

PLANEJAMENTO E CRÍTICA: A CONTRIBUIÇÃO DE IGNÁCIO RANGEL

FERNANDO PEDRÃO

Docente Livre pela UFBA. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da UNIFACS.

Planeje ou não, a sociedade econômica hoje enfrenta um problema fundamental, relativo a sua capacidade de identificar políticas econômicas significativas e de executá-las. Trata-se da capacidade de perceber quais políticas são mais apropriadas e de quais modos podem ser postas em prática. Certamente, a capacidade dos Estados nacionais de realizarem políticas econômicas decaiu junto com a concentração do capital que parece, mas não é a mesma coisa, que suas formas globalizadas de funcionamento.¹ A leitura retrospectiva dos problemas teóricos e práticos do planejamento nas décadas de 1950 e 1960 refere-se a outro momento da formação do capital, cujo conhecimento entretanto é necessário para situar o contexto das políticas econômicas posteriores. Há ou não, continuidade entre o tratamento lógico da composição das políticas públicas e o tratamento lógico de cada política pública em particular? Qual o significado da pulverização de decisões para o desempenho dos sistemas produtivos, que devem combinar decisões de investimento em infra-estrutura e em empreendimentos produtivos?²

A questão do planejamento gira em torno de um modo racional sistemático de tratar dos recursos humanos e físicos, em função do interesse público. Toda a atividade de planejar sempre se apoiou na representação social da esfera pública, exigindo sempre opções, no relativo a atualizar historicamente o interesse públi-

co e a fortalecê-lo, ou a rigidificá-lo e enfraquecê-lo. Há um componente técnico, um componente ideológico e um componente ético, no modo como se tratam as esferas pública e a privada. Como um de seus aspectos mais difíceis, o planejamento obriga a explicitar posições no relativo a temas tais como a distribuição da renda, as políticas de educação e saúde e principalmente, no relativo às oportunidades das pessoas.

As experiências com planejamento compreendem as dos países socialistas e de diversos países não socialistas, desde os nórdicos aos saxões, passando por franceses, italianos e especialmente da Índia.³ Acumulou-se uma ampla e complexa experiência de planejamento nos países latino-americanos entre 1946 e 1976, com variados matizes de um país a outro, com um grande número de documentos de planejamento e experiências muito desiguais com a execução dos planos. Apresentam-se aqui

comentários à contribuição de um pensador brasileiro nesse campo, situando-a no contexto do debate sobre planejamento nos países ocidentais.

Tais colocações tornam necessária uma referência às matrizes conceituais do planejamento. A separação entre as experiências ocidentais e as socialistas é artificial e posterior aos fatos. Basta ver como os "ocidentais" absorveram as técnicas de insumo-produto e de projetos multi-propósito desenvolvidas na esfera socialista. Oficialmente, também foram ignoradas as técnicas desenvolvidas no nazismo e no fascismo, apesar de estar hoje claro que ali se criaram as atuais estruturas dos complexos industriais e de uso estratégico dos setores de construção civil. No entanto, essa separação intencional influenciou o discurso do planejamento na América Latina, inclusive na CEPAL, apesar de que os governos nacionais sofreram influências dos regimes autoritá-

¹ Uma revisão recente desse problema encontra-se em Paul Krugman, *The age of diminished expectations* (1998), que trata dessa perda de capacidade de realizar políticas no centro hegemônico da economia mundial.

² A colocação dessa questão envolve a necessidade de uma revisão do significado de mercado, que obriga a examinar as condições de monopólio e de oligopólios e os aspectos de concentração de poder das mega-empresas. Com essa finalidade, é oportuno o trabalho de Rubert Kuttner (1999).

³ Algumas dessas experiências têm que ser, necessariamente, citadas. Os dois primeiros planos quinquenais da Índia mobilizaram um contingente numeroso de intelectuais europeus e se tornaram uma referência mundial. A Tennessee Valley Authority, do New Deal de Roosevelt exerceu influência no Brasil. A Casa per il Mezzogiorno foi uma experiência amplamente discutida nas universidades. Finalmente, o Plano Monnet foi a origem do planejamento moderno baseado em infra-estrutura. Cada uma dessas tentativas de planejamento desenvolveu abordagens próprias, com pouco intercâmbio de experiência. Entretanto, as experiências de planejamento nacional foram as que exerceram maior influência indireta, através da participação de órgãos internacionais.

rios, que ainda precisam ser esclarecidas.⁴

O texto que se apresenta agora, da autoria do economista Ignacio Rangel, escrito em visita à Bahia em 1963,⁵ que ficou inédito até o presente, é um testemunho do fim de um período de intensa atividade de política pública estadual, quando a Bahia se projetou como um Estado pioneiro do planejamento no Brasil, numa linha de trabalho então identificada com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Surgiu como contraponto, na perspectiva estadual, do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, surgido na época, de autoria do economista Celso Furtado. Nele, há dois aspectos principais a considerar: o contexto de suas observações sobre as possibilidades e limitações do planejamento estadual, e as referências em que se apoia, que constituem o quadro de compreensão da época, dos problemas de política econômica para o desenvolvimento econômico e social.

