fiscalização mais complexa e menos eficiente, se inclinarão por posição contrária ao programa de congelamento. Caminho não diverso tenderão a seguir as lideranças sindicais, que desde os primeiros movimentos se opuseram ao Plano Cruzado, e que veriam na sua continuidade um obstáculo para a luta em prol de melhores salários.

A probabilidade de sucesso desse curso de ação é, como se pode depreender, limitada e arriscada. Se o congelamento perder eficácia, depois que o governo tiver se comprometido inflexivelmente com a sua preservação e prolongamento, o ônus político de descongelar tornar-se-á excessivamente elevado. Este parece ser o dilema que confronta as lideranças governamentais no momento.

Uma segunda linha de ação que se afigura como possibilidade para a política econômica frente ao contexto atual do País consistiria em promover o descongelamento imediato dos preços e salários. Isto traria, contudo, efeitos negativos, quer no plano político, quer no terreno da economia.

Parece plausível imaginar que, nessas condições, o descongelamento detonaria, no curto prazo, uma onda de choque inflacionário que se propagaria instantaneamente para toda a economia. Os setores cujos preços ficaram defasados tomariam a dianteira desse movimento altista, o que produziria inevitáveis rebati-

mentos nos demais segmentos econômicos, revertendo a expectativa não-inflacionária trazida pelo Plano Nacional de Estabilização Econômica e instaurando de novo no País uma inércia inflacionária. Rapidamente, as taxas inflacionárias se elevariam voltando aos patamares atingidos no início deste ano.

Na esfera política os efeitos desse descongelamento puro e simples não seriam menos devastadores. Nos últimos meses logrou-se estabelecer a confiança popular no governo e, como sabido, o congelamento foi fator estratégico para esse processo. Haveria, em face das reiteradas declarações do governo de que o congelamento era medida "para valer", e não um mero paliativo, um rápido e fulminante abalo na esperança depositada pela população, sobretudo pelos segmentos de renda mais baixa e pelos setores médios e baixos da classe média, no novo regime, nas autoridades públicas e na Presidência da República. Os desdobramentos no terreno eleitoral seriam imediatos e negativos, especialmente nos centros urbanos de maior porte e nas regiões mais industrializadas do Centro-Sul e Sul do País onde os partidos que dão sustentação à política poderão sofrer baixas pesadas, num momento crucial da ordenação da política brasileira.

Nessa alternativa de descongelamento é de esperar que o movimento sindical seja impelido, não apenas pela ação de suas lideranças, mas por pressões de baixo para cima, a adotar estratégias aguerridas que implicariam o recrudescimento de reivindicações salariais e tenderiam a gerar quase que imediatamente uma irreversível onda de greves. A conseqüência política desse desdobramento do descongelamento no meio sindical poderia alcançar outros efeitos políticos negativos junto aos setores conservadores, que vêem na greve um evento político perigoso, que precisa ser contido a todo custo.

As perdas políticas do governo, caso decida por essa opção, trariam à tona outros fenômenos pouco desejáveis na atual fase da história brasileira. Pode-se supor a radicalização do quadro político, o fortalecimento de "lideranças perigosas" à esquerda e à direita, culminando com um retorno ao pretorianismo.

Um terceiro curso de ação que se delineia para a política federal, seria a liberação gradual e setorial dos preços, mantendo-se, entretanto, a linha geral do congelamento por prazos mais dilatados. Parte-se nessa hipótese, de que é possível, em alguns casos, efetuar transferências intersetoriais, sem comprometer os índices inflacionários. Caberia, assim, às autoridades econômicas identificar com precisão as folgas e as carências de rentabilidade entre os segmentos da economia e, num segundo momento, permitir elevações controladas de preços dos setores cujos preços ficaram defasados com o Plano Cruzado, e rebaixamentos naqueles outros onde os preços foram congelados pelo pico. Esta operação, que exige precisão cirúrgica, é factível de realização sem arranhar a confiança pública das autoridades governamentais e sem danos para a estabilidade geral dos preços.

Além disso, é imprescindível, nos casos em que tal procedimento for insuficiente ou ineficaz, isto é, quando a mudança de preços em setores estratégicos, como o da agropecuária leiteira, do aço e das tarifas de serviços públicos, implicar elevação das taxas inflacionárias, que o governo, através de suas figuras mais acreditadas, assumam corajosamente e sem subterfúgios o ônus de ir a público explicar à população as razões da medida. A credibilidade política dos autores do Plano Cruzado pode e deve ser utilizada nesses casos, sem que se ponha em dúvi-

da a firmeza de propósitos do novo regime.

