

A relevância da experiência planejamentista da América Latina para os Estados Unidos*

GAYLE AVANT**

1. Objetivos e estrutura do planejamento; 2. Debate público; 3. Estratégia de pesquisas alternativas; 4. Planejamento latino-americano; 5. Atuação do órgão de planejamento; 6. Quatro etapas do planejamento a longo prazo; 7. Avaliações críticas do planejamento latino-americano; 8. Efeitos não intencionais do planejamento; 9. Alternativas para o planejamento global.

The planners are back again, dizia o título do principal editorial da revista *Fortune*, em sua edição de julho de 1975.¹ Os editores estavam preocupados com a apresentação do Balanced Growth and Economic Planning Act de 1975 ao plenário do Senado. A lei é geralmente chamada Lei Humphrey-Javits de planejamento, utilizando os nomes de seus principais defensores, Hubert H. Humphrey, democrata de Minnesota, e Jacob Javits, republicano de Nova Iorque.

Este trabalho descreve o anteprojeto da Lei Humphrey-Javits e defende a idéia de que é inexorável o movimento em direção à ênfase do setor público, a nível federal, em planejamento. Nele se defende, ainda, a idéia de que uma análise da experiência do planejamento nacional na América Latina, durante a vigência da Aliança para o Progresso, beneficiaria não só os futuros planejadores nacionais dos Estados Unidos, mas também

* Trabalho preparado para o Annual Meeting of the Southwestern Political Science Association realizado em Dallas, Texas, de 7 a 10 de abril de 1976, copyright © de 1976, da Southwestern Political Science Association.

** Professor do Departamento de Ciência Política da Baylor University.

¹ The planners are back again (editorial). *Fortune*. July 1975, v. 92, n. 1, p. 71-2.

aqueles que deverão legislar sobre a matéria. Este artigo termina com uma revisão da exigua literatura que analisa os esforços planejamentistas na América Latina durante a época da Aliança para o Progresso.

A National Planning Bill (S1975) foi apresentada em 21 de maio de 1975 e enviada para a Senate Government Operations Committee. Teve o co-patrocínio de oito democratas, liderados por Humphrey, e de Jacob Javits. A Initiative Committee for National Economic Planning, constituída por um grupo de empresários, professores e líderes sindicais e presidida por Walter Wriston, também apoiava a lei. Pouco tempo se passou antes que a atenção pública convergisse para a lei, incluindo o editorial de *Fortune*, já mencionado, um artigo do Senador Javits, em *The Wall Street Journal*,² e mesmo um ataque retórico feito à lei por Henry Hazlett, em 1975.³

À época em que este trabalho estava sendo elaborado (1º de março de 1976), a Lei Humphrey-Javits ainda não tinha sido relatada pela Government Operations Committee.

1. Objetivos e estrutura do planejamento

A lei prevê novas estruturas e procedimentos para o estabelecimento de objetivos econômicos nacionais, focalizando a formulação de planos bienais. Uma nota distribuída pelo gabinete do Senador Javits descreve os objetivos da lei:

“O Balanced Economic Growth Plan estabelecerá objetivos econômicos a longo prazo, devotando atenção especial ao atingimento de metas de pleno emprego, estabilidade de preços, crescimento econômico equilibrado, distribuição equitativa de renda, utilização eficiente de recursos públicos e privados, desenvolvimento regional e urbano equilibrado, estabilidade das relações internacionais e atendimento das necessidades nacionais básicas em vários setores da economia. O plano identificará os recursos necessários para atingir os objetivos e recomendará as ações legislativas e administrativas para alcançá-los. Na esfera do governo federal o plano será implementado através da coordenação de políticas e ações dos órgãos governamentais. A implementação no setor privado e nos estados e municipalidades será conseguida através de cooperação voluntária.”

A lei estabelece uma estrutura sofisticada de planejamento, incluindo uma Economic Planning Board, constituída de três membros, no gabinete do presidente da República. Esse órgão terá o apoio de uma nova Division of Economic Information e será auxiliado, em seu trabalho, por um recém-criado conselho constituído de doze membros, que deverá ajudar na obtenção de apoio público para ampliar o planejamento sistemático a nível federal. Esses novos órgãos prepararão um plano bienal que

² *The Wall Street Journal*, 8 jul. 1975.

³ Hazlett, Henry. Planning disaster. *Barrons Weekly*, Mar. 24, 1975.

será submetido ao Gabinete, em reunião do Council on Economic Planning. Depois de examinado e aprovado pelo Gabinete, o plano será submetido ao Congresso, onde a lei é submetida a audiências públicas mais amplas pelas comissões do Congresso conduzidas pela Joint Economic Committee. A lei estipula a revisão de cada plano pelo Congresso e estabelece procedimentos para a participação pública no processo de planejamento.

Certas características dos novos órgãos deveriam ser mencionadas a esta altura. A Economic Planning Board é composta de três membros nomeados pelo presidente, com a recomendação e anuência do Senado. A Division of Economic Information servirá de órgão de apoio para a Economic Planning Board. O objetivo da divisão é auxiliar a Economic Planning Board a obter, diretamente de outros órgãos federais, dados e estimativas e assessorar quanto à divulgação de informações sobre o processo de planejamento. Uma das atividades iniciais da divisão será pesquisar e avaliar programas governamentais de coleta de informações e recomendar reformas. Há também uma Advisory Committee on Economic Planning, composta de quatro membros indicados pelo presidente da Câmara dos Deputados e quatro pelo presidente do Senado. As funções da Advisory Committee consistem em transmitir ao Board e ao Council as percepções do público.

Os novos órgãos, liderados pela Economic Planning Board, submetem um plano bienal ao Gabinete, que o alterará e, por sua vez, o submeterá ao Congresso.

A lei estabelece que o plano deve ser examinado pelo Congresso.

“Depois de ter sido submetido ao Congresso é atribuição da Joint Economic Committee conduzir as audiências públicas sobre o Balanced Economic Growth Plan, para considerar os pareceres de cada Comissão do Congresso e os relatórios dos governadores e para apresentar à Câmara dos Deputados e ao Senado, 105 dias após haver sido apreciado, um substitutivo aprovando, desaprovando ou modificando, no todo ou em parte, o plano proposto. A Joint Economic Committee deve também preparar um relatório com as decisões e recomendações a respeito de cada uma das principais prescrições contidas no plano. O Congresso deve trabalhar no plano proposto dentro de 135 dias a partir de sua apreciação pelo presidente, aceitando, modificando ou rejeitando os substitutivos apresentados pela Joint Economic Committee. Se os substitutivos rejeitam por completo o plano proposto, o presidente deve revê-lo e apresentá-lo novamente. Se qualquer parte do plano proposto não for aceita pelo Congresso, ela pode deixar de ser implementada pelo presidente.”

A Lei Humphrey-Javits exige que sejam preparados planos econômicos globais e bienais, estabelecendo a forma pela qual devem ser apresentados e os meios de obter o apoio do público para eles, determinando, ainda, que o Poder Executivo reveja e aprove cada plano antes que seja submetido ao Congresso para exame e eventual implementação.

2. Debate público

A apresentação da lei propiciou a chance para a reapresentação de opiniões sobre a necessidade de controle mais centralizado das atividades do setor público. O Senador Humphrey apresentou o antigo argumento de uma nova maneira: "Não podemos esperar alcançar o pleno emprego, a estabilidade de preços e o crescimento econômico do mesmo modo que alguém espera encontrar conchas na praia." Robert Lekachman⁴ tocou no mesmo ponto de um modo menos incisivo, dizendo que não há como escapar ao planejamento, porque sua ausência significa a desordem e o caos. O Senador Javits é de opinião que os principais benefícios de sua lei seriam maior clareza, coerência e oportunidade no estabelecimento dos objetivos do governo federal. Melhor oportunidade pode ser alcançada com melhor coordenação da análise dos dados. O Senador Javits⁵ também afirmou que o planejamento, da maneira como é concebido na lei, incluirá o setor privado, mais os insumos dos governos local e estadual, e que sua versão do planejamento nacional seria "livre de coerção direta ou indireta".