O contexto histórico do debate do planejamento, nesse caso, compreende referências da Bahia e da situação internacional dessa discussão. No período de atividade do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB)⁶

e da Comissão de Planejamento Econômico da Bahia (CPE)⁷, entre 1955 a 1963, o economista Ignacio Rangel teve uma intensa presença na Bahia, principalmente no meio acadêmico do IEFB, onde participou de seminários, fez conferências e, principalmente, funcionou como representante de um debate em curso no Rio de Janeiro, que deu na criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Em diversas oportunidades, Rangel veio a Salvador, valendo-se da mobilidade que lhe dava sua posição de economista do BNDE, já num momento em que aquela instituição se distanciava de linhas de trabalho que assumira na década anterior.

O documento tem o mérito de revelar o sentido de finalidade e o perfil técnico do planejamento para leitores mais recentes, ou menos familiarizados com a visão multissetorial e a longo prazo, que prevaleceu naqueles esforços de racionalização da política econômica. Quem pretendia planejar o que? Seria simplesmente o modo de a classe média tratar a coisa pública, ou seria uma necessidade da reprodução do sistema produtivo, que incorporava uma tecnologia de governo? Sobre qual composição de forças se apoiava a modernização do aparelho

estadual de Estado, e como seria ela mobilizada para criar uma política econômica própria? Tácita ou explicitamente, se reconhecia que o planejamento alterava o balanço social de forças e a composição do bloco de poder.⁸

Esse questionamento também vale por sua visão institucional. Com frequência, vêem-se hoje “novas” propostas de abordagem institucional. Igualmente, costuma-se identificar o planejamento do período de 1950 a 1964 com uma visão “industrialista”, atribuindo esse “industrialismo” à leitura cepalina⁹ do planejamento. É preciso registrar que o esforço de planejamento do Brasil, iniciado sob a inspiração do Estado Novo, antecedeu a montagem da análise da CEPAL, que se deu entre 1948 e 1950, quando menos dos trabalhos de consultoria da CEPAL, que começaram por volta de 1954. Também, é preciso reconhecer que o debate sobre planejamento no Brasil, na época, contemplava aspectos de complexidade da economia nacional antes não considerados, bem como reconhecia os problemas operacionais da política econômica, em seu contexto externo e interno.

Em 1963, tinham-se esgotado as margens de autonomia econômica e política para prosseguir no rumo das políticas de desenvolvimento lançadas entre 1950 e 1954, que tinham sido transformadas em políticas de obras públicas no período de 1955 a 1959. O planejamento não era mais um estilo de governo, senão uma técnica administrativa. Por isso, o governo pôde aplicar, em 1967, em pleno governo autoritário, reformas preparadas no período Goulart, especialmente a reforma tributária. No plano estadual, o planejamento tornara-se uma política defensiva da economia tradicional exportadora, contrastando com o caráter propositivo inovador do período 1960-1961. No entanto, o agravamento dos problemas do Estado da Bahia exigia intervenções locais promotoras de crescimento, sentido que foi dado aos empreendimentos de pólos de crescimento, especialmente do Centro Industrial de Aratu e do de Feira de Santana.

⁴ No Brasil houve uma inegável influência do integralismo nas políticas públicas, tal como do fascismo no peronismo. As reações contra o nacionalismo após a Segunda Guerra Mundial carregavam essa marca de confronto entre a influência norte-americana e a dos países autoritários.

⁵ *Breves notas com vista a um plano de desenvolvimento econômico para a Bahia*, Ignacio Rangel, fev., 1963

⁶ O Instituto de Economia e Finanças da Bahia era uma sociedade civil criada em 1937 por um grupo de economistas baianos, que manteve uma sede com uma biblioteca e manteve uma revista, dirigida por Daniel Quintino da Cunha. Em 1955, foi ativado por Rômulo Almeida, que o instalou, primeiro em dependências da Escola de Enfermagem da UFBA e depois ocupando o quarto andar do prédio da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Entre 1955 e 1963, recebeu importantes contribuições de Anibal Villela, John Friedmann e Armando Mendes. De 1960 a 1962, foi dirigido por Manoel Pinto de Aguiar. Produziu quantiosa documentação de pesquisa, apoiando o ensino de economia. Suas operações ficaram praticamente encerradas em 1963.

