

Resenha bibliográfica 2

Planejamento, Estado e crescimento

LOPES, Carlos Thomaz G. *Planejamento, Estado e crescimento*. São Paulo, Pioneira, 1990. 205 p.

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE*

A crise do Estado vem, neste final de século, ganhando a inquietante dimensão de grave endemia institucional, a minar as forças de muitos organismos nacionais, comprometendo, em vários casos seriamente, seu desenvolvimento.

As características de fenômeno hoje tão disseminado variam significativamente de país a país, seja em função de seus níveis de progresso, seja em decorrência de suas formas de organização social: nas economias avançadas de mercado assiste-se à falência do estado do bem-estar (*welfare state*); na União Soviética e, de modo geral, na Europa do Leste, assiste-se ao colapso da economia de comando; nas nações de renda média (sobretudo as latino-americanas), assiste-se à incapacidade do Estado em atender eficazmente as demandas de uma sociedade crescentemente complexa e diferenciada, em propiciar a estabilidade econômica e em conduzir o desenvolvimento.

Em todos os casos, no entanto, a solução da crise (que vai além do apenas financeiro) passa por uma ampla revisão do Estado como instituição: de sua natureza, dimensão, funções e inter-relações com a esfera privada da sociedade. Especialmente, cabe repensar, em profundidade, um dos principais instrumentos de que se tem procurado valer o Estado para ordenar os seus processos de decisão política e de controle econômico-social e para alcançar a eficiência na sua atuação: o planejamento.

Ante essa desafiante realidade, é muito bem-vindo o livro de Carlos Thomaz G. Lopes, que empreende interessante incursão, endereçada ao leitor não-especializado, sobre as relações entre o Estado e o desenvolvimento, com destaque para o exame da experiência brasileira – ainda que culmine em uma rotunda negação da necessidade do planejamento (pelo menos do que o autor chama de “planejamento ortodoxo”).

O livro desdobra-se em duas partes: na primeira discute-se a questão do planejamento; na segunda (que contém as conclusões de toda a obra), as rela-

* Do IPEA-Rio.

ções entre Estado e crescimento. Em ambas aborda-se, analítica e propositivamente, o caso do Brasil.

Planejamento

Após conceituar o planejamento como uma ciência que envolve “a escolha de um curso de ação, entre diversas alternativas analisadas, que leva a um objetivo prefixado” (p. 3), o autor lembra ser o futuro a dimensão essencial do planejamento e examina, à luz da história, a sua crescente relevância para a humanidade – na medida em que se aceleram, com o progressivo domínio da ciência e da técnica, as transformações econômico-sociais (a partir, sobretudo, da Revolução Industrial). A necessidade do planejamento, visualizado como a intervenção consciente para a solução dos problemas do desenvolvimento, é posta em dúvida diante da concepção da História, esposada pelo autor, que revela “a capacidade de autocorreção da humanidade” (p. 16), parecendo indicar que “existe uma ‘mão invisível’ ... a guiar os passos do homem, a coordenar seus movimentos, a evitar exageros suicidas” (p. 16-17). O passo seguinte é uma crítica do “planejamento ortodoxo” (p. 23), fundamentado num “modelo de racionalidade puro” (p. 26), preocupado com a “operacionalização de objetivos” (p. 26) mas que pouco se ocupa do processo de sua implementação, etapa distinta da de formulação, que a antecede (p. 32), ou com sua viabilidade política (p. 35). Daí a necessidade de se buscar “uma nova opção” (p. 38) ao planejamento ortodoxo, sendo examinados, com este propósito, o “planejamento como sistema” (p. 46-49) e o “planejamento comunicativo” (p. 50-51), chegando o autor, no entanto, à conclusão de que essas “novas fórmulas”, “embora resolvendo alguns dos problemas práticos não superados pelo plano ortodoxo, apresentam deficiências que impedem sua adoção como instrumento eficaz” (p. 53). A tarefa seguinte é a tentativa de demonstrar que o planejamento também apresenta, historicamente, “uma trajetória malsucedida”, seja no mundo (Capítulo IV, p. 57-59), seja no Brasil (Capítulo V, p. 81-110). Nos dois casos, o autor considera que, “na prática, os planos não foram, em geral, bem-sucedidos” (p. 76); que “os últimos vinte anos presenciaram o crepúsculo do planejamento” (p. 76); e que, no Brasil, “o sistema fechado de planejamento”, “sua abrangência”, “que ampliou desmesuradamente seus defeitos, deixando-o ainda mais vulnerável”, justificaram a “fase de crítica cáustica” a que ele foi submetido entre nós e o “desencanto [de hoje] com o processo”, a suscitar “dúvidas quanto às suas qualidades”, “ceticismo quanto a seu potencial” (p. 107). Em síntese, o autor considera que o planejamento só parece dar certo quando (por outras razões) a economia vai bem, e que já não é mais considerado, seriamente, como instrumento efetivo de desenvolvimento (p. 74-76 e 105-107, *passim*).