Os que se opõem ao planejamento sugeriram que as declarações do Senador Javits de que o planejamento nacional, como ele havia proposto, seria absolutamente não-coercitivo eram falsas.⁶ Henry Hazlett⁷ afirmou categoricamente que "planejamento significa coerção" e que enfatizar o planejamento governamental seria pior que substituir os planos empresariais pelos esforços do governo.

Para os bem informados observadores do contínuo debate entre *socialismo* e *livre empresa*, os argumentos mencionados nos parágrafos anteriores parecem, indubitavelmente, muito familiares.⁸ A maior parte da tradicional polêmica sobre planejamento pode ser minimizada mediante um rápido exame do crescimento das atividades do governo federal e de seus

⁴ Lekachman, Robert. Financial crisis demands long-range forecasting. *Los Angeles Times*, June 8, 1975.

⁵ Javits, J. *The need for economic planning*. Declaração feita na Corporate Planning Conference realizada em Rosslyn, Virginia, em 13 de novembro de 1975.

⁶ *Fortune*, op. cit. p. 71.

⁷ Hazlett, Henry. op. cit. p. 44.

⁸ Bernard Frieden concluiu que há três pontos de vista potencialmente conflitantes quanto aos propósitos do planejamento: 1. para alguns, o planejamento envolve um processo de redistribuição de recursos; 2. outros percebem o planejamento principalmente voltado para os problemas de eficiência e economia e essencialmente neutro no seu impacto sobre a redistribuição de recursos; 3. há ainda outros que percebem o planejamento como uma forma de advogar a causa daqueles grupos cujos interesses poderiam, de outro modo, ser negligenciados. No contexto norte-americano, aqueles que apoiam o planejamento muito mais centralizado normalmente enfatizam o segundo objetivo, dando menor ênfase à redistribuição de recursos. Críticas veementes do planejamento negam que eficiência e economia sejam um objetivo executável e enfatizam o terceiro ponto de vista usualmente acompanhado da alegação, ainda que velada, de que o planejamento funcionará em detrimento daqueles grupos geralmente já bem sucedidos na apresentação de suas demandas ao governo.

esforços no sentido de melhor planejá-las. O volume das despesas do setor público federal aumentou de 3,1% do Produto Nacional Bruto, em 1930, para 20,4%, em 1973.⁹ O aumento das despesas públicas sugere que o Governo federal está tentando hoje realizar mais do que no passado. Como o Governo procura ter um impacto maior sobre a sociedade, deve trabalhar com mais empenho para coordenar suas próprias atividades e orientar melhor o setor privado, se quiser manter os níveis anteriores de eficácia. Os esforços do Governo federal para controlar suas próprias atividades e as do setor privado em tempo de paz têm sido freqüentes, diversificados e, pelo menos em parte, bem sucedidos.

Os esforços do Governo federal para coordenar melhor suas atividades incluem a Comissão Hoover e as Comissões Brownell, a transformação do Bureau de Orçamento em Office of Management and Budget e o estabelecimento do Domestic Council.¹⁰ As formalidades para coordenar melhor o controle federal sobre as atividades do setor privado incluem o National Resources Planning Board do período do New Deal, o desejo malogrado do Presidente Eisenhower para criar um National Goals Council e o Council on Wage and Price Stability e o Office of Price Stabilization, do período do Presidente Nixon.

A escolha não está entre planejamento e não-planejamento, como alguns polêmicos quiseram fazer-nos acreditar. Mesmo a administração Nixon-Ford, com toda sua tendência ao não-planejamento, está começando a retomar algumas das orientações de planejamento global.¹¹ Segundo Hubert Humphrey a escolha está entre planejamento mais formal e uma abordagem *um pouco* menos formal.

Pergunta: "O planejamento desenvolver-se-á gradativamente ou a estrutura organizacional, como está delineada em seu projeto, será decretada de um só golpe?"

Humphrey: "A verdade é que adotamos uma abordagem gradualista. O planejamento está presente, em parte, no Budget Reform Act; na National Commission on Supplies and Shortages; em algumas das análises feitas pelo General Accounting Office. Há ainda traços dele no Office of Management and Budget. A Joint Economic Committee está despendendo mais tempo com planejamento. É uma idéia amadurecida. E, como a maior parte das coisas neste país, a idéia vingará forçada pela necessidade. Se nós nos encontrarmos envolvidos em problemas econômicos suficientemente sérios, começaremos a examinar detalhadamente não apenas a maneira pela qual cobramos impostos do povo e que tipo de benefício a previdência social provê, mas também a estrutura do Governo e de nosso sistema econômico."

⁹ *Facts and figures on government finance*. New York. Tax Foundation, 1975. p. 33.

¹⁰ Bombardier, G. The managerial function of OMB. *Public Policy*, v. 23, n. 3, p. 317-54, Summer 1975.

¹¹ Lepawsky, Albert. The progressives and the planners. *Public Administration Review*, v. 31, n. 3, p. 297-303, especialmente p. 302, May/June 1971.

O planejamento nacional nos Estados Unidos é, atualmente, feito de um modo incipiente. Parece evidente que, em um futuro não muito distante, maior energia e maior esforço serão aplicados ao planejamento nacional. Com a apresentação do projeto de lei de Humphrey-Javits, pergunta-se: A imposição de uma estrutura formal de planejamento, incluindo a ênfase na preparação de planos escritos, é uma escolha política adequada?

3. Estratégia de pesquisas alternativas

Que tipos de estruturas de planejamento poderiam *funcionar* no contexto da cultura política norte-americana? Uma estratégia de pesquisa exigiria, certamente, cuidadosa análise das causas do sucesso e insucesso de tentativas anteriores de planejamento federal.

Uma segunda estratégia procuraria a visualização de futuras alternativas baseadas em projeções das tendências atuais, modificadas, provavelmente, por imposição de algum tipo de estrutura de planejamento. Esta orientação foi adotada por estudiosos¹² e autores que escrevem para públicos maiores.¹³

Uma terceira estratégia exigiria estudos comparativos de casos de países que tentaram implementar um ou mais sistemas de planejamento formal. Esta estratégia é implicitamente endossada por Lepawsky,¹⁴ que comentou que o planejamento em países não-marxistas é fundamentalmente uma atividade "que pode ser imitada" e por Jesse Burkhead,¹⁵ que acrescentou que os elementos comuns nos planos nacionais eram salientados de uma maneira muito mais evidente do que as diferenças. Como os Estados Unidos são uma nação economicamente avançada e nós, norte-americanos, acreditamos ser uma democracia, os estudos de planejamento em outras nações democráticas e economicamente avançadas podem ser especialmente frutíferos.¹⁶ Jacob Javits mencionou inclusive os exemplos da França e da Suécia no campo do planejamento, como passíveis de serem seguidos pelos Estados Unidos. Outros adotaram esta estratégia de pesquisa. Estudos sobre planejamento na Grã-Bretanha, Alemanha, Suécia (Shonfield), França (MacArthur), e Japão (Komiya) foram publicados em inglês e distribuídos na década passada.

¹² Gross, Bertram. National planning: findings and fallacies. *Public Administration Review*, v. 25, n. 4, p. 263-73, Dec. 1965.

¹³ Tofler, A. *Future shock*. 2. ed. Bantam Books, 1971, especialmente cap. 20, "The strategy of social futurism", p. 446-87.

¹⁴ Lepawsky, op. cit. especialmente p. 298.

¹⁵ Burkhead, J. Fiscal planning — conservative keneysonianism. *Public Administration Review*, v. 31, n. 3, p. 335-45, May/June 1971.

¹⁶ O planejamento soviético, nas suas várias versões, baseia-se principalmente no estabelecimento de quotas de produção pela autoridade central de planejamento. Este método é simplesmente inexequível para países com um amplo setor privado e uma tradição política democrática.

