

CAPÍTULO IX

O Estado Planejador

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente que preside o modelo de subdesenvolvimento industrializado caracteriza sua ação econômica não apenas pelo desenvolvimentismo e por estar a serviço da acumulação capitalista e do consumo de luxo capitalista e tecnoburocrático, mas também por ser um Estado planejador. O planejamento econômico está inserido em todas as esferas da vida econômica estatal. Existem ministérios do planejamento ao nível nacional, secretarias do planejamento ao nível regional ou provincial. Planeja-se a ação do próprio Estado, elaboram-se orçamentos-programas e orçamentos plurianuais de investimentos, ao mesmo tempo que se procura planejar e orientar a atividade econômica privada.

Quando, logo após a Segunda Guerra Mundial, surgiram as primeiras propostas de planejamento econômico, as desconfianças por parte da burguesia e dos intelectuais a seu serviço eram muito fortes. Era a ameaça de socialização em marcha. Não foram necessários, entretanto, mais do que vinte anos para que, à medida que emergia a tecnoburocracia como força política, os receios em relação ao planejamento se esvanecessem. De um lado a tecnoburocracia afirmava categoricamente a superioridade do sistema indicativo de planejamento sobre a alternativa liberal do Estado do *laissez faire*. De outro, assegurava à burguesia com palavras e em seguida demonstrava com atos que o planejamento em nada se assemelhava a um processo de socialização.

A crença na superioridade do planejamento é inerente ao próprio ser do tecnoburocrata. Este — seja ele engenheiro, economista, técnico de administração — será sempre um administrador de organizações burocráticas. O Estado é para ele a grande organização burocrática a ser administrada. E a própria sociedade sobre a qual se exerce a soberania estatal é também para ele um sistema a ser administrado. Os sistemas automáticos de controle da economia através do mercado e do mecanismo de preços podem ser úteis, mas subordinadamente. A administração é a razão de ser do verdadeiro tecnoburocrata. E não devemos esquecer a velha lição de Fayol de que administrar é planejar, organizar e controlar.

Planejamento e Teoria Neoclássica

A ideologia do planejamento tende, assim, a ser dominante em todas as esferas do Estado, seja ao nível nacional, regional ou municipal. Entretanto, esta ideologia não se afirma sem conflitos e hesitações. Principalmente ao nível do planejamento nacional e da direção da política monetária e fiscal dominam os economistas. Estes, por sua vez, foram muitas vezes treinados nos países centrais, receberam a consagração de um mestrado ou de um doutorado em uma universidade norte-americana ou européia. A dependência cultural que caracteriza os países periféricos assegura um prestígio quase mítico aos diplomas das universidades estrangeiras. Ora, nestas universidades, e principalmente nas norte-americanas, a velha economia neoclássica é ainda dominante. Grande ideologia do capitalismo maduro do fim do século passado, apoiado em um modelo formal rigorosamente matematizado, a teoria neoclássica, afirma, ainda e sempre, a crença no mercado como regulador perfeito do sistema econômico. Todas as crises pelas quais as economias centrais passaram, que esse mercado não soube controlar, não comovem o pensamento neoclássico. A própria revolução econômica keynesiana, que surgiu como resposta a uma dessas crises, foi por ele cooptada. Da mesma forma, todas as imperfeições que vêm se inserindo nesse mercado, seja através da oligopolização das empresas privadas, seja através do imenso aumento do poder econômico do Estado nos países centrais, também não perturbam o economista neoclássico.

O jovem economista do país periférico entra em contato com esta grande ideologia, que além do próprio fascínio ainda tem a seu favor o prestígio de ser ensinada nas universidades do país central, e naturalmente sofre sua influência. Em seu próprio país de origem, a teoria econômica que aprendeu muito provavelmente foi também a neoclássica, domi-

nante de forma absoluta nos livros-textos e nos currículos escolares. Após essa formação, e depois de um período de triagem em que ele comprova sua capacidade técnica e sua fidelidade ao regime, ele eventualmente assume cargos elevados na tecnoburocracia estatal, onde o sistema de planejamento está instalado solidamente. O resultado são a perplexidade e a confusão. A velha ideologia capitalista traduzida na teoria neoclássica, e a nova ideologia tecnoburocrática, baseada no planejamento, são a rigor incompatíveis. Mas é preciso encontrar uma compatibilidade qualquer ou um compromisso, não só devido à formação neoclássica do economista mas também à realidade do capitalismo local e multinacional dominantes.