Trata-se, como se pode ver, de mais do que uma crítica do planejamento: é a sua própria sentença de morte.

Reconheça-se desde logo, Carlos Thomaz G. Lopes não está só no seu pessimismo com relação à utilidade do planejamento – e ele, na verdade, se desincumbe com competência de sua tanatogênese.

Seria, contudo, útil indagar o que está “por trás” da crise atual do planejamento, na verdade somente um método de racionalização de decisões e de sua execução e que, enquanto tal, pode estar sendo apenas o bode expiatório de pecados alheios (a rigor, o homem e a sociedade contemporâneos, na sua radical historicidade, consideram permanentemente o futuro como projeto e buscam realizá-lo, ou seja, criar o futuro desejado – e isto nada mais é do que exercitar o planejamento, individual ou socialmente).

O que estaria por trás da “crise” atual do planejamento seria fundamentalmente:

a) a visão mítica do planejamento, tido como panacéia universal, com o poder encantatório de resolver todos os problemas: o plano considerado como objetivo (um grande fetiche) e não como instrumento, necessário muitas vezes, mas não suficiente; e suas ambições excessivas, auto-justificadoras porém irrealistas – e fonte de muitas desilusões;

b) a crise do Estado, compreendida como crise do poder político, já mencionada anteriormente nesta resenha – crise para a qual o planejamento, se corretamente concebido e praticado como um método decisório aplicado à solução de problemas complexos (método com as características de permanência, envolvendo a execução, sua avaliação e a revisão continuada de fins e de meios) pode vir a ser mecanismo de grande valia –, percebida como crise do planejamento, este, repita-se, apenas um método, uma técnica a serviço da política; e

c) a complexidade crescente das sociedades contemporâneas e a ampliação da incerteza quanto ao futuro – o que faz com que as técnicas decisórias aplicadas a problemas macrossociais (ou seja, o planejamento nacional) devam ser ajustadas a esses níveis, mais elevados, de diversidade estrutural e de imprevisibilidade global.

Nesse contexto, procedem os reparos feitos por Carlos Thomaz G. Lopes ao “planejamento ortodoxo”, na verdade fundamentado em modelo mecânico, de inspiração newtoniana, do funcionamento da economia e, como tal, determinístico, tendencial, exercitando uma racionalidade apenas instrumental, baseada em relações lineares e unívocas de causa e efeito. O modelo mecânico de planejamento deve ser substituído pelo modelo estratégico, que leva em conta os obstáculos, atuais ou potenciais, às ações planejadas e as capacita para superá-los; que considera simultaneamente várias trajetórias possíveis de ação, de modo a poder adotar, de acordo com as circunstâncias, a mais provável, ou de

menores riscos (econômicos, sociais, políticos); e que reconhece os limites do poder do Estado numa sociedade complexa e plural e, portanto, a importância da eficácia da comunicação, que deve almejar a construir, pacientemente, pelo diálogo, ou seja, pela intercomunicação subjetiva, um consenso básico, entre os atores sociais relevantes, quanto à factibilidade, economicidade e desejabilidade das ações planejadas, condição necessária para sua efetividade.

Em síntese, o modelo estratégico de planejamento não é unilinear, mas multilinear; não é monofinalizado, é plurifinalizado. Para ele o plano não é um objetivo mas um instrumento orientador das ações político-administrativas. Ele opera o cálculo estratégico, que exclui o determinismo mecanicista; e o cálculo do consentimento, que envolve a negociação política e rejeita a imposição voluntarista e autoritária de objetivos, sendo, portanto, compatível com uma sociedade aberta, plural, democrática.