Um exame mais detalhado do planejamento nacional, nos países mencionados no parágrafo anterior mostra que, em cada caso, o planejamento começou no contexto de reconstrução, no período após a Segunda Guerra Mundial — uma situação muito diferente do ambiente de planejamento dos Estados Unidos de hoje. Há outras diferenças importantes entre o ambiente de planejamento após a II Guerra Mundial na Europa Ocidental e no Japão, por um lado, e o atual ambiente de planejamento dos Estados Unidos, por outro. A experiência francesa com planejamento indicativo, por exemplo, decorre, em parte, do papel central do Estado na tradição política francesa, tradição essa que não encontra similar na política dos Estados Unidos. Da mesma maneira, a cultura radicalmente diferente do Japão sugere que a análise da rica experiência de planejamento desse país poderia oferecer somente contribuições limitadas para a solução dos problemas potenciais de planejamento nos Estados Unidos. O estudioso interessado em análise comparativa deveria, sem dúvida, procurar examinar outros casos.

A controvérsia básica deste estudo reside na utilidade que uma avaliação da experiência de planejamento dos principais países latino-americanos, no período em que atuava a Aliança para o Progresso, possa ter para ajudar a compreender melhor as perspectivas e potencialidades de um planejamento nacional mais sistemático nos Estados Unidos. O sucesso desta análise está na afirmação de que o contexto de planejamento na América Latina é suficientemente semelhante à situação norte-americana, de modo que a compreensão do planejamento na América Latina pode contribuir para esclarecer a discussão sobre as perspectivas do planejamento nos Estados Unidos. Similaridades na amplitude das atividades do setor público, tipos de processo de formulação de políticas e a abordagem ao planejamento serão discutidos.¹⁷

Todos os países latino-americanos maiores e mais prósperos tinham um setor privado relativamente grande, comparável, na sua dimensão e atuação, à época em que seus planos nacionais estavam sendo elaborados, ao setor privado dos Estados Unidos no período de 1960-65.

O contexto político da maior parte dos países maiores e mais prósperos durante o período da Aliança era também, de algum modo, semelhante

¹⁷ As diferenças entre o ambiente de planejamento dos países maiores e mais ricos em 1960-65 e o ambiente de planejamento dos Estados Unidos de hoje tornam menos significativo este estudo. Certamente há uma ampla defasagem na renda *per capita* mesmo entre as nações mais ricas (1960-65) e os Estados Unidos de hoje. O impacto do nível de renda no estilo e estrutura de planejamento não deve ser desdenhado. Em segundo lugar, os planos latino-americanos foram concluídos antes da rápida ascensão dos preços mundiais do petróleo em 1974 e 1975. Em terceiro lugar, mesmo os países maiores eram mais sujeitos às influências econômicas externas do que são os Estados Unidos de hoje. Finalmente, algumas pessoas podem até argumentar que os objetivos básicos dos planos latino-americanos eram sensivelmente diferentes dos objetivos identificados no anteprojeto Humphrey-Javits.

ao contexto político dos Estados Unidos.¹⁸ Todos tinham relativa liberdade de imprensa e uma política caracterizada por uma competição estrutural não-violenta entre grupos organizados, como ocorre hoje nos Estados Unidos.¹⁹ O planejamento da América Latina seguia o *estilo americano*. O estilo e a estrutura do planejamento latino-americano durante a Aliança eram muito semelhantes ao estilo e à estrutura de planejamento previstos no projeto de lei de Humphrey-Javits. A Aliança representava o esforço de Kennedy para encorajar o desenvolvimento econômico na América Latina e manter o papel predominante dos Estados Unidos naquela região. O documento básico no qual se fundamentou a Aliança é a Carta de Punta del Este, assinada em agosto de 1961. Uma leitura cuidadosa da Carta não deixa dúvidas de que o planejamento nacional de cada país latino-americano seria um veículo para a consecução dos objetivos econômicos da Aliança:

“Que os programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, globais e bem concebidos, destinados a alcançar o crescimento auto-sustentável, sejam executados de acordo com os princípios democráticos. . .

Os países latino-americanos participantes concordam em adotar ou fortalecer os sistemas para a preparação, execução e revisão periódica de programas nacionais para o desenvolvimento econômico e social, de acordo com os princípios, objetivos e exigências contidas neste documento. As nações latino-americanas participantes devem formular, se possível dentro dos próximos dezoito meses, programas de desenvolvimento a longo prazo. Tais programas devem conter, de acordo com as características de cada país, os elementos constantes do apêndice. . .

Os Estados Unidos deverão assessorar aqueles países participantes cujos programas de desenvolvimento estabeleçam medidas de auto-ajuda e políticas e programas econômicos e sociais condizentes com os objetivos e princípios desta Carta. . .

Cada governo, se assim o desejar, pode apresentar seu programa de desenvolvimento econômico e social à consideração de uma comissão *ad hoc*, composta de não mais que três membros de uma lista de nove especialistas de alto nível. . .

A Comissão estudará o programa de desenvolvimento, trocará opiniões com o governo interessado, com vistas a possíveis modificações e, com seu consentimento, relatará suas conclusões ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a outros governos e instituições que possam estar preparados para fornecer financiamento externo e assistência técnica em conexão com a execução do programa.”²⁰

¹⁸ Para os propósitos deste trabalho pouco se pode extrair da análise de planejamento nos países mais pobres e menores normalmente governados por militares. Por essa razão, os países da América Central e do Caribe, a Bolívia e o Paraguai, não fazem parte deste estudo.

¹⁹ Entendo por “estrutura de competição não-violenta entre grupos organizados”, o tipo de pluralismo entre elites políticas.

²⁰ Charter of Punta del Este. *Department of State Bulletin*. p. 12-5. Sep. 11, 1961.

Para que ninguém se esqueça de que o planejamento era a chave para a Aliança, os autores da Carta acrescentaram um apêndice relacionando os elementos que deverão constar dos documentos de planejamento nacional que os países latino-americanos deveriam elaborar:

“1. metas mutuamente consistentes...

2. prioridades e descrição dos métodos para alcançar as metas... os projetos específicos de desenvolvimento deverão ser justificados em termos de seus custos e benefícios relativos...

3. medidas que serão adotadas para orientar a atuação do setor público e para encorajar a ação privada no apoio aos programas de desenvolvimento;

4. custo estimado... dos principais projetos e do programa de desenvolvimento como um todo, ano por ano, durante o período de sua duração;

5. recursos internos, públicos e privados, que se previa estariam disponíveis para a execução dos programas;

6. efeitos diretos e indiretos dos programas sobre a balança de pagamentos, e o financiamento externo, público e privado, considerado necessário à execução do programa;

7. políticas fiscais e monetárias básicas a serem seguidas para permitir a implementação do programa dentro de um contexto de estabilidade de preço;

8. instrumentos de administração pública... para serem usados na execução do programa...”²¹

A intenção da Carta era assegurar que os planejadores latino-americanos trabalhassem com uma estrutura e um conjunto de normas que deveriam ser claramente coincidentes com as preferências norte-americanas. Exemplos de valores americanos que foram explicitamente inseridos na Carta incluem: auto-ajuda; respeito pelos princípios democráticos; movimento em busca de igualdade de oportunidades; melhoria da educação e da saúde; apoio a dissídios coletivos e relações trabalhistas nos moldes norte-americanos; maior eficiência governamental.

No final de 1965, 17 países haviam submetido seus planos nacionais ao Banco Interamericano de Desenvolvimento.²² Como era de se esperar, os planos tinham um sabor caracteristicamente norte-americano.²³

²¹ Idem. p. 17.

²² Interamerican Development Bank. *Social Progress Trust Fund Annual Report*. 5th annual report. Washington D.C., 1965. p. 103.

²³ Uma abordagem verdadeiramente latino-americana para o controle da inflação, usualmente denominada “a escola «estruturalista”, surgiu do trabalho da CEPAL, sob a liderança de Raul Prebisch. A alternativa oposta, usualmente denominada de “escola monetarista”, estava associada aos pontos de vista do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e dos Estados Unidos. Planos de estabilização preparados sob a Aliança refletiram mais o pensamento da última escola do que da primeira. Para maiores detalhes veja Baer, W. The inflation controversy in Latin America: a survey. *Latin America Research Review*, v. 2, p. 3-25, Spring 1967.