Funções e Limite do Planejamento

O compromisso encontrado é o do planejamento “indicativo”, que talvez possa ser melhor denominado de “planejamento por incentivos”. Além de procurar planejar sua própria atividade, o Estado procura estabelecer prioridades econômicas das mais diversas naturezas. Os objetivos são geralmente: a) aumentar a poupança privada através do estímulo ao mercado de capitais; b) dirigir a acumulação de capitais, seja para setores considerados prioritários, seja para regiões consideradas subdesenvolvidas; e c) estimular as exportações. Estes três objetivos podem ser chamados de objetivos positivos, e para alcançá-los o Estado concede incentivos ou subsídios através de isenções fiscais e do estabelecimento de taxas negativas de juros. Nestes termos os tecnoburocratas imaginam estar mantendo os mecanismos de mercado e ao mesmo tempo orientando o comportamento das empresas no sentido do desenvolvimento econômico. Na verdade, estão subsidiando os setores mais dinâmicos da burguesia local e multinacional com os recursos do Estado. É óbvio que esta burguesia recebe de braços abertos o sistema de planejamento.

Existem também os objetivos negativos do planejamento. Os mais típicos são os de combate à inflação e redução das importações. Em relação ao primeiro problema o tecnoburocrata de formação neoclássica vê-se confuso entre a teoria monetarista ortodoxa e a realidade de uma inflação estrutural e ao mesmo tempo administrada por empresas oligopolistas e monopolistas, inclusive as próprias empresas estatais. Em relação ao controle das importações — que tende a tornar-se um problema dramático devido à tendência estrutural ao desequilíbrio no balanço de pagamentos inerente ao modelo de subdesenvolvimento industrializado — a perplexidade do planejador tecnoburocrático neoclássico é também mar-

cante. Para o neoclássico a desvalorização cambial soluciona todos os problemas de desequilíbrio externo; para o tecnoburocrata o controle quantitativo e seletivo das importações é a solução. Entretanto, quando ambos os personagens se reúnem em uma única pessoa ou mesmo em um único sistema de planejamento é óbvio que as hesitações e indeterminações são infinitas.

O fato de o Estado do subdesenvolvimento industrializado ser um Estado planejador não significa, portanto, que o planejamento seja em geral bem sucedido ou eficiente. Não apenas devido às hesitações e limitações dos planejadores, mas também devido às deficiências de informação, à imprevisibilidade da evolução do sistema econômico, e principalmente às resistências e pressões do setor privado, o planejamento é sempre um processo precário. É uma série de tentativas e erros. Um infinito processo de reestruturação administrativa, que seria inerente ao próprio processo de planejamento não fossem as descontinuidades a que ele é submetido. Este planejamento raramente consegue transcender com efetividade a própria área de ação estatal, a não ser no que diz respeito aos estímulos ou subsídios. Mesmo no âmbito estatal as limitações do planejamento são inúmeras. O que dizer de suas limitações quando pretende também controlar o setor privado? Apesar do imenso poder do Estado e de sua real capacidade de interferir na economia em favor das classes dominantes, seu poder de estabelecer um efetivo sistema de planejamento em lugar de um sistema de mercado é obviamente reduzido. No quadro de uma formação social ainda predominantemente capitalista, o planejamento é mais uma ilusão tecnoburocrática do que uma realidade.

O Sistema de Planejamento

O Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente não é apenas o Estado do planejamento, mas também o Estado dos projetos. Qualquer empreendimento que necessite um incentivo fiscal ou um financiamento subsidiado necessita de um projeto. Estes projetos são muitas vezes formais. Pouca relação têm com o que irá ser efetivamente executado, mas não importa. Sem a apresentação de projetos, para a elaboração dos quais constituem uma infinidade de empresas, algumas das quais gigantescas, nada se faz. O projeto é ao mesmo tempo uma necessidade técnica, um instrumento essencial do planejamento e uma formalidade burocrática. Em qualquer hipótese, torna-se uma realidade onipresente para as grandes empresas em seu relacionamento com o Estado planejador.