⁷ A Comissão de Planejamento Econômico da Bahia foi fundada em 1955 por Rômulo Almeida na administração de Antonio Balbino de Carvalho. Em 1959 elaborou o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social da Bahia 1960-1963 (PLANDEB), que não foi aprovado pela Assembléia Estadual, mas que se tornou o referencial das políticas econômicas da Bahia até a década de 1980. O PLANDEB foi o primeiro plano de desenvolvimento estadual a compreender políticas específicas de modernização da agricultura (sistema FUNDAGRO) e de industrialização (proposta de criação do Centro Industrial de Aratu e do Centro Industrial do Subaé)

⁸ Destaca-se a falta de conhecimento de Gramsci em toda essa experiência, assim como a escassez de referências à experiência de sociologia política na própria América Latina. Mariategui só veio a ser considerado já na década de 60.

⁹ Refere-se às análises e propostas de política da Comissão Econômica para a América Latina das Nações Unidas (CEPAL) liderada pelo economista argentino Raul Prebisch, que em 1949 publicou o *Estudo Econômico da América Latina*, que veiculou, por primeira vez, a chamada teoria dos termos de intercâmbio desiguais, ou teoria centro-periferia.

Nesse sentido, ainda, é oportuno lembrar que a reforma tributária, realizada em 1967, supostamente sob a influência de idéias de economistas como W.W. Rostow e Nicholas Kaldor, foi elaborada em 1963. Por último, que as tentativas de estabelecer um referencial de balança de pagamentos inter-regional, auspiciada por Rômulo Almeida,¹⁰ apontava para criar elementos objetivos de discussão do conflito de interesses entre as regiões ricas e as pobres.

Ignacio Rangel tornara-se conhecido de um público amplo, mais amplo que o político partidário, com três trabalhos, que foram uma *Introdução ao planejamento econômico, recursos ociosos na capacidade nacional e a Reforma agrária no Brasil*. Procurava uma linha realista de argumentação e freqüentemente era acusado de preferir o gosto da polêmica à vitória de seus argumentos. Na verdade, Rangel, com sua argúcia e sentido crítico, exerceu uma influência profunda que só começou a ser apreciada avançada a década de 70, quando o regime autoritário acusava os efeitos de contradições da política mundial, quando tornara-se claro que o Brasil esgotara sua capacidade de gerar e captar poupança a preços compatíveis com sua capacidade de pagamento.

Na verdade, já se tornara claro, com as experiências de planejamento nacional nos países latino-americanos, que se precisava de novas colocações sobre o financiamento dos planos de desenvolvimento, que constituíam, de qualquer modo, um esforço adicional ao do financiamento requerido para sustentar a capacidade operacional da economia nacional. Por isso, precisava-se de nova leitura do capital financeiro, tanto como se precisava reconhecer que o Estado perdera poder, não por ineficiência, mas por deixar de representar os interesses do bloco de poder associado ao capital internacional.

Então Rangel tornou-se precursor. Primeiro, porque desde inícios da década de 60 dissociava claramente interesse público de interesse estatal. Segundo, porque demandava maior

realismo da política monetária e financeira, que precisava atualizar-se, frente à concentração do capital financeiro e ao deslocamento do poder internacional na direção de novas associações entre as grandes potências e as instituições de crédito e financiamento. Na década 80, assistiu-se depoimentos de “resgate” da contribuição de Rangel, por parte de economistas integrados às estruturas de poder público a que Rangel se opunha.

O texto sobre planejamento tem a especial virtude de mostrar, claramente, a distinção entre os elementos essenciais do planejamento com atividade da sociedade representada no interesse público e seus elementos circunstanciais, relativos ao momento e ao lugar em que ele é realizado. A sustentação do crescimento obtido pela Bahia – referia-se, então, ao crescimento de 1956 a 1963 – afigurava-se como um problema essencial, que antecipou situação semelhante, a partir de 1985, que retornou na década de 1990. A rigor, o problema consistiria em superar as tendências ao vazamento da formação de capital, um tema já tocado em trabalhos do IEFB, no relativo à produção cacaueteira. Para isso, advertia Rangel, seria preciso encontrar modos de articular os ganhos de produtividade do setor primário com os da industrialização. Isso poderia acontecer mediante o aparecimento de indústrias que se inserissem no sistema produtivo nacional, ou com indústrias exclusivamente voltadas para exportação. A proposta do planejamento baiano combinava esses dois objetivos, mas tornou-se claro ser esse um objetivo superior à capacidade de realização do governo estadual.