Se bem que outras estratégias de pesquisa possam também ser adequadas, são tais as semelhanças entre o contexto de planejamento nos principais países latino-americanos e o dos Estados Unidos que se pode levar avante a análise da experiência latino-americana em planejamento.

4. Planejamento latino-americano

Faremos uma descrição geral das estruturas de planejamento nacional. A partir daí, relacionaremos os mecanismos usados para integrar um plano nacional latino-americano. Examinaremos, finalmente, a limitada literatura que avalia o planejamento latino-americano. Daremos ênfase especial às avaliações *in loco*, comparando e contrastando muitos planos, seja da perspectiva norte-americana, seja de diversos organismos internacionais.²⁴

A maior parte dos órgãos de planejamento central da América Latina foi criada no período de 1960-63. Alguns foram criados *de novo*. A Bolívia, o Chile e a Colômbia, que constituem exceções, criaram seus órgãos de planejamento nacional nos anos 50.²⁵ Todos tinham por fim desenvolver planos nacionais coerentes com os objetivos da Aliança para o Progresso.

Os órgãos de planejamento foram estabelecidos como entidades autônomas ou localizados no gabinete do presidente ou no do ministro da Fazenda. Os prós e contras de cada uma dessas alternativas de localização são muito discutidos em Waterston.²⁶ De acordo com ele, a localização do órgão de planejamento dentro do gabinete do chefe do Executivo foi bem sucedida quando — e somente quando — o planejador-chefe gozava da confiança e do apoio do seu superior. A localização do órgão de planejamento dentro do Ministério da Fazenda forçou os planejadores à proximidade física com aqueles que controlam diariamente os gastos dos dinheiros públicos. Entretanto, devido à existência de competições interministeriais, o órgão de planejamento localizado dentro do Ministério da Fazenda foi encarado, em alguns casos, como nada mais que um grupo de planejamento do ministério. A relação entre planejador e ministro da Fazenda não era necessariamente cordial ou de apoio mútuo. As sementes do conflito entre planejador e ministro da Fazenda estão na responsabilidade do primeiro pela elasticidade dos recursos para alcançar objetivos e na responsabilidade do último pela distribuição desses recursos por demandas competitivas.²⁷

²⁴ Saul Katz, Bertram Gross e outros muito contribuíram sugerindo como os administradores, nos países em desenvolvimento, poderiam ser mais bem sucedidos na elaboração e implementação de planos nacionais. Estas obras não foram examinadas neste texto.

²⁵ Economic Commission for Latin America. *Development problems in Latin America*. Austin. University of Texas Press, 1970. p. 81.

²⁶ Waterston, Albert. *Development planning: lessons of experience*. Baltimore. Johns Hopkins Press, 1965. p. 467-91.

²⁷ Idem. p. 472-5.

O órgão de planejamento do Chile teve inicialmente autonomia, o que o deixou livre de controles políticos e lhe deu maior flexibilidade para recrutar pessoal e trabalhar com o setor privado. Entretanto, o órgão chileno, como outros na mesma situação, era algumas vezes encarado por ministros e administradores de linha como um órgão meramente aconselhador. Por estas razões a alternativa de órgãos autônomos tornou-se menos popular à medida que o tempo passava.

Algumas vezes a localização de um órgão de planejamento era modificada em decorrência de mudanças de pessoal de cúpula. Um ministro da Fazenda poderoso, poderia, por exemplo, promover um órgão de planejamento e propiciar seu crescimento até seu desligamento do cargo. Neste ponto, o órgão de planejamento poderia ser transferido para o gabinete do presidente ou ser colocado sob a orientação de uma comissão interministerial. Por outro lado, um ministro da Agricultura, da Indústria ou da Educação, especificamente orientado para o aspecto técnico, poderia criar um órgão de planejamento em seu ministério. Esse órgão algumas vezes preparava, para o setor, com pouca ajuda direta do órgão central de planejamento, o esboço de plano.

A posição do planejador-chefe e a localização organizacional do órgão de planejamento tendiam a mudar mais freqüentemente do que as outras unidades organizacionais mais tradicionais dentro dos governos.²⁸

Havia muitas semelhanças nos recursos humanos e na estrutura dos órgãos de planejamento da Aliança. O pessoal apresentava problemas especiais. Cada órgão carecia de indivíduos com habilidades específicas que incluíam relacionamento com políticos de alto nível, acompanhamento rigoroso das atividades diárias de outros órgãos governamentais, capacidade para aplicar técnicas sofisticadas de planejamento e para manter a credibilidade entre os grupos do setor privado. Os dois cargos mais importantes na maioria dos órgãos de planejamento eram ocupados por um político nomeado e por um técnico especialista, normalmente um economista. A divisão do trabalho entre os dois resultava, em geral, na absorção da maior parte de responsabilidade administrativa diária pelo técnico especialista.

Logo no início das atividades da maioria dos órgãos de planejamento muitos funcionários foram requisitados de outros órgãos. Os planos industriais, por exemplo, eram normalmente elaborados por antigos funcionários do Ministério da Indústria; os planos agrícolas, por ex-funcionários do Ministério da Agricultura. Pessoas proeminentes foram algumas vezes contratadas para trabalhar nos Departamentos de Planejamento, encarregadas das atividades do setor privado, e, mais comumente, empresários foram convidados a participar de comissões de apoio ao processo de planejamento. A nível profissional mais baixo, grande parte do desenvolvimento e análise de dados estatísticos foi feita por estudantes universitários, que

²⁸ No Uruguai, o papel e a localização do órgão de planejamento foram finalmente formalizados na Constituição de 1966.

trabalhavam em tempo parcial, e por recém-formados,²⁹ que trabalhavam em tempo integral.

Técnicos estrangeiros desempenharam papéis importantes na maioria dos órgãos de planejamento da América Latina. Grupos de especialistas estrangeiros sob a responsabilidade do BID (Banco Interamericano do Desenvolvimento), da OEA (Organização dos Estados Americanos) e da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) foram designados para os mais importantes órgãos de planejamento latino-americanos. Membros desses grupos eram normalmente designados para os órgãos de linha. Além disso, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional e os órgãos das Nações Unidas forneceram assistência parcial sob a forma de pagamentos de salários para alguns funcionários específicos de órgãos de planejamento.³⁰ A capacidade, motivação e eficácia desses especialistas internacionais variou amplamente de indivíduo para indivíduo. Já que os órgãos internacionais pagavam os salários dos técnicos estrangeiros, o diretor do órgão de planejamento transformou-se mais em um árbitro do que em um decisor em assuntos de pessoal com relação aos técnicos estrangeiros. Como veremos a seguir, os problemas de pessoal enfrentados pelos diretores dos órgãos eram relativamente insignificantes comparados aos problemas de preparação do plano.

5. Atuação do órgão de planejamento

Os órgãos de planejamento latino-americanos, fossem eles recentemente criados ou estimulados pela formação da Aliança para o Progresso, enfrentaram uma série de problemas graves. O mais importante deles, depois do de pessoal, era a preparação de anteprojetos, a participação na formulação de um programa de estabilização econômica e a elaboração de um plano a longo prazo.

O exame dos documentos da Aliança mostrou que os países que pudessem demonstrar rápido progresso em relação à estabilização econômica e apresentar anteprojetos bem documentados seriam os principais favorecidos pelas benesses dos órgãos de ajuda externa. Devido a essas prioridades, determinadas externamente, os órgãos de planejamento resolveram dedicar-se à formulação de programas e anteprojetos de estabilização.

Se bem que tanto a estabilização econômica como a eficácia na preparação de projetos fossem criticamente importantes, os novos órgãos de planejamento encontraram mais dificuldades ao tratar do primeiro pro-

²⁹ Na América Latina, muitos estudantes e professores têm outros empregos que concorrem com o desempenho de seus deveres acadêmicos. Um planejador de alto nível, recentemente nomeado, por exemplo, manteria nominalmente seu emprego na universidade e traria alguns de seus melhores alunos e jovens professores para o órgão de planejamento.