Estado e crescimento

A segunda parte do livro, conforme indicado, desenvolve análise das relações entre o Estado e o crescimento econômico, envereda, em seguida, didaticamente, pela teoria do crescimento, examina o momento atual e as perspectivas do desenvolvimento brasileiro para, finalmente, concluir ser o planejamento global desnecessário, além de determinar, quase certamente, uma indesejável hipertrofia do Estado.

O ponto alto de toda esta parte é a abordagem interdisciplinar, que combina, com habilidade, conhecimentos de economia, história e ciência política na análise de fenômenos sociais *lato sensu*, com importante e atual apoio bibliográfico. Conceitualmente, porém, o autor evita distinguir, com clareza, crescimento (compreendido como o fenômeno econômico de aumento persistente da produção) de desenvolvimento (entendido como processo social global, a um tempo econômico-social e político-institucional), talvez por considerar que este acompanha, necessariamente, aquele. Analiticamente, o estudo dos fatores do crescimento – econômicos e não-econômicos –, seguido de exames de caso (Europa, Coréia do Sul, América Latina) é interessante e ilustrativo, embora as relações recíprocas entre esses fatores não sejam consideradas, no espírito da própria abordagem interdisciplinar adotada, e de acordo com uma concepção do desenvolvimento como um sistema dinâmico, em permanente auto-alteração, a qual parece ser de grande capacidade explicativa dos complexos processos sociais e de sua evolução.

Já a análise da atualidade brasileira explora os seus paradoxos (inflação/crescimento, investimento/trabalho, empresas nacionais/empresas estrangeiras, empresas privadas/empresas públicas, investimentos sociais/investi-

mentos produtivos, distributivismo/concentração, curto prazo/longo prazo), compreendidos mais como dilemas (ou *trade-offs*), a desafiar a capacidade de decisão política nacional.

A receita proposta para o Brasil nesta múltipla encruzilhada contempla:

a) a modernização política, sem retrocessos ou involuções e com visão de médio e longo prazos;

b) a redução da presença do Estado-empresário e a desregulamentação da economia; e

c) a concentração dos recursos públicos no desenvolvimento social (educação, saúde e habitação), basicamente como alicerce para a harmonia do desenvolvimento nacional.

É esta, certamente, uma proposta moderna, condizente com estes tempos de Brasil novo e sua ênfase na economia de mercado como mola do crescimento, cabendo ao Estado tão-somente corrigir suas disfunções distributivas através, fundamentalmente, dos dispêndios públicos de caráter social. Proposta de cunho caracteristicamente neoliberal, que nega o planejamento, o qual é confundido com a “presença sufocante do Poder Público” (p. 201).

Ao final do seu instrutivo livro, contudo, Carlos Thomaz G. Lopes, ao discorrer sobre “as visões do mundo e do futuro” (p. 202-4), parece, com sabedoria, hesitar: entre aqueles, otimistas, que acreditam que a ciência e a técnica serão capazes de assegurar o progresso da humanidade sem excessiva interferência do Estado, e aqueles outros, pessimistas, que se preocupam com o esgotamento dos recursos naturais e o descontrole ambiental como limitantes do desenvolvimento e postulam um maior controle, sobre o mercado, através do planejamento estatal. Atitude que certamente revela, da parte do autor, comedida prudência ante um futuro imprevisível.

Não seria impertinente lembrar, a propósito, que é da essência do planejamento buscar reduzir as incertezas do futuro, na tentativa do homem – nem sempre exitosa mas que, no entanto, constitui o seu desafio essencial – de construir, a seu modo, a história dos tempos por vir. A verdadeira história, de certo, só se escreve depois dos fatos acontecidos. Mas estes já são do tempo passado, que não pode mais ser mudado. Somente o futuro pode ser transformado: ordenar essas transformações, guiá-las, orientá-las para os objetivos que os homens em sociedade desejam alcançar é, enfim, o que se almeja com o planejamento. Nem mais, nem menos.