O fator crucial para essa estratégia de realinhamento gradual dos preços relativos é a conservação do capital de confiança granjeado pelas autoridades da Nova República. Nesse sentido, medidas como a criação de duplo índice pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a não-contabilização do empréstimo compulsório são extremamente danosas, porque evocam práticas usuais do passado ainda recente, e porque representam desvios do comportamento que o governo fixou publicamente para si. Da mesma forma, o emprego do decreto-lei, em lugar da remessa da legislação ao Congresso é negativo para a conservação da respeitabilidade política do governo, além de não concorrer para o estabelecimento de práticas democráticas entre nós. O argumento de que se rejeitou a vontade popular ou de que havia riscos de comprometer a eficácia das medidas, na hipótese de submetê-las à prévia deliberação do Congresso, é pouco convincente, enfraquece a instituição legislativa e abre brecha na imagem democrática do governo.

Pode-se alegar, contudo, contra essa estratégia seletiva e gradual de descongelamento que ela poderia minar a credibilidade da política econômica e das autoridades encarregadas mais diretamente por sua execução, na medida em que a população percebesse nas elevações de preços a quebra das regras do jogo instituído pelo Plano Cruzado. Tal alegação é apenas em parte verdadeira. Certamente, haverá sempre quem questione a lisura e a firmeza de intenções das novas autoridades. Mas essa fração da população é minoritária e continuará a ser pouco significativa numericamente, se as autoridades do novo regime lançarem mão da liderança política de que foram investidos publicamente e se mantiverem coerência com a linha de ação que propuseram ao País, através do Plano Nacional de Estabilização Econômica.

Não se pode perder de vista, nesta difícil conjuntura política e econômica do País, que o Plano Cruzado constituiu, na prática, um pacto político nacional. Não um pacto negociado, como o de Moncloa, mas um pacto instituído por decreto e com um caráter plebiscitário. Com ele firmou-se a liderança política nacional do Presidente da República e projetaram-se politicamente as figuras dos Ministros da Fazenda e do Planejamento.

Mas um pacto político nacional⁶, ainda que resultante de ações de cima para baixo, mas referendadas entusiasticamente pela expressiva maioria da população brasileira, para ter êxito precisa de um fiador político que assegure aos participantes equidade, garanta a conformidade às regras do jogo e impeça que alguns deles se beneficiem, sem dar em troca um quinhão de sacrifícios.

Todas essas condições — credibilidade e liderança política — encontram-se presentes no contexto político da atualidade. A continuidade dessa imagem positiva dependerá, portanto, de fatores que estão ao alcance do governo. Isso, por seu turno, viabiliza uma estratégia gradualista de descongelamento.

Essas considerações apontam para a necessidade de revitalizar o planejamento. Este, contudo, não pode ser visto como panacéia para os males que nos

⁶ Sobre o pacto político veja-se Cintra e Andrade (1985). A expressão pacto por decreto nos foi sugerida em conversa pessoal por Bolívar Lamounier.

afligem nesse movimento. Nas seções subseqüentes examinam-se criticamente os vários estilos de plano, suas limitações e vantagens e se passam em revista dois casos exemplares de planejamento no Brasil.

PLANEJAMENTO: VIRTUDES E CONTRA-INDICAÇÕES

Há quase quatro décadas firmou-se a crença de que o planejamento era o antídoto próprio para lidar com os males do atraso e do subdesenvolvimento. O êxito do Plano Marshal, que permitia a reconstrução das economias européias devastadas pela II Grande Guerra, é que motivou a difusão do planejamento entre os países do chamado Terceiro Mundo. Antes dele, contudo, nos anos vinte, o sucesso do plano quinquenal da União Soviética já havia despertado a atenção para a nova técnica. Mas foi somente após o Plano Marshal e com o surgimento de agências internacionais de desenvolvimento que a idéia de planejamento estabeleceu-se firmemente como estratégia para a promoção do desenvolvimento.⁷

Planejamento não é, entretanto, algo uniforme.⁸ Pode ir desde um plano geral de alocação de recursos, com ambições compreensivistas e altamente controladores e centralistas, até um planejamento mais indicativo, focalizado em alguns setores considerados críticos, sem excessiva centralização na pretensão onicontroladora, nos moldes do que se conhece na França como "économie concertée", e do que foi feito no Brasil com o "plano de metas", como se verá mais adiante. Entre esses dois pólos, há inúmeras posições intermediárias, como o planejamento setorial, o planejamento por projetos e o planejamento regional, entre outros. Cada um deles, como é de supor, apresenta aspectos positivos e negativos e exige, para o êxito de sua implementação, requisitos diversos.