³⁰ No Uruguai, a seção de administração pública do órgão de planejamento foi dirigida por um argentino que trabalhava sob a égide das Nações Unidas.

blema. O controle da inflação significava, na maioria dos casos, imposição — sempre impopular — de limitações sobre os salários.³¹ Além disso, os especialistas em salários e preços estavam normalmente concentrados nos ministérios da Fazenda, nos bancos centrais e não nos novos órgãos de planejamento. Por estas razões, os órgãos de planejamento aplicaram seus esforços à preparação de projetos. Em alguns casos, os órgãos de planejamento foram colocados a serviço das agências de ajuda externa para obter dados necessários à justificação dos pedidos adicionais de financiamento para projetos específicos.

Durante os dois primeiros anos de atuação da Aliança, os órgãos de planejamento dedicaram a maior parte de sua atenção à preparação de anteprojetos que eram então submetidos aos órgãos internacionais com vistas a financiamento. Um órgão de planejamento poderia, freqüentemente, reapresentar, para obter financiamento, uma proposta *congelada* em outro órgão do governo.

Se bem que a preparação de anteprojetos absorvesse muito das energias dos órgãos de planejamento, logo no início de suas atividades, e continuasse como uma de suas principais tarefas, a preparação de planos formais tornou-se cada vez mais importante. Os primeiros planos substantivos eram pouco mais que coletâneas de anteprojetos selecionados.

A maioria dos planejadores latino-americanos tinha, entretanto, uma noção mais sofisticada de como elaborar planos, extraída da experiência de planejamento da França, de cursos dados pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. O planejamento consistia — como lhes havia sido ensinado — de dois ou talvez três planos integrados:

1. um plano a *curto prazo*, de um ou dois anos, forneceria as bases para a estabilização econômica e a implantação de pequenas reformas administrativas e financeiras;
2. um plano a *médio prazo*, de três a cinco anos, no qual seriam incluídos os principais projetos, nada tão amplo, porém, quanto o desenvolvimento de grandes sistemas de controle de enchentes ou a reestruturação de instituições de educação técnica;
3. um plano a *longo prazo*, de oito ou dez anos, no qual mudanças de qualquer magnitude poderiam ser propostas.³²

Seguindo esta seqüência, as principais publicações de um órgão de planejamento poderiam começar com a compilação de dados apresentados, algumas vezes, como um diagnóstico dos vários setores econômicos, incluindo educação e administração pública. Estas publicações poderiam ser seguidas de um plano de ação recomendando reformas por um período de um ou dois anos. O órgão de planejamento poderia, ao mesmo tempo, colaborar na publicação de um programa de estabilização. As publicações

³¹ Na América Latina, os salários da maioria dos trabalhadores industriais e de serviços urbanos são determinados pelo governo.

³² United Nations. *Organizational aspects of planning*. Department of Economic and Social Affairs, Feb. 15, 1963. p. 6-9.

do órgão poderiam, em seguida, focalizar um plano de reforma administrativa, de dois ou três anos, para aperfeiçoar a coleta de dados governamentais ou a administração portuária. Talvez a publicação seguinte pudesse ser um plano setorial de longo prazo, preparado e divulgado antecipadamente devido aos esforços de um ministro em particular que apoiasse o plano global. A última das publicações importantes corresponderia, finalmente, aos volumes do plano nacional a longo prazo. A publicação de anteprojetos poderia frequentemente encabeçar a lista, mas poderia também estar distribuída indiscriminadamente ao longo desta relação.

Já que a elaboração de planos dos órgãos latino-americanos é o alvo da análise comparativa deste trabalho, a metodologia utilizada para sua preparação será apresentada mais detalhadamente.

6. Quatro etapas do planejamento a longo prazo

A elaboração de um plano a longo prazo era um processo complexo, que pode ser melhor analisado se for dividido em quatro etapas.³³

A primeira etapa consistia na identificação de uma taxa de crescimento econômico adequada e, conseqüentemente, de um nível a ser atingido pelo produto interno ao final do período de planejamento. A carta mencionava uma meta *mínima* de 2,5% ao ano de aumento do Produto Nacional Bruto (PNB). Isto significava que os países com uma baixa taxa de 1,5% de aumento populacional (Argentina e Uruguai) tinham que alcançar uma taxa de crescimento do PNB de cerca de 4% para atingir a meta estabelecida pela Aliança. A maior parte dos outros países estava atingindo taxas de aumento populacional anual que se situavam entre 2,9 e 3,8%, o que significava que esses deveriam alcançar e manter uma taxa de crescimento do PNB oscilando entre 5,4 e 6,2% ao ano. A meta de crescimento econômico estabelecida pela Aliança era extremamente otimista, particularmente para países que alcançavam altas taxas de crescimento populacional. Por razões políticas, entretanto, não se poderia estabelecer uma meta menor do que o padrão mínimo da Aliança. Tendo em mente essas considerações, determinou-se uma meta em relação à taxa de crescimento. Para que a meta de crescimento tivesse algum significado deveria, naturalmente, ser relacionada a estimativas coetâneas de atividade econômica, tais como o Produto Interno Bruto e os investimentos *por setor*. Os órgãos de planejamento deveriam não só estabelecer e apoiar certas estimativas econômicas fixadas, como também anunciar metas de crescimento econômico.

A segunda etapa do processo de planejamento deu aos economistas e estatísticos completa liberdade para aplicar seus conhecimentos profissio-

³³ Aqueles que desejam uma descrição das técnicas usadas e da variada ênfase substantiva nos planos latino-americanos devem pesquisar em *Estado de la planificación en America Latina* H/x.14. Mayo 1969, do Consejo Interamericano Económico y Social.

nais. Os níveis contemporâneos de produto interno e de investimento por setor foram comparados com os índices exigidos para alcançar os objetivos do plano global. Como se esperava, a extrapolação das tendências vigentes mostrou que a maior parte dos países não conseguiria alcançar os objetivos de crescimento estabelecidos pela Aliança. Em resumo, os planejadores defrontaram-se com várias alternativas:

- a) baixar as metas do planejamento;
- b) estimular novos investimentos, de fontes internas ou externas;
- c) encontrar maneiras de aumentar o produto a partir de um determinado nível de investimento (por exemplo: aumentar a proporção entre capital incremental e produto); e
- d) utilizar estimativas mais favoráveis de produtividade futura.

Naqueles países que encaravam seriamente o planejamento nacional, todas essas alternativas foram utilizadas. A mudança das metas do plano era uma tarefa relativamente fácil até que os objetivos foram divulgados.

A abordagem latino-americana ao planejamento impunha revisões do plano de maneira que suas várias partes componentes se ajustassem. Os dados estatísticos disponíveis eram muitas vezes incompletos, extraídos de amostras muito pequenas ou, por alguma razão, inexatos, e a alteração de estimativas para tornar o plano integrado provocava grandes perturbações.

A terceira etapa do processo de planejamento consistia em publicar o plano e submeter os documentos a ele referentes ao chefe do Executivo, ao Poder Legislativo e aos órgãos internacionais. Em relação a estes últimos, a apresentação era formalizada através de uma reunião realizada em Washington, entre representantes do governo que elaborara o plano e membros do Comitê dos Nove (CIAP Committee), assessorados por representantes dos órgãos que concediam auxílio financeiro. A partir do momento que foi estabelecida, com antecedência, uma data para essa reunião, ela passou a coincidir com o final do processo de preparação do plano. As revisões anuais do Comitê dos Nove (CIAP Annual Reviews) tendiam a focalizar as necessidades imediatas e as condições vigentes do programa de estabilização do governo que havia apresentado o plano e a examinar os planos setoriais concluídos recentemente, ou os anteprojetos que seriam um dia incluídos no plano a longo prazo. Alguns planos a longo prazo foram, na realidade, totalmente revistos, sendo mesmo estabelecidos meios para revisão anual do andamento de sua implementação.³⁴

A quarta etapa do processo consistia na implementação das propostas e recomendações contidas nos planos. Por razões que serão explicadas a seguir, os planos latino-americanos tiveram pequeno impacto sobre a economia da nação ou sobre a atuação dos governos que os elaboraram.

³⁴ A elaboração do plano do setor educação e do plano da administração pública não se encaixa perfeitamente nos três estágios apresentados anteriormente porque nenhum deles tinha metas que fossem intimamente relacionadas aos objetivos macroeconômicos.