A questão dos recursos ociosos é parte das peculiaridades da composição do capital e com as estratégias de formação da taxa de lucro. O sistema produtivo, portanto, tende a funcionar com certas margens de ociosidade. Rangel propunha trabalhar com elas, para usá-las como um substitutivo de formação nova de capital. Para isso, entretanto, seria preciso alterar as condições de formação da taxa de lucro, ou seja, ma política

desse tipo teria que situar-se ao nível do financiamento do desenvolvimento (Oyarzún, 1957), jamais podendo aparecer como uma política industrial, ou como um programa especial. Rangel estimava ser possível mobilizar margens de capacidade ociosa, mediante políticas econômicas estratégicas. Tais objetivos, entretanto, só poderiam ser concebidos em circunstâncias em que o Estado se dispusesse a interferir na composição do capital, mais que nas taxas de crescimento. Isso de atuar na composição do mercado interno em algo que realmente jamais se fez no Brasil.

A formação de mercado interno regional, indicada pela expansão da renda disponível e pela distribuição da renda, é o outro lado dessa questão. Reconhecidamente, a expansão do mercado interno era a principal dificuldade do desenvolvimento das regiões exportadoras como a Bahia, cuja formação de renda vazava para o exterior através da concentração do comércio.¹¹ O crescimento das exportações ou os incrementos do produto interno bruto não significam necessariamente que haja uma crescente formação de capital, ou que aumente a renda disponível. A expansão do mercado interno significa, de fato, que aumenta a capacidade de compra dos diversos grupos de renda, que assim estimula a diversificação da produção. A mobilidade social e a urbanização seriam outros aspectos dessa mesma questão. Nada mais apropriado de dizer sobre a história econômica recente da Bahia.

Os questionamentos de Rangel ao planejamento referem-se a duas questões centrais, respectivamente, de esclarecer quem são os participantes do processo de planejamento e de estabelecer qual o campo da economia que ele efetivamente atinge. A primeira dessas questões, por sua vez, deve ser vista em dois níveis: no da definição da estruturação social em que se rea-

¹⁰ Ver textos sobre esse tema na revista *Econômica*, nº. 1 e 2, de 1956.

¹¹ Nessa época houve uma renovação dos estudos de distribuição, registrada em Fernando Pedrão(1961). Buenos Aires.

liza o planejamento e no da estrutura governamental que planeja. A estruturação social é o fundamento da capacidade de planejar, que estabelece as condições de mobilização social.

Havia, portanto, uma questão relativa à capacidade do setor público estadual, de visualizar seu papel no contexto nacional que, em todo caso, compreendia a relação entre o plano internacional e o local. É uma questão complexa, que se apresenta (a) nos termos de uma compreensão do quadro internacional; (b) das inter-relações entre o quadro estadual e o nacional e (c) de qualidade técnica e expressão social da gestão estadual. Para que o planejamento estadual seja significativo, precisa de uma compreensão adequada do quadro internacional, que não pode ser simplesmente um aspecto de uma visão nacional pré-estabelecida, senão uma análise própria, que deve ser parte da formação da visão nacional do quadro internacional. Depende, portanto, de uma análise própria, a ser desenvolvida como apoio do planejamento.

As inter-relações entre o nível nacional e o estadual são a parte mais complexa do problema, porque envolvem as composições e os conflitos de interesse organizados nessas duas esferas, junto com as pressões de ampliação dos espaços de poder conseqüentes da subordinação da esfera estadual à federal. O planejamento estadual terá que ser, portanto, atualizado em relação com as condições ambientes da política econômica nacional, em termos de seus objetivos e

de suas características técnicas e organizacionais. O planejamento estadual tem que se adaptar às condições gerais da política nacional e deve refletir as peculiaridades do Estado, isto é, deve diferenciar-se do quadro geral, com um estilo de trabalho adequado para refletir a formação socio-cultural regional.

O contexto teórico do debate sobre planejamento leva a uma revisão no plano internacional, especialmente, em sua influência na América Latina. É revelador que o referencial teórico do planejamento na América Latina, principalmente transmitido pela CEPAL, ignorasse quase completamente a experiência soviética e se apresentasse como uma alternativa baseada em autores keynesianos, tais como Harrod, Kaldor, Joan Robinson, assim como não levasse em conta a literatura socialista ocidental. Autores tais como Maurice Dobb e Charles Bettelheim não foram considerados, apesar de que a CEPAL tomou conhecimento da obra de Paul Baran e de Paul Sweezy e que, por volta da década de 1960, já havia um conhecimento significativo da corrente marxista.