Um plano global ou compreensivo é, dentre as modalidades de planejamento, o que implica requisitos mais complexos e de obtenção mais difícil. Pressupõe a presença de um centro decisório unificado que se encarregue da formulação de fins, hierarquização de objetivos, definição de metas, especificação de meios, controle, monitoria e avaliação do desempenho dos agentes implementadores no vasto âmbito da máquina governamental.

Consolida-se em um conjunto de medidas, supostamente concatenadas, que visam a realização de fins. Pressupõe problemas, argumentos e finalidade, que se articulam para formar um todo inteiriço. Estrutura-se em etapas interligadas. Do exame inicial da situação percebida como indesejável, passa-se, na fase seguinte, à identificação das opções disponíveis para remediá-la, culminando com a escolha de um roteiro para a ação. Cabe ao sistema político, nesse modelo, conferir legitimidade a esse processo, sancionando a escolha de meios e fins. Aos mecanismos avaliativos reserva-se papel triplo: o de detectar possíveis desvios na implementação, permitindo a correção de rota do plano, o de determinar seu sucesso ou fracasso

⁷ Sobre a história do planejamento, veja-se Waterston (1965, especialmente os cap. 2, 3 e 4) e para uma visão mais crítica e contundente Caiden e Wildavsky (1974).

⁸ As observações sobre os diferentes estilos de planejamento discutidos nesta seção baseiam-se em Cintra e Andrade (artigo não publicado).

e o de realizar a aprendizagem do planejamento.

Tudo isso assenta-se, inicialmente, na presunção de que o planejamento é como um demiurgo platônico que a tudo vê e a tudo compreende com precisão, projetando, em seguida, no plano, as soluções para os problemas identificados.

Mas a experiência tem mostrado à sociedade que há limitações cognitivas, que restringem as possibilidades de antecipar ou diagnosticar problemas e, por consequência, de prescrever soluções. Pouco se conhece, apesar dos numerosos estudos e pesquisas, sobre o que fazer com a população de detentos em penitenciárias para recuperá-los para o convívio social e para reduzir as taxas de reincidência. Pouco se sabe sobre o tamanho ótimo das cidades embora se continue a fazer planejamento urbano e se ignoram os meios para eliminar os riscos de catástrofes associadas às complexas tecnologias, para ficar restrito apenas a algumas poucas áreas com precária base de conhecimentos.

Na realidade, planos, por mais simples que sejam, assentam-se em argumento de causa e efeito que fornecem a "teoria" para a intervenção desejada. Como há áreas onde o conhecimento acumulado é frágil ou insuficiente, a ação planejadora ressent-se e acaba por se converter, não raro, num experimento de ensaio e erro.

Isto não é tudo. Na prática, o modelo compreensivo de planejamento esbarra nas dificuldades de estabelecer unívoca e, às vezes, consensualmente os fins buscados com o plano (o que requer árduas negociações entre os pólos de poder dentro do governo), no ônus político de explicitar as escolhas entre objetivos e cursos de ação, na incerteza quanto à adequação dos instrumentos disponíveis para a consecução das metas fixadas, nas características da organização pública — com suas agências e órgãos que lutam por autonomia e eliminação de contingências do ambiente, fenômeno que as predispõe, não raro, a conflitos com o controle central do planejamento.

Essa última questão, que se refere às ligações institucionais do planejamento com a máquina governamental, constitui, na realidade, um dos aspectos mais problemáticos do plano compreensivo, embora seja raramente cogitada. Planejar é, antes de mais nada, coordenar, ligar, articular e conjugar esforços e recursos dos múltiplos agentes que compõem o setor público.

Isto, contudo, não é tarefa simples. Muitos desses agentes têm metas, objetivos e clientela próprias e podem, por isso mesmo, resistir às tentativas de "enquadramento" necessárias para uma ação concertada de planejamento. Além disso, algumas são organizações dinâmicas, enquanto outras são entidades lerdas, rigidificadas e rotinizadas.⁹

⁹ Estes conceitos encontram-se desenvolvidos na sociologia das organizações, principalmente nos trabalhos da chamada escala institucional.

Como o planejamento de estilo compreensivo abarca tudo, é imprescindível a orquestração da administração pública, para garantir o plano contra possíveis desafinações. Mas por que órgãos dinâmicos e poderosos institucionalmente iriam se conformar ao "script" que lhes foi atribuído pelo plano, se podem eles próprios fixar os seus papéis, com consonância com o status e prestígio institucional de que desfrutam?