7. Avaliações críticas do planejamento latino-americano

Terão os planos latino-americanos alcançado os objetivos implícitos ou explícitos? Se não o conseguiram, por quê? Quais foram os principais resultados não intencionais da experiência de planejamento nos países latino-americanos? Cada uma dessas questões será tratada nesta seção.

Os planos formulados sob a orientação da Aliança tinham por objetivo servir como planos de ação governamental, como apoio às solicitações de ajuda externa e como orientação para acelerar o crescimento econômico *per capita*. Em relação a todos esses três aspectos os planos latino-americanos não produziram resultados marcantes.

Se bem que partes específicas de planos nacionais tenham sido implementadas, nenhum plano foi usado como um roteiro coerente da política de desenvolvimento governamental. Após rever o planejamento brasileiro durante 1961-1963, Daland³⁵ concluiu que somente poucos resultados haviam sido alcançados. Peter Nehemkis³⁶ disse que "...os planos de desenvolvimento parecem mais exercícios acadêmicos que planos de ação". Para Albert Waterston³⁷ — técnico do Banco Mundial em estrutura de planejamento — muitos dos órgãos de planejamento da América Latina que ele visitou em 1960 pareciam pouco mais que organizações *fantasmas*.

É difícil estabelecer com precisão o papel do planejamento na busca de ajuda externa adicional. Há alguma evidência de que aqueles países que demonstraram progresso no início da atuação da Aliança receberam tratamento favorável. Aparelhar-se rapidamente para o planejamento não é, porém, o mesmo que a efetiva preparação e implementação de um plano.

Todas as evidências indicam que os objetivos de crescimento econômico não foram atingidos. A análise do plano decenal do Uruguai, feita pelo autor³⁸ em 1971 e do plano bienal da Venezuela, feita por Levy,³⁹ mostrou que o desempenho econômico real esteve muito abaixo das metas do planejamento. Examinando o desempenho dos órgãos de planejamento em grande número de países menos desenvolvidos, incluindo os latino-americanos, Albert Waterston conclui que "...exceto por períodos curtos, a maior parte dos países não conseguiu sequer alcançar modestas metas de renda e produto".⁴⁰

³⁵ Daland, R.T. *Brazilian planning*. Chapel Hill, North Carolina. University of North Carolina Press, 1967. p. 138.

³⁶ Nehemkis, P. The Alliance for Progress. In: Veliz, C. *Latin America and the Caribbean*. New York, Praeger, 1968. p. 573.

³⁷ Waterston, Albert. Planning the planning under the Alliance for Progress. *Development administration: concepts and problems*. Syracuse. Syracuse University Press, 1963. p. 3.

³⁸ Avant, G. Um processo empírico de avaliação de planos: o caso uruguaio. *Revista de Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, 2 trim. 1971. p. 85-91.

³⁹ Levy, F.D. *The contributions of economic in Venezuela*. New York, Praeger, 1968. p. 195-204.

⁴⁰ Waterston, Albert. A hard look at development planning. *Finance and Development*. v. 3, n. 2, p. 85, June 1966.

O que aconteceu? Por que os objetivos principais e explícitos dos planos não foram atingidos? Waterston diz que os objetivos do plano podem ter sido muito ambiciosos, se bem que seus exemplos específicos tenham sido extraídos de outras áreas e não da América Latina.⁴¹ As demais explicações podem ser agrupadas sob três tópicos: a) falta de apoio político para o planejamento; b) esforço excessivo, por parte do órgão de planejamento, dedicado à elaboração do plano, em contraste com outras atividades; e c) precário relacionamento entre o órgão de planejamento e o setor privado. Vamos examinar cada um deles.

A falta de apoio político foi a principal razão encontrada pela CEPAL⁴² e por Waterston⁴³ para explicar o insucesso do planejamento. A CEPAL⁴⁴ explicou a inabilidade de alguns órgãos de planejamento em obter qualquer resposta dos líderes políticos, dizendo que aqueles estavam algumas vezes "... isolados dos canais tradicionais de decisão". Parece que Daland⁴⁵ concorda com as conclusões da CEPAL quando sugere que o planejamento, no Brasil, não foi bem sucedido porque os planejadores brasileiros adotaram técnicas que não eram compatíveis com a cultura política do país. Foram encontradas outras explicações sobre a falta de apoio político. No Uruguai, o Legislativo, que desempenhou um importante papel, entrou em muitas atividades do órgão de planejamento.⁴⁶ Em países suficientemente grandes para tornar o planejamento regional factível, a CEPAL sugeriu que "o planejamento regional tem que enfrentar inúmeros obstáculos dos quais o menor não é o fato de que as divisões políticas e as áreas econômicas não são as mesmas. Já que as regiões adequadas para servirem de base para o planejamento freqüentemente englobam diferentes divisões políticas... é muito difícil harmonizar opiniões e progredir no sentido de objetivos comuns".⁴⁷

Uma atmosfera de irrealismo envolve essas críticas. Elas consideram que os políticos deveriam ter adotado a maximização do crescimento econômico como seu principal objetivo e perseguido essa meta independentemente dos interesses partidários. Em primeiro lugar, o crescimento econômico é apenas um dentre inúmeros objetivos públicos legítimos. Pode não ser um objetivo em si, a despeito dos pronunciamentos públicos. Em segundo lugar, qualquer grande departamento ou ministério está sujeito, em sua atuação, a limitações ideológicas e administrativas que o forcem sistematicamente a se desviar da eficiente consecução de suas metas.

De acordo com as críticas, os órgãos latino-americanos gastaram muito mais tempo elaborando planos do que em outras atividades necessárias

⁴¹ Idem. p. 88-9.

⁴² Economic Commission for Latin America. op. cit. p. 84.

⁴³ Waterston, Albert. A hard look... op. cit. p. 86.

⁴⁴ Economic Commission for Latin America. op. cit. p. 86.

⁴⁵ Daland, Robert T. op. cit. p. 138.

⁴⁶ Avant, G. *Planning and political influence: the Uruguayan case*. University of North Carolina, 1968, p. 156. Tese de doutorado, não publicada.

⁴⁷ Economic Commission for Latin America. op. cit. p. 87.

para tornar o planejamento produtivo.⁴⁸ Segundo a CEPAL, os órgãos de planejamento deveriam ter dado mais atenção à melhoria da qualidade dos dados estatísticos, particularmente nas áreas de comércio interno, construção, transporte e desemprego.⁴⁹ Wasterston e a CEPAL concordaram que os órgãos despendiam muito tempo elaborando planos e pouco tempo traduzindo aqueles planos em programas específicos de política econômica e planos operacionais a curto prazo.⁵⁰ Wasterston acrescentou, refletindo talvez a orientação do seu empregador, que os órgãos não dedicavam suficiente esforço à preparação de anteprojetos viáveis e bem documentados.⁵¹

A terceira e última crítica ao planejamento latino-americano refere-se ao relacionamento entre o órgão de planejamento e o setor privado. Levy⁵² comenta que os planejadores venezuelanos subestimaram o pessimismo e a hostilidade do setor privado para com o planejamento governamental, enquanto Shafer apresenta várias razões pelas quais os setores público e privado do México não trabalharam juntos na consecução dos objetivos do planejamento.⁵³ Depois de uma visita a seis órgãos de planejamento latino-americano, realizada em meados de 1964, Tyron percebeu que os planejadores tendiam a ignorar ou a não acreditar na possibilidade de participação do setor privado no planejamento governamental. Segundo Tyron⁵⁴ esta atitude poderia ser atribuída à orientação dos cursos de treinamento oferecidos aos planejadores pela CEPAL.

Após examinarmos rapidamente as causas do deficiente desempenho do planejamento da América Latina na consecução de objetivos explícitos, incluindo mais especificamente o rápido crescimento do produto interno *per capita*, vamos analisar os efeitos não intencionais do planejamento latino-americano.

8. Efeitos não intencionais do planejamento

Terão sido válidos o tempo e os esforços despendidos por todos aqueles envolvidos na experiência latino-americana de planejamento? Em caso positivo, deve-se identificar o valor dos resultados não intencionais do planejamento, definidos aqui como produtos não previstos nos planos.