Para esclarecer quem são os sujeitos e os objetos do planejamento, é preciso oferecer uma explicação da sociedade em que se planeja. Entre os críticos do planejamento estatal da década de 1950, tornou-se lugar-comum apontar a falta de uma análise de classes, ou ainda, de um tratamento adequado dos aspectos socioculturais da formação dos países. Essas críticas ao economicismo são válidas,

mas não atingem os setores que participaram de modo crítico do planejamento econômico e social nacional. As observações de Rangel, nesse sentido, convergem com as de José Medina Echevarria¹², Pedro Vuskovic,¹³ Marshall Wolfe¹⁴ e outros, que refletem uma visão sócio-histórica dessa atividade, diferente do mecanicismo do planejamento econômico burocratizado. Representam, também, certas exigências de conhecimento do pensamento teórico sobre o planejamento, em que se incluem autores como Karl Manheim¹⁵ W. Arthur Lewis,¹⁶ Jan Tinbergen¹⁷ e Charles Bettelheim.¹⁸

Por trás da discussão crítica do planejamento do período 1950-1960, houve uma questão relativa à compreensão das sociedades latino-americanas,¹⁹ que instigou novos esforços para conhecer a realidade social latino-americana e revelou graves carências do conhecimento dessa realidade. Como colocou Prebisch em 1970, os latino-americanos sabiam muito pouco de sua realidade e isso os levava a uma atitude dependente, tendendo à subalternidade, no tratamento de seus próprios problemas. Durante os meses de abril a dezembro daquele ano, Prebisch reuniu uma numerosa equipe, com o objetivo de elaborar um estudo sobre a América Latina, destinado a substituir o famoso *Estudo econômico da América Latina*, de 1949, registrando o maior conhecimento da região, acumulado entre 1948 e 1970.

O trabalho trouxe para a discussão do desenvolvimento um conhecimento da pluralidade latino-americana que se obtivera naqueles vinte e dois anos de análises nacionais e de regiões, entretanto apenas arranhava a complexidade social do continente. As principais mudanças estavam na incorporação do conhecimento das experiências do Brasil e dos países do norte da América Latina, contrastando com o *Estudo* de 49, que foi feito praticamente sobre a experiência dos países do Cone Sul. As críticas de Kaldor à teoria centro-periferia, baseada em termos de intercâmbio desiguais, aponta, justamente, para comparações com países tropicais - Cei-

¹² Destacam-se suas contribuições ao *Estudo da Bolívia* (1958) em *Subemprego, problema estrutural* (1970).

¹³ Destacam-se seus textos em *Discusiones sobre planificación* (1965).

¹⁴ Há vários ensaios de Marshall Wolfe que foram reunidos em volume intitulado *Desenvolvimento para que e para quem* (1976).

¹⁵ Ver, especialmente, *Ideologia e utopia*.

¹⁶ Destacam-se *Development planning, the essentials of economic policy* (1966) e *Economic development with unlimited supply of labour* (1963).

¹⁷ Tinbergen foi mais conhecido por sua contribuição econométrica. Aqui, no entanto, é citado por seu *Política económica* (1961).

¹⁸ Refere-se especialmente a *Problemas teóricos e práticos da planificación* (1961).

¹⁹ Cabe aí destacar um conjunto de trabalhos realizados pelo Instituto de Economia da Universidade Nacional da República do Uruguai entre 1970 e 1972 e trabalhos de Jorge Graciarena e de Oswaldo Sunkel, que desembocaram nos debates sobre estilos de desenvolvimento e sobre a formação de classes sociais nos países latino-americanos.

lão, Malasia - em que essa variável mostrava um comportamento claramente diferente do da Argentina, Chile e Uruguai.

A questão do conhecimento da América Latina foi reaberta no início da década de 70, quando a reavaliação das experiências dos países latino-americanos mostrava a necessidade de reunir os elementos socioculturais e os econômicos, superando a divisão que de fato se instalara entre a abordagem culturalista veiculada pelos trabalhos da União Pan-americana²⁰ e a abordagem econômica representada pela CEPAL. Já na década de 70, tornara-se evidente que essa bifurcação disciplinar estava apenas na superfície do problema, cuja essência era a inadequação da abordagem funcionalista do lado de sociólogos - influenciados por Talcott Parsons, Donald Pierson e outros - e da abordagem positivista do lado dos economistas, representada pelo marginalismo neoclássico.