Conflitos e rivalidades institucionais se antepõem à pretensão compreensiva do planejamento. Dentre elas, destaca-se a que envolve diretamente o planejamento e o órgão fazendário. Por razões funcionais, o tesouro tende a ser conservador, a enfatizar o curto prazo, a desconsiderar as inter-relações das políticas e a privilegiar o orçamento equilibrado. O planejamento, ao contrário, inclina-se por ótica e conduta que realça as interdependências de problemas e políticas, os aspectos macro e favorece o longo sobre o curto prazo.

O controle sobre o orçamento — "locus" onde mais intensamente se dá o conflito fazenda versus planejamento — é decisivo para a sorte do plano. Se este logra ter suas prioridades traduzidas nas alocações anuais da peça orçamentária, está a salvo. Caso contrário, o plano converter-se-á em mera peça de retórica.¹⁰

Quanto aos modelos mais frouxos de planejamento, se, em parte, superam esses obstáculos, não estão a salvo de outra ordem de problemas.

Como não há comando e coordenação maiores, existe o risco de que as intenções do plano sejam redefinidas pelos executores em consonância com seus interesses burocráticos e suas articulações com os grupos, classes e clientela. Por outro lado, as organizações dinâmicas tenderão a tomar a dianteira sobre as menos ágeis e eficientes, ocupando os espaços, apropriando-se dos recursos, enviesando as políticas. Surge, então, o risco de que perca o sentido geral de direção da política planejada, de que se agravem os desequilíbrios além de limites socialmente toleráveis e de que o plano seja tímido como instrumento de mudança, respeitando em demasia os vieses do "status quo".

Planos de tipo mais setorial, com objetivos muito restritos, por sua parte, ignoram externalidades "trade-offs" com outros objetivos também relevantes. Neles se pressupõe que os instrumentos de ação estão suficientemente abrangidos dentro do "setor" governamental encarregados da política. Porém, decisões de outros "setores" podem ter impacto mais forte que as comandadas diretamente, anulando os efeitos da política ali estabelecida e implementada. Um setor como o de saúde pode ter parte importante de suas metas atingíveis somente se instrumentos de outros setores são mobilizados, por exemplo, nas obras de saneamento e abastecimento de água, nos programas habitacionais ou nas políticas de complementação alimentar. Uma medida de política urbana direta e explícita, como um plano do Banco Nacional da Habitação (BNH), pode ter suas intenções desfeitas por medidas de política salarial, financeira ou cambial. Políticas voltadas para criação e incorporação de tecnologia ao parque produtivo podem ser prejudicadas pela política industrial ou pelas necessidades de administração da dívida externa.

¹⁰ Veja-se sobre orçamento e planejamento o trabalho de Caiden e Wildaysky (1974). Para uma análise desse problema aplicado no Brasil, veja-se Cintra e Andrade (1976) e Andrade (1980).

Outro aspecto de dimensão institucional subjacente às considerações sobre os estilos de ação na política pública se relaciona com o caráter desta: tenciona ser um programa novo, radicalmente diverso das ações em curso ou, ao contrário, constitui mudança "na margem" que acelera, intensifica, ou gradualmente reorienta a direção ou alcance das ações anteriores? A opção por mudanças não-incrementais parece requerer planos compreensivos, ao passo que a aceitação de políticas gradualistas parece conviver melhor com planejamento meramente indicativo ou, até mesmo, com a situação de não-planejamento.

O PLANEJAMENTO NO BRASIL: AS LIÇÕES DA EXPERIÊNCIA

Datam dos anos quarenta os primeiros passos dados para a implantação do planejamento no Brasil.¹¹ Mas foi somente com o Plano de Metas, lançado pelo governo Kubitschek, que se instituiu de fato a experiência de planejamento entre nós. Como observa Lafer, as tentativas anteriores a 1956, "foram mais propostas, como é o caso do relatório Simonsen (1944 - 1945); mais diagnósticos, como é o caso da Missão Cooke (1942 - 1943), da Missão Abbink (1949), da Comissão Mista Brasil - EUA (1951 - 1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário, como é o caso do Plano Salte (1948)". Assim, "o Plano de Metas, pela complexidade de sua formulação — quando comparado com essas tentativas anteriores — e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil" (Lafer, 1970, p. 30).

Em âmbito estadual registram-se, entretanto, experiências de planejamento que antecedem o plano de metas. Entre estas destacam-se a do Plano de Recuperação e Fomento da Economia Mineira, formulado em 1948 na gestão de Milton Campos à frente do governo de Minas Gerais, e, sobretudo, a do Plano de Eletrificação, iniciado ainda no período Milton Campos, mas deflagrado pela administração Kubitschek em Minas Gerais.¹² (Curiosamente, o arquiteto do Plano de Eletrificação foi também o mentor principal do plano de metas, o engenheiro Lucas Lopes).