Os efeitos não intencionais do planejamento podem ser facilmente agrupados em cinco categorias: capacitação de pessoal, coleta de dados básicos,

⁴⁸ Gross, Bertram. National planning: findings and fallacies. *Public Administration Review*, v. 25, n. 4, p. 265, 1965.

⁴⁹ Economic Commission for Latin America. *op. cit.* p. 94-5.

⁵⁰ Wasterston, Albert. The planning under... *op. cit.* p. 1-21 e Economic Commission for Latin America. *op. cit.* p. 82.

⁵¹ Wasterston, Albert. A hard look at... *op. cit.* p. 89.

⁵² Levy, F.D. *op. cit.*

⁵³ Shafer, R. J. *Mexico: mutual adjustment planning*. Syracuse, Syracuse University Press, 1966. p. 120.

⁵⁴ Tyron, J.L. *Notes on Latin American development planning*. National Planning Association, 1965. p. 25-32.

resultados educacionais, impactos políticos e identificação de novos problemas. Cada um será aqui tratado separadamente.

O treinamento foi indubitavelmente uma das primeiras ênfases da Aliança para o Progresso. Cada país necessitava de novos técnicos e administradores para assegurar que os empréstimos feitos pela Aliança fossem aplicados segundo sua orientação. O Banco Mundial aumentou sensivelmente a participação de latino-americanos em seus cursos durante os primeiros anos de Aliança. O Banco Interamericano também começou a oferecer cursos a funcionários públicos latino-americanos. A CEPAL criou o Instituto de Planejamento Latino-Americano como órgão de treinamento. A qualidade e a ênfase do treinamento variaram de acordo com cada instituição internacional. Alguns cursos foram projetados para informar os treinandos sobre os sistemas de relatórios usados pelos órgãos responsáveis pelos empréstimos. Outros enfatizaram tópicos tais como elaboração e análise de projetos e coleta de dados. O treinamento oferecido pelos órgãos internacionais exerceu, de algum modo, um efeito estimulador porque cada um dos órgãos nacionais de planejamento mais qualificado desenvolveu seu próprio programa de treinamento para funcionários públicos.⁵⁵ Certamente o esforço de planejamento da Aliança teve algum impacto positivo sobre o nível de capacitação em certas áreas, como, por exemplo, a de elaboração de projetos.

Os esforços de planejamento da Aliança resultaram em coleta e análise de dados socioeconômicos mais amplos e de melhor qualidade, em comparação aos anos precedentes. Este esforço para aperfeiçoar a coleta de dados refletiu, por um lado, a necessidade de desenvolver indicadores de progresso social e, por outro, o fato de que os planejadores sentiam uma exigência real e premente de melhorar suas fontes de informações. Censos estatísticos e pesquisas de vários tipos foram realizados em muitos dos países maiores. A evidência do que restou dos esforços da Aliança com relação à coleta de dados é, quando muito, episódica. Por exemplo, um relatório sobre uma pesquisa sobre funcionários públicos uruguaios, elaborado em 1972, credita ao órgão uruguaio de planejamento o mérito do trabalho de pesquisa.⁵⁶

Os resultados educacionais do planejamento parecem ter sido particularmente relevantes no caso venezuelano. Friedman⁵⁷ diz que “o planejamento nacional ajudou a criar uma nova mentalidade”. As atividades da Cordiplan, órgão venezuelano de planejamento, levaram à ampla aceitação do planejamento como um processo legítimo de decisão governamental. O planejamento agiu na Venezuela como uma força de equilíbrio para contrabalançar o fatalismo originado por insucessos freqüentes, pobreza e

⁵⁵ Alguns órgãos de planejamento nacional desenvolvem cursos de curta duração para indivíduos não pertencentes aos quadros governamentais.

⁵⁶ Uruguay. Oficina Nacional del Servicio Civil. *El servicio civil Uruguayo*. Montevideo, Uruguay, 1972. p. 18.

⁵⁷ Friedman, John. *Venezuela, from doctrine to dialogue*. Syracuse, Syracuse University Press, 1965. p. 43.

desespero. Levy⁵⁸ afirma que a Cordiplan era "... o principal promotor e vendedor da *mística* do desenvolvimento". O esforço venezuelano de planejamento teve, então, algum impacto sobre a opinião pública. Este fenômeno não foi salientado pelos observadores do planejamento nacional de outros países.

Os resultados políticos do planejamento nacional vão desde o desenvolvimento profissional individual até a criação de novos órgãos na arena política nacional. O atual diretor da CEPAL obteve seu posto devido, em parte, à eficácia de sua liderança no órgão uruguaio de planejamento. Levy⁵⁹ comenta que o planejamento nacional na Venezuela transferiu o poder decisório para as mãos dos técnicos, enquanto Friedman afirma que o planejamento ajudou a carreira de políticos tecnocratas.⁶⁰ Bertram Gross⁶¹ no resumo das conclusões de um seminário sobre planejamento nacional, afirmou que "... a Economia e os econométristas, além de suas contribuições técnicas, desempenharam importantes papéis sociais no planejamento nacional". Os benefícios políticos do planejamento atingiram igualmente políticos e funcionários públicos que aceitaram as técnicas de planejamento.

O último e talvez mais significativo impacto do planejamento latino-americano orientado pela Aliança foi a introdução de novos problemas no palco das decisões governamentais. A maior parte desses problemas era tanto de natureza técnica como econômica: Como beneficiar, com a irrigação, maior número de fazendeiros? Onde construir uma estrada que tivesse maior impacto sobre o desenvolvimento regional? Muito frequentemente estes problemas mostraram ser críticos no sentido que Quade⁶² dá ao termo:

"Os problemas de política pública tendem a ser *críticos*, isto é, eles podem apresentar-se indefinidos e não há regras para indicar ao decisor quando ele terá uma solução. Entretanto, uma solução proposta não é falsa ou verdadeira, mas boa ou má. Pode não haver um teste imediato ou conclusivo de uma solução — o conjunto de soluções potenciais é infinito; cada problema é essencialmente único e é um sintoma de outro problema. Mesmo em relação aos problemas facilmente comparáveis, envolvidos na localização de uma pista de alta velocidade ou na modificação de um currículo escolar, não há uma solução, mas uma resolução, que deve basear-se em julgamento político. O traçado de uma pista de alta velocidade, por exemplo, pode ser diferente, dependendo do critério que se adote: minimizar os custos de construção, diminuir o tempo de viagem, evitar a destruição da beleza cênica, ou diminuir o número de pessoas desalojadas, etc. O problema tem que ser *estruturado* antes que os métodos

⁵⁸ Levy, F.D. op. cit. p. 33.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Friedman, John. op. cit. p. 50.

⁶¹ Gross, Bertram. op. cit. p. 265.

⁶² Quade, E.S. *Analysis for public decisions*. New York, American Elsevier, 1975. p. 8.

tradicionais possam ser aplicados. Na estruturação, porém, o problema original pode ser descaracterizado e não ser mais o mesmo.”

Não é difícil resumir a experiência latino-americana de planejamento. Imprimiu-se um impulso aos esforços iniciais do planejamento nacional e ele se instalou nos países em resposta às recomendações contidas na Carta de Punta del Este, que alertava para a necessidade de utilizar melhor os recursos financeiros nacionais e internacionais, orientando cada país na busca e manutenção de um nível mais elevado de crescimento econômico. Em cada país o papel do setor privado deveria ser preservado e a devida atenção deveria ser dada à melhoria das condições de vida dos cidadãos menos afortunados. Os objetivos deveriam ser alcançados através da preparação de planos nacionais sistemáticos e formais que deveriam ser examinados em Washington e financiados parcialmente por órgãos internacionais. Infelizmente, as expectativas iniciais dos planejadores da Aliança mostraram-se indevidamente otimistas. As metas de crescimento econômico da Aliança não foram alcançadas. Mesmo os planos nacionais melhor formulados não tiveram qualquer impacto identificável sobre as taxas de crescimento econômico nacional. Certos benefícios latentes ou secundários do planejamento foram, entretanto, identificados neste trabalho. Como resultado do planejamento nacional, financiado pela Aliança, o nível de capacitação dos planejadores latinos e a qualidade dos dados socioeconômicos básicos coletados pelos governos latino-americanos melhoraram. Entretanto, o ponto central do debate público deslocou-se no sentido de se atribuir maior importância aos aspectos de desenvolvimento econômico. Em alguns países, os esforços no sentido da adoção do planejamento central resultaram na supervalorização do trabalho de economistas e técnicos, em alguma melhoria da análise de projetos e na tendência, entre os políticos eleitos, para maior sensibilidade para compreender seus aspectos técnicos e econômicos.