A crítica metodológica formou-se desde a década de 1960, resultando no reconhecimento, desconfortável para os economistas, das limitações das análises disciplinares, para darem conta dos problemas do planejamento. A insatisfação com a economia neoclássica foi sucedida por igual insatisfação com a análise keynesiana, que tinha origens em pensadores suecos como Myrdal e Lindahl, mas que procurava caminhos próprios para uma análise de corte histórico.

Essa divisão, portanto, foi uma consequência das posições doutrinárias subjacentes no debate do planejamento. Jamais houve de fato para os pensadores de origem marxista e histórica em geral, como Rangel no Brasil, Noyola Vazquez no México, Cueva no Equador, Anibal Pinto no Chile. Uma revisão histórica objetiva da literatura latino-americana sobre planejamento revela uma profunda diferença, já esboçada desde a década de 1950, entre as análises desenvolvidas com clareza doutrinária e as que simplesmente repetiram padrões operativos, sem questionar criticamente o fundamento teórico. Nesse sentido, é

de inestimável valia o depoimento de Darcy Ribeiro (1997) sobre o lado socioantropológico da leitura da América Latina.

As críticas de Ignacio Rangel ao Plano Trienal apontaram, justamente, para sua incapacidade de refletir a contradição fundamental entre um crescimento baseado em concentração de renda e a necessidade de expandir o mercado para empregar a população em idade de trabalhar e para ampliar a demanda interna. Textos posteriores de Celso Furtado (1972 e 1978) indiretamente deram razão às críticas de Rangel, de 1963.

A definição do campo de interesse do planejamento é uma consequência desse esclarecimento. Ao reconhecer que o planejamento precisa compreender as sociedades com que trabalha, coloca-se que seu objeto não pode ser exclusivamente técnico, senão que ele trata com a formação social em seu sentido mais amplo. Há um problema técnico fundamental, relativo ao controle das intervenções no sistema de preços e há um problema social, relativo aos efeitos das políticas econômicas na participação dos grupos sociais nos resultados da produção.²¹ O planejamento simplesmente explicita problemas que as políticas econômicas suscitam de todos modos.

Mas há uma diferença fundamental entre os propósitos e as possibilidades do planejamento. A visão crítica do planejamento, em que se inseria Ignacio Rangel, voltou-se para o processo social de tomada de decisões, que se refere às condições de diálogo com as esferas de inclusão e os espaços de exclusão. Noutras palavras, é preciso explicar quem planeja e quem é planejado. É uma questão de grupos sociais concretos e não de instituições abstratas.

Por isso, tornou-se evidente a necessidade de penetrar no problema da formação de classes. A formação de classes no Brasil tem um perfil regional que acompanha a concentração de trabalho livre - o autônomo e o assalariado - por oposição aos espaços de permanência das oligarquias e das

formas tradicionais de controle patrimonial. A questão agrária é oposta e complementar da industrialização da economia nacional e da formação de um mercado de trabalho unificado. A questão agrária não é um problema rural, mas se coloca ao nível do funcionamento do sistema produtivo nacional. O tratamento dado por Rangel à questão agrária, justamente, mostrou essa interseção dos movimentos da produção industrial e os da formação de valor no campo, com a consequência de que a estrutura fundiária se torna parte do jogo de forças da acumulação do capital industrial.

Desse modo, questiona-se o alcance das políticas econômicas e sociais que são elaboradas no contexto do planejamento. Realmente, há problemas práticos e operativos, que determinaram que os ministérios de planejamento e as secretarias de planejamento passassem de órgãos especiais das presidências da república a ministérios de orçamento e encarregados da gestão do equilíbrio macroeconômico, incapazes de exercer suas funções iniciais de elaboração de planos e de coordenação de sua execução. Todo esse processo foi prejudicado por uma separação entre a experiência prática de elaborar planos e programas de desenvolvimento e o trabalho teórico com as técnicas e os instrumentos do planejamento. A experiência prática foi, principalmente, de funcionários que quase nunca eram acadêmicos, enquanto o trabalho teórico não foi realimentado pelo conhecimento do desempenho dos programas e projetos. Surgiram consequências negativas que são conhecidas até o presente, com a perda irreparável da memória institucional da experiência da política econômica.

Por isso, a discussão de uma proposta específica de planejamento vem

²⁰ Depois convertida em Organização dos Estados Americanos (OEA).