O aspecto marcante do Plano de Metas, que por si só justificaria a sua análise, foi o sucesso obtido em sua implementação.¹³ Elevou-se a taxa média de crescimento do PIB de 5,2% para 7% ao ano, enquanto a renda real "per capita" passava de 2,1% para 3,9% durante o período de sua vigência.

¹¹ Sobre o Plano de Metas veja-se, Lafer (1970) e Lessa (1981).

¹² Sobre a trajetória de planejamento em Minas Gerais, veja-se Cintra e Andrade (1976) e Andrade (1980).

¹³ Sobre o sucesso do Plano de Metas veja-se Lafer (1970) e Lessa (1981). Os dados citados do desempenho da economia brasileira na vigência do Plano de Metas foram extraídos de Lafer (1970, p. 42).

Se examinado setorialmente, o desempenho do Plano de Metas não foi menos expressivo. Em nove das 12 metas que se referiam aos setores de energia e transportes cumpriu-se integralmente o previsto, sendo que em algumas delas superou-se o que havia sido programado, como foi o caso das metas de construção e pavimentação de rodovias, geração de energia elétrica e refino de petróleo. Não menos significativos foram os resultados alcançados nas metas referentes às chamadas indústrias de base. Assim é que expandiu-se a produção do aço, ultrapassando-se o fixado pelo plano, enquanto nas demais metas logrou-se realizar em torno de 90% do que havia sido projetado. Além disso, cabe destacar a construção de Brasília, a chamada meta-síntese.¹⁴

Um conjunto de fatores parece ter sido decisivo para o êxito do Plano de Metas. Destaca-se, de início, a própria concepção do Plano. Partiu-se de retrato interpretado dos problemas que confrontavam o País naquela situação histórica, derivado a partir do emprego de categorias analíticas chave, como as noções de ponto de estrangulamento, ponto de germinação, ponto de estrangulamento externo e demanda derivada. Daí deduziram-se as metas e os setores abrangidos pelo Plano.

Ao contrário dos diagnósticos convencionais, que se limitam a identificar carências e necessidades, o Plano de Metas assentava-se em visão estratégica da economia brasileira. A noção do ponto de estrangulamento (e a sua antítese — o conceito de ponto de germinação), pressupõe uma concepção articulada e integrada do processo de funcionamento da economia. Com isso, deu-se ao plano um caráter seletivo, porque focalizava alguns poucos setores e não todo o conjunto da atividade econômica, e estratégico, porque implicava a concepção das relações e interdependências entre os setores escolhidos.

O Plano de Metas não foi, portanto, uma mera listagem de inversões públicas selecionadas a esmo. Havia, em consequência da noção de ponto de estrangulamento, um carro-chefe para a política que se pretendia levar a efeito. Não foi por acaso que o binômio Energia e Transporte tornou-se o próprio símbolo do Plano de Metas.

Se, por sua concepção, o Plano se destacava pelo emprego de uma metodologia e de um arsenal conceitual inovadores, o ângulo da implementação não foi ele menos ousado. Em lugar de implantá-lo através da máquina federal existente, optou o governo Kubitschek por mecanismos novos: órgãos paralelos à administração normal e grupos executivos.

Tal escolha respaldava-se na percepção, que posteriormente se mostrou correta, de que para lançar mão do aparato administrativo existente para executar o Plano, era preciso reformá-lo drasticamente, o que se afigurava processo lento e politicamente penoso. Desde 1953 vinha-se arrastando uma reforma administrativa abrangente no âmbito federal e os resultados até então alcançados eram magros e pouco alentadores.¹⁵

¹⁴ Sobre o desempenho setorial do Plano de Metas, veja-se Lafer (1970, p. 43-8).

¹⁵ Sobre o andamento da reforma administrativa de 53 veja-se Lafer (1970, p. 40).

Na realidade, ao optar por solução institucional, que contornava o setor público tradicional em vez de enfrentar as necessidades dele, Kubitschek guiou-se por um cálculo político que levava em conta a linha de menor resistência. Essa previsível que a reforma administrativa encontraria oposições e resistências que redundariam em morosidade e lentidão nas mudanças. O mesmo não se configurava na alternativa de criar mecanismos à parte para cuidar da implementação do Plano.

Cabe observar que essa estratégia institucional justificava-se, além disso, por outro fator que não pode ser omitido. O Plano de Metas não cuidava, a rigor, de bens públicos, tradicionalmente providos e produzidos pela administração federal direta. Ao contrário, destinava-se ele a promover o desenvolvimento de infraestrutura, das indústrias de base, do abastecimento e alimentação, com apenas uma das metas dedicadas ao setor social.