9. Alternativas para o planejamento global

“Não há como escapar ao planejamento, porque sua ausência significa a desordem e o caos”, disse Robert Lekachman no editorial do *Los Angeles Times*.⁶³ Os planos globais preparados pelos países latino-americanos acabaram, em última análise, não sendo globais. Na verdade, as causas do insucesso variaram de governo para governo: inabilidade em conseguir o apoio do setor privado, na Venezuela; precariedade de informações básicas, no Peru; problemas administrativos, no Brasil; e ausência de apoio legislativo, no Uruguai. Os objetivos explícitos contidos nos planos latino-americanos raramente foram alcançados e há alguma dúvida quanto à validade dos objetivos latentes ou secundários alcançados. Se a alternativa para a América Latina não for o planejamento global, será ela a “desordem e o caos”? Claro que não! Do mesmo modo, se o anteprojeto Humphrey-

⁶³ Lekachman, Robert. op. cit.

Javits não for aprovado, serão a desordem e o caos as únicas opções disponíveis para os Estados Unidos da América do Norte? Claro que não!

Políticos sofisticados, como os senadores Javits e Humphrey, perceberam que a tendência a longo prazo, nos Estados Unidos, é no sentido de um controle mais centralizado e racionalmente planejado, tanto das atividades do setor público como do privado. Ambos perceberam também que seu projeto, que estabelece uma estrutura de planejamento formal e sofisticada, tem chances muito limitadas de aprovação pelo Senado e pela Câmara dos Deputados e nenhuma possibilidade de receber aprovação dos atuais ocupantes da Casa Branca.

É arriscado fazer especulações em torno dos motivos dos políticos. Tendo sido tomadas essas medidas audaciosas, chamo novamente a atenção dos leitores para dois resultados latentes do planejamento latino-americano: ele provocou a distribuição do poder político entre grupos políticos e seus esforços serviram de veículo tanto para identificar novos problemas na arena pública, como para redefinir problemas antigos.

Os senadores Humphrey e Javits, juntamente com muitos outros, têm argumentado que demasiado poder decisório está concentrado nas mãos do Executivo. É certo que a tendência, a partir de Watergate, tem-se orientado no sentido de diminuir o poder do presidente e aumentar o do Legislativo. Esse esforço tem-se manifestado de várias formas. O projeto Humphrey-Javits pode ser legitimamente percebido como parte de um esforço mais amplo para aumentar o poder decisório do Congresso, no que se refere à utilização de recursos públicos e à economia nacional.

Humphrey e Javits devem ter elaborado o anteprojeto de lei de planejamento nacional como parte de um esforço de redefinição das prioridades nacionais. Uma parte desse esforço abrangerá a apresentação do anteprojeto, acompanhado de muita publicidade reforçando, talvez, a percepção de que predomina na Casa Branca uma administração *inerte*. Este cenário lembra muito os eventos que se seguiram à indicação de Lyndon Johnson para líder da maioria no Senado e seu Seven-Point Legislative Program, durante os últimos anos da administração de Eisenhower.

O segundo cenário é um pouco mais complexo. Alguns economistas defendem a idéia de que o dinamismo da economia norte-americana e os níveis crescentes de prosperidade têm sido o resultado do surgimento sucessivo de novas prioridades da despesa pública, a intervalos regulares. O Plano Marshall foi, sem sombra de dúvida, um produto da Administração Truman. A criação do National Defense Highway System identifica-se com o Governo de Eisenhower. A guerra no Vietnã e o surgimento do National Aeronautics and Space Agency foram fenômenos da era Kennedy-Johnson. Mesmo tendo o Presidente Nixon alertado para a necessidade de maiores esforços nacionais no sentido de garantir a auto-suficiência energética no prazo de cinco anos, a administração Ford falhou na implementação dessa iniciativa. O Projeto Humphrey-Javits pode ser percebido como um alerta para a redefinição fundamental dos problemas nacionais, conduzindo a um maior esforço nacional para resolver os problemas ener-

géticos e ambientais. A eloquência do Senador Javits fortalece este ponto de vista:

“No passado, alguns setores que lideraram nossa economia, especialmente a indústria de construção civil e a automobilística, tradicionalmente nos livraram da recessão... Nova fase de prosperidade deve originar-se de alguma outra fonte e os investimentos do setor privado, isoladamente, não podem agora realizar essa tarefa. Ao mesmo tempo a nação enfrenta enorme carência de capital, especialmente em áreas críticas como a energética, a de inovação tecnológica e a ambiental, o que requer muito tempo e enorme quantidade de recursos financeiros. Para isto torna-se necessária uma associação produtiva, a longo prazo, entre a iniciativa privada e a ajuda governamental.”⁶⁴

Quaisquer que sejam os motivos dos defensores do projeto de planejamento nacional, a sofisticada estrutura formal que eles propõem provavelmente não será transformada em lei. Se o projeto for aprovado e se as estruturas formais forem implantadas, o pouco que sabemos das experiências semelhantes de planejamento na América Latina sugere que mesmo seus defensores ficarão ao mesmo tempo surpresos e desapontados com o produto de seu trabalho.

Summary

The Humphrey-Javits national planning bill would, if enacted, establish a formal and elaborate planning system focusing on the preparation of two year plans. Even if this particular bill is not passed, the long term trend toward greater governmental control of its own activities and of private sector activities seems inexorable.

Any of several research strategies might be used to assess the likely impact of the introduction of a formal planning system in the United States. One strategy would focus on analysis of the impact of planning systems, similar to that proposed in the Humphrey-Javits bill, on political-economic systems not radically different from that found in the United States.

With some obvious exceptions noted in the body of this paper, the planning experience of the major and wealthier Latin American countries during the period 1960-1965 meets the criteria mentioned above.

Only a few volumes and isolated monographs treat the impact of Latin American planning during the Alliance for Progress epoch. A survey of the materials shows that planning goals were seldom met and, further, that Latin American governments did not use formal and written development plans as guides for action. Since explicit planning goals were not attained, the results of Latin American planning, if any, must have flowed from unintended effects of planning. A brief catalog of unintended results is developed from the limited literature on Latin American planning.

If the Humphrey-Javits planning bill were implemented, what little we know about similar planning experiments in Latin America suggests that even the bill's sponsors would be both surprised and disappointed by the product of their handiwork.

⁶⁴ Javits, J. *op. cit.* p. 3.

O PROCESSO POLITICO

Estudo Comparado

Jorgen Rasmussen

O ensino bem sucedido de um curso de introdução à política comparada (ou governo comparado) envolve a apresentação de informes muito bem organizados em torno de uma estrutura coerente. Portanto, para surtir efeito, um livro-texto necessita prover uma estrutura metódica e articulada que não apenas classifique a informação básica, mas também torne-a vital e relevante para o aluno.

O processo político preenche tais requisitos: material cuidadosamente escolhido, coerência intelectual, clareza estilística são as primeiras características deste volume essencial à política comparada. Aqui os danos significativos da pesquisa estão vinculados ao estudo contínuo dos sistemas políticos.

O processo político estimula o interesse do estudante no estudo comparado, enfatizando as características de uma pesquisa bem realizada, verificando as potencialidades e deficiências do funcionamento estrutural e demonstrando a necessidade de uma maior integração de pesquisa nesta área de crescimento rápido e excitante.

Pedidos para a **Editora da Fundação Getulio Vargas**,
Praia de Botafogo, 186 — CP 9.052 — ZC-02
Rio de Janeiro, RJ.