²¹ Observa-se que essa questão social foi, posteriormente reduzida aos termos de políticas específicas de educação e de saúde, como se esses dois campos de interesse estivessem separados da distribuição da renda e da participação no crescimento da renda.

a ser o modo de questionar os modos de administrar os interesses públicos, *por ende* de expor as estratégias de poder. Conseqüentemente, na prática, o planejamento enfrentou os conflitos de interesse entre a esfera privada e a esfera pública (Habermas, 1978) e as contradições entre a racionalidade estatal e os interesses representados pelo Estado (Habermas, 1986). Em cada uma delas, enfrentou conflitos entre interesses localmente organizados e interesses internacionalmente organizados, tendo-se visto, desde meados da década de 80, que os interesses internacionais prevaleceram de modo quase irrestrito.

O planejamento estadual reflete duplamente essa tensão entre a esfera política e a econômica, porque trabalha com restrições externas e com as restrições do equilíbrio nacional de poder. As tendências da concentração do capital têm levado a uma correspondente concentração do poder de decisão nos governos centrais, que restringem as margens de autonomia de decisão e de criatividade dos estados. As principais margens de liberdade dos estados têm estado, justamente, em torno de alterações do padrão de localização de indústrias. Daí, a importância e a popularidade da teoria dos pólos de crescimento, que explora essas margens de autonomia de decisão estadual.

A experiência do Estado da Bahia entre 1955 e 1963 foi, justamente, de um processo de trabalho que funcionava como proponente de medidas inovadoras, portanto, que assumia o papel de representar uma racionalidade mais igualitária e moderna que a prevalecente. Os antecedentes desta sociedade pós-escravista representavam uma dificuldade especialmente difícil de transpor, especialmente no relativo à modernização do interior. Não surpreende, portanto, que o processo se apoiasse mais em iniciativas de industrialização.

O planejamento, portanto, revela a linha de tensão entre a necessidade de uma unidade de critério de decisão e a pluralidade de interesses envolvida nos diversos campos das políticas econômicas e sociais. A capacidade de planejar depende em últi-

ma análise da representatividade do governo e não de um problema técnico, que afinal é subordinado do anterior. Assim, junto com as margens de opção do que se escolhe fazer, há uma questão oposta, relativa ao que não se pode deixar de fazer. A política econômica está constituída em parte por decisões que não podem ser evitadas e em parte por decisões escolhidas. A grande questão consiste em administrar as margens de autonomia de decisão para alcançar resultados técnica e socialmente consistentes e ampliar a capacidade da sociedade para criar e realizar políticas econômicas significativas.

O problema técnico consiste na relação entre o aumento do uso de determinados materiais e seus preços relativos no sistema produtivo, admitindo que são inevitáveis as defasagens no ajuste da oferta desses produtos. Por extensão, significa que os incrementos de investimento em determinadas linhas de produção são, também, pressões, no sentido de desequilíbrios do sistema de produção. O problema social compreende o aspecto de equidade e os efeitos restritivos do mercado dos movimentos negativos da distribuição, que surgem da tendência ao aumento da densidade de capital dos novos investimentos. O argumento da substituição do mercado interno pelas exportações contém uma falácia insuperável, dado que a generalização do problema de estreitamento da demanda interna anula as opções de vendas ao exterior. O bloqueio externo, nesse caso, surge da perda de capacidade para participar das trocas internacionais, antes mesmo de quaisquer movimentos financeiros adversos. Noutras palavras, significa que um perfil regressivo de distribuição converte-se em bloqueio progressivamente crescente do sistema de produção.

Referências bibliográficas

- AHUMADA, Jorge. *La planificación del desarrollo*. Santiago: ICIRA, 1969.
- BETTELHEIM, Charles. *Problèmes théoriques et pratiques de la planification*. Paris: Presses Universitaires de France, 1961.