Em razão disso, foi possível a execução do Plano com base num aparato administrativo leve e ágil, porque, segundo esse arranjo institucional, cabia ao Estado fixar as metas e obter recursos para financiá-lo. A execução estava, na verdade, afeta ao setor privado e dependente dos fundos e incentivos criados para atrair o empresário para o Plano.

Outro caso de planejamento no Brasil digno de análise, não tanto pelo sucesso alcançado mas pelo caráter ambicioso de que a experiência se revestiu e pelos desdobramentos que proporcionou, foi levado a cabo pelo Governo de Minas Gerais com a formulação do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES).¹⁶

Assistidos por consultores externos, os planejadores mineiros propunham-se a desenvolver o estado através de estratégia que buscava “evitar a excessiva concentração espacial das atividades econômicas em Belo Horizonte”, “diversificar a estrutura da economia e melhorar a distribuição da riqueza” (Cintra e Andrade, 1976, p. 230). Desses objetivos, derivaram-se as metas de curto prazo traduzidas, posteriormente, “num conjunto de programas trienais, orientados para objetivos específicos” (Cintra e Andrade, 1976, p. 231).

De par com esses objetivos, desenhou-se ampla reforma da administração estadual, em moldes que a sintonizassem com o planejamento. Como observaram Cintra e Andrade, “pretendia-se que a institucionalização das atividades de planejamento fosse parte de uma estratégia mais abrangente que incluía a adoção da organização por objetivos, a centralização das atividades normativas, acoplada à descentralização da execução, e difusão do planejamento através da administração setorial, em estreita articulação com o órgão central do planejamento” (Cintra e Andrade, 1976, p. 231). Previa-se, além disso, uma perfeita integração do Plano com o orçamento do Estado.

Em consonância com essa linha de orientação, implantou-se a reforma administrativa que estabeleceu os chamados sistema operacionais, ou seja, as estruturas setoriais que compreendiam os órgãos da administração direta e indireta com fina-

¹⁶ Sobre a experiência mineira de planejamento, veja-se Cintra e Andrade (1976) e Andrade (1980).

lidades semelhantes, as Assessorias de Planejamento e Coordenação (APC), em cada um dos órgãos dos novos sistemas operacionais e as Unidades Integradas de Planejamento (UIP), a quem incumbia fazer a ligação das Assessorias de Planejamento e Controle (APCs), com o organismo central de planejamento. Essa estrutura culminaria em dois órgãos colegiados, responsáveis pela coordenação geral do sistema. Por esse arranjo, disseminava-se o planejamento por todos os setores da administração pública e, em decorrência, supunha-se que o plano se traduziria automaticamente em guia das ações setoriais.

Malgrado toda essa complexa arquitetura institucional, o PMDES não logrou, de fato, influenciar o processo decisório do desenvolvimento mineiro e suas diretrizes foram abertamente transgredidas (Cintra e Andrade, 1976; Andrade, 1980). Em lugar de desconcentração, por exemplo, privilegiou-se a concentração espacial, como se pode deprender da localização da FIAT, atraída ao estado durante esse período, e de outros investimentos industriais feitos em Minas durante a vigência do plano. Menos de dois anos após a sua aprovação formal, o PMDES havia-se convertido literalmente em peça de retórica e o planejamento esvaziou-se por completo. Mas por que isso?

Simultaneamente com a reforma administrativa e com a implantação do planejamento compreensivo, a Secretaria da Fazenda passou por um profundo processo de modernização. Extinguiram-se as coletorias e implantou-se a arrecadação pela rece bancária; instituiu-se o sistema de caixa único e adotou-se um modelo de orçamento por quotas e tetos.

Tudo isso teve um efeito direto sobre o sistema de planejamento. Este foi alijado do processo orçamentário. Como notaram Cintra e Andrade, o planejamento "não tinha acesso às decisões relativas à distribuição de quotas, nem controle sobre os orçamentos dos órgãos públicos". (...) "Desvinculadas do orçamento, as prioridades do PMDES perderam totalmente a condição de orientação do processo decisório" (Cintra e Andrade, 1976, p. 232).

Mas a perda do orçamento, embora fatal, não foi o único obstáculo à realização das pretensões dos planejadores mineiros. Ignorou-se, no PMDES, "o fato fundamental de que muitos órgãos (do Estado) já pertenciam a sistemas reais de influência e poder". Em consequência, "o sistema de planejamento, baseado na concepção de funcionamento perfeitamente integrado do estado, defrontou-se com a realidade dos órgãos autônomos" (Cintra e Andrade, 1976, p. 232).