Finalmente, cabe lembrar a curiosa pretensão à neutralidade ideológica do planejador tecnoburocrata. Ainda que ele esteja inteiramente a

serviço de sua classe e da classe capitalista, sua primeira afirmação ideológica é a da sua própria neutralidade. O tecnoburocrata que prefere ser chamado de técnico oferece alternativas técnicas. A decisão, segundo ele, cabe aos políticos. Eficientista, desenvolvimentista, autoritário, elitista, comprometido com a burguesia e com o imperialismo internacional em diversos graus, isto não impede o planejador tecnoburocrático de postular a neutralidade técnica. Como se a própria técnica fosse neutra.

Mas o planejamento generalizado e a exigência de projetos não são simplesmente elementos da ideologia tecnoburocrática. Não são também meros instrumentos para aumentar a racionalidade das decisões econômicas. O sistema de planejamento é também e principalmente uma forma através da qual a tecnoburocracia estatal assume poder crescente no seio do Estado. Não há forma melhor para um tecnoburocrata aumentar o seu poder do que criar aparelhos estatais de planejamento: ministérios de planejamento, secretarias de planejamento, institutos de planejamento, grupos de planejamento, bancos de desenvolvimento, empresas de planejamento, coordenadorias de planejamento. Estes aparelhos de planejamento dedicam-se não apenas ao planejamento nacional, mas também ao planejamento regional, ao planejamento provincial, ao planejamento municipal, ao planejamento urbano, ao planejamento interno dos ministérios e demais órgãos governamentais, ao planejamento setorial da educação, da saúde, da previdência, da segurança, dos transportes, da energia, do desenvolvimento tecnológico, da agricultura, da indústria, do comércio, da produção açucareira, da produção do trigo, da indústria siderúrgica, do abastecimento, e assim por diante.

Forma-se, assim, uma rede extensa e intrincada de planos, planejadores e aparelhos de planejamento ao nível estatal, que irão constituir, em última análise, o próprio Estado, ou mais restritamente, a “tecnoestrutura”, não no sentido dado por Galbraith a este termo, mas no sugerido por Octavio Ianni, segundo o qual “a noção de tecnoestrutura engloba tanto os técnicos como os órgãos e os próprios meios necessários à elaboração, execução e controle da política econômica do Estado” (1971, p. 315).

Através da formação desse complexo sistema de planejamento o tecnoburocrata estatal não apenas cria estruturas organizacionais onde operar e assim logra criar cargos burocráticos diferenciados aos quais estão relacionados ordenados relativamente elevados, mas também estabelece uma sólida estrutura política, que aumenta fortemente o poder do Executivo em relação ao Poder Legislativo.

No conceito preliminar de Estado que apresentamos no início deste trabalho, afirmamos que o Estado era uma organização burocrática cons-

tituída de uma elite dirigente, de um corpo de funcionários burocratas e de uma força pública, que exercem o monopólio da violência sobre determinada população em determinado território. Neste modelo, na forma do Estado Capitalista Liberal a elite dirigente é formada pelos políticos, que representam através do Poder Legislativo os interesses da sociedade civil e mais especificamente da classe burguesa dominante.

No Estado Tecnoburocrático-capitalista Dependente que estamos estudando, os tecnoburocratas, principalmente através da criação de estruturas de planejamento ao nível do Estado, reduzem paulatinamente a expressão política do Poder Legislativo. Este vai-se transformando em um mero instrumento das leis e decretos preparados pelos planejadores. Conforme observa Roberto Campos, um dos líderes mais expressivos da tecnoburocracia estatal no Brasil, "o fortalecimento do Executivo, julgado por muitos uma estéril exibição de autoritarismo, respondia no fundo a uma exigência realista já percebida e admitida pelos modernos parlamentos. A tecnificação administrativa, a necessidade de planejamento central, a velocidade das soluções exigidas tornaram inevitável o deslocamento para o Executivo, de boa parte da iniciativa de legislar" (1970, p. 4).

Em outras palavras, a sociedade civil, e particularmente a burguesia, que sempre controlou o Estado Liberal fazendo-se representar no Poder Legislativo (e também na chefia do Poder Executivo), deve agora ceder suas prerrogativas para os tecnoburocratas planejadores, em virtude das exigências técnicas do sistema de planejamento, próprias das sociedades industriais. Obviamente seria necessário perguntar até que ponto são realmente necessidades técnicas; ou trata-se de uma simples estratégia através da qual uma nova classe vai assumindo paulatinamente o poder?