A batalha do planejamento em Minas Gerais, como se vê, foi perdida no terreno institucional.

O confronto desses casos mostra as virtudes e limitações do planejamento. Este funcionou onde teve feição focalizada e menos abrangente. Frustrou-se, ao contrário, onde prevaleceu um escopo compreensivista.

Mas o êxito do Plano de Metas e o fracasso do PMDES não se devem, exclusivamente, ao alcance diverso de cada um deles. Ambos ancoraram-se em diagnósticos da realidade, que traduziam concepções distintas do processo de desenvolvimento. Faltou ao planejamento dos mineiros, contudo, a idéia de um caminho

crítico para a realização dos objetivos perseguidos pelo Plano. Falharam, ainda, os planejadores mineiros, porque que não tiveram argúcia para ler as tendências à concentração econômica inerentes àquele momento de desenvolvimento do País. Desconcentrar a região de Belo Horizonte era objetivo, no mínimo, realista, porque aquela parte do estado não havia ainda logrado firmar-se como um pólo industrial dinâmico e nem enfrentava o risco de "saturação". O Plano de Metas, ao contrário, além de assentar-se em base teórica que se provou superior para dar conta dos fenômenos do desenvolvimento, continha uma estratégia seletiva, que informou a formulação das metas e objetivos buscados.

Mas no sucesso do Plano de Kubitschek há uma parcela relevante a ser creditada ao modelo institucional escolhido para sua execução. Enquanto o PMDES pretendeu articular toda a máquina pública mineira, através de reforma administrativa simétrica e abrangente, o Plano de Metas optou por alternativa de menor custo político e que, por isso melhor convinha aos seus propósitos.

Tendo como pano de fundo as lições extraídas das experiências de planejamento no País e no exterior e tomando em conta os dilemas postos pela conjuntura nacional, buscar-se-á nas considerações que se seguem examinar os caminhos para a revitalização do planejamento entre nós.

RESGATANDO O PLANEJAMENTO

A revitalização do planejamento, depois de anos de predomínio de visão pragmatista, requer uma política deliberada do poder público federal. Parte-se de que, na conjuntura atual, deve-se pautar a atividade planejadora pela busca de realização do desenvolvimento com redistribuição, mas em processo democrático.

Esse triplo desiderato somente poderá ser alcançado se dispuser o planejamento de estratégia dinâmica, que concilie os pontos de conflito entre essas metas, que emergem no desdobrar da execução das políticas. Para tanto precisa o planejamento armar-se no terreno institucional.

No tocante à estratégia, não se podem ignorar as lições da experiência. Para encontrar tradução operacional eficaz, uma estratégia de planejamento exige não apenas a fixação de metas e a hierarquização de prioridades, mas, principalmente, o estabelecimento de um roteiro para a ação. Requer, portanto, um carro-chefe para as políticas, isto é, um núcleo dinâmico de metas que funcione como um centro irradiador de ações e efeitos em outras áreas, que são também alvos do planejamento.

Isso pressupõe que a estratégia seja não a mera resultante da combinação de medidas aparentemente convergentes, mas peça integrada, formulada a partir de uma concepção do processo da interação das metas e objetivos entre si, com os fatores determinantes da realidade sócio-econômica do país e com condicionantes conjunturais dessa realidade.

O desenvolvimento de atividade planejadora com essa característica vai exi-

gir que o planejamento se volte para um novo papel. O de pensar a política maior e os novos contextos que emergem, sejam derivados da própria ação planejada, sejam provocados exogenamente; o de antecipar e avaliar desdobramentos futuros, problemas e potenciais, tanto os que já se afiguram no presente, quanto os de longo prazo; o de explorar alternativas, buscando armar-se com soluções para possíveis mudanças; e de calcular, ainda que imprecisamente, os efeitos e impactos das políticas de curso, para não se deixar surpreender com resultados indesejáveis, mas antecipáveis, decorrentes delas.

Propõe-se que o planejamento mobilize mais intensa e sistematicamente os recursos humanos qualificados existentes nas universidades e em centros de pesquisa. Através de painéis, com especialistas não vinculados ao sistema de planejamento, sugere-se que sejam estimuladas essas funções e esse papel. Além disso, seria recomendável que se deflagra-se amplo programa de estudos e pesquisas, com caráter aplicado ou não, para municiar o planejamento de informações e conhecimentos críticos. Nessa linha de sugestões, considera-se indispensável que não se poupem esforços para o desenvolvimento de um modelo econométrico para o País, que abarque o lado real e o lado monetário da economia.

Quanto à questão institucional, parte-se de que não é dimensão acessória e subalterna do planejamento. A experiência indica a necessidade de uma estratégia institucional para o plano e para o planejamento. Foge ao escopo desse trabalho o detalhamento dela. Algumas linhas deveriam, contudo, guiar o desenho dessa estratégia.

Planejar envolve coordenar, mas não toda a máquina. Isso será uma fonte potencial de conflito político com outros setores da administração, muitos deles não necessariamente localizados no caminho crítico do plano. A coordenação deve recair sobre as áreas em que há interseções de políticas e, para não ser percebida como imperialismo do planejamento, deve-se dar em torno de objetivos e programas definidos.

Para ter êxito nessa tarefa de coordenação — que não deve ser abrangente — precisa o planejamento dispor de recursos estratégicos que induzam os órgãos envolvidos a comportarem-se conforme o que deles espera o plano. A utilização do orçamento e de fundos especiais sob controle da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) é, nessas condições, instrumento decisivo.

Outro aspecto que não se pode descurar refere-se à reforma administrativa. Muitos programas governamentais têm execução descentralizada e a cargo do setor privado. Este é suficientemente dinâmico e responde prontamente quando acionado através de políticas e incentivos. Mas, para implementar uma política em que se privilegia a dimensão social, é imperativo que se modernize a máquina pública, pois é ela a produtora de bens públicos e não apenas o seu provedor.

Uma reforma administrativa, entretanto, não pode ter um caráter abrangente — pois isso a tornaria lenta e politicamente problemática, nem tampouco deve assumir feição Daspiana, como a que se cogita no momento, pelo que se pode depreender dos noticiários da imprensa. Uma reforma administrativa forçosamente incorporará objetivos reflexivos, isto é, que atendam a reclamos e im-

perativos de seu contexto interno. Mas, para ser eficaz, precisará se moldar por objetivos transitivos, ou seja, os objetivos e finalidades públicas dos órgãos em sua relação com a sociedade. Toda essa estratégia poderá ou não requerer a criação de fóruns institucionais, onde se discutam os problemas, facilitando a coordenação.

Uma última questão refere-se às possibilidades de democratizar o planejamento, abrindo a discussão dele para grupos representativos da sociedade. Tal política, que deveria ser precedida de medidas que garantissem, principalmente, o acesso de representação do setor de trabalho junto a órgãos centrais da política econômica e social, como o Conselho Monetário Nacional, o Banco Nacional da Habitação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, entre outros, não é, entretanto, substituta dos mecanismos tradicionais de representação política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Technocracy and development: the case of Minas Gerais*. s.l., s.ed. 1980. 311p. Dissertação(doutorado) Univ. of Michigan.
- 2 BACHA, Edmar. *Os mitos de uma década*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
- 3 CAIDEN, Naoni & WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley, 1974.
- 4 CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Desenvolvimento, igualdade e democracia: os prospectos da transição política no Brasil. *Cadernos DCP*, Belo Horizonte (7):37-57, set. 1985.
- 5 CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Notas sobre a política científica no Brasil. Artigo não publicado.
- 6 CINTRA, Antônio Octávio & ANDRADE, Luis Aureliano Gamade. Planejamento e desenvolvimento: notas sobre o caso de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 10(2):221-40, abr./jun. 1976.
- 7 KNIGHT, Peter T. Desenvolvimento sócio-econômico brasileiro: questão para a década de 80. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, 22(3):5-22, jul./set. 1982.
- 8 LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observação sobre o plano de metas (1956-1961). In: LAFER, Betty M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1970.
- 9 LAMOUNIER, Bolivar. Perspectives on democratic consolidation: the Brazilian case. In: LIPSET, Seymour M. & DIAMOND, Larry. *Democracy in developing nations*. A ser publicado.

- 10 LESSA, Carlos. 15 anos de política econômica. São Paulo, Brasiliense, 1981.
- 11 LOCATELLI, Ronaldo L. **Industrialização, crescimento e emprego: uma avaliação de experiência brasileira.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985. (Série PNPE, 12).
- 12 MALAN, Pedro & BONELLI, Regis. The Brazilian economy in 70's: old and new development. **World Development**, Oxford, 5(1/2):19-45, 1977.
- 13 REIS, Fábio W. Mudança política no Brasil: abertura, perspectivas e miragens. **Cadernos DCP**, Belo Horizonte, (7): set. 1985.
- 14 SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais da economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, L.G.M. & COUTINHO, R., org. **Desenvolvimento capitalista no Brasil.** São Paulo, Brasileira, 1982. p.56-121.
- 15 WATERSTON, Albert. **Development planning-lessons of experience.** Baltimore, The John Hopkins Press, 1965.