- BÉNARD, J., KALDOR, N., KALECKI, M., LEONTIEF, W., TINBERGEN, J. *Programación del desarrollo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1965.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina, 1949*, NNUU, 1951.
- _____. *Análisis y proyecciones del desarrollo económico: problemas teóricos y prácticos de la programación del desarrollo*. NNUU, 1956.
- CEPAL, MEDINA ECHEVARRIA et al. *Subemplego, problema estructural*. Petrópolis: Vozes, 1970.
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- _____. *Racionalidade e dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- GRACIARENA, Jorge, *O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina*. São Paulo: Mestre Jou, 1973.
- GURRIERI, Adolfo. (sel) *La Obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura, 1982.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987.
- HARROD, Roy. *Towards a dynamic economics*. London: Macmillan, 1960.
- _____. *Economic essays*. London: Macmillan, 1972.
- ILPES. *Discusiones sobre planificación*. México: Siglo XXI, 1965.
- KRUGMAN, Paul. *The age of diminished expectations*. Cambridge: The MIT, 1998.
- KUTTNER, Robert. *Tudo à venda: as virtudes e os limites do mercado*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1999.
- LEWIS, W. Arthur. *Development planning: the essentials of economic policy*. New York: Harper & Row, 1965.
- _____. *Economic development with unlimited supply of labour*. In: AGARWALA, A. N., SINGH, S. P. *The economics of underdevelopment*. Oxford: New York University Press, New York, 1963.
- LINDAHL, Erik. *Estudios de la teoría del capital y del dinero*. Madrid: Aguilar, 1947.
- LIVINGSTONE, I. (ed.). *Economic policy for development*. Middlesex: Penguin, 1971.
- MANHEIM, Karl. *Ideología e utopia*. Buenos Aires: Pleyade, 1974.
- MYRDAL, Gunnar. *L'équilibre monétaire*. Paris: Librairie de Médicis, 1950.
- _____. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1962.
- OYARZUN, Carlos. *Financiamiento del desarrollo: apuntes de clase*. Santiago: CEPAL, 1957.
- PEDRÃO, Fernando. *La distribución de la renta y el desarrollo económico. Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 1, abril-jun. 1961.
- _____. *Uma introdução à problemática da política econômica regional. Revis-*

ta Econômica do Nordeste, jan.-mar. 1977, Fortaleza.

PEDRÃO, Fernando. *Uma introdução à pobreza das nações*. Petrópolis: Vozes, 1991.

PREBISCH, Raul. Economic development or monetary stability: the false dilemma. In: LIVINGSTONE, i. (ed.). *Economic policy for development*. Middlesex: Penguin, 1971.

RANGEL, Ignacio. *Uma introdução ao planejamento do desenvolvimento econômico*

_____. A questão agrária

_____. *Recursos ociosos na economia nacional*. Salvador: Progresso, 1962.

ROBINSON, Joan. The theory of planning. In: *Collected economic papers*. Oxford Basil Blackwell, 1966.

_____. The poverty of nations. In: *Collected economic papers*. Basil Blackwell: Londres, 1972.

SUNKEL, Oswaldo, PAZ, Pedro, RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria del desarrollo económico*. México: Siglo XXI, 1968.

TINBERGEN, Jan, *Política económica*, principios y formulación. México: Fondo de Cultura Económica, 1961.

WOLFE, Marshall, *Desenvolvimento: para que e para quem?* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.



IPA - Instituto de Pesquisas Aplicadas da UNIFACS

A instituição

O IPA é uma sociedade sem fins lucrativos vinculada programaticamente à UNIFACS – Universidade Salvador, uma instituição de ensino superior baiana que mantém em funcionamento 21 cursos de graduação universitária, quatro mestrados e dois doutorados, além de uma pós-graduação *lato sensu*.

Objetivos

O IPA atua na área de pesquisa e extensão, executando os mais diversos serviços técnicos. Assim, através dos seus quadros, o IPA está apto a realizar os seguintes trabalhos:

- Pesquisa
- Planejamento, programas e projetos
- Estudos e análises
- Consultoria
- Treinamento

O IPA constitui-se em um centro de integração da Universidade com as empresas, as instituições públicas e privadas, procurando associar as atividades acadêmicas aos esforços que são promovidos pela sociedade na busca de novos patamares de desenvolvimento econômico e social.

Áreas de atuação

O IPA atua nas áreas que são objeto dos cursos superiores e da Pós-Graduação da UNIFACS, constituindo-se em campo de atividades e estágios para os seus

professores e alunos. Os cursos de graduação são os seguintes:

1. Administração de Empresas;
2. Arquitetura e Urbanismo;
3. Ciência da Computação (Análise de Sistemas);
4. Ciência da Computação (Suporte);
5. Ciências Contábeis;
6. Ciências Econômicas (Economia Empresarial);
7. Ciências Sociais (Consultoria, Planejamento e Pesquisa Sócio-Econômica);
8. Comércio Exterior;
9. Comunicação Social (Publicidade e Propaganda);
10. Comunicação Social (Relações Públicas);
11. Direito;
12. Educação Artística (Computação Gráfica);
13. Engenharia Civil;
14. Engenharia Elétrica;
15. Engenharia Mecânica;
16. Engenharia Química;
17. Hotelaria;
18. Letras (Tradução);
19. Matemática;
20. Psicologia;
21. Turismo.

Os mestrados são os seguintes:

1. Análise Regional (recomendado pela CAPES);

2. Rede de Computadores;
3. Regulação da Indústria de Energia;
4. Administração.

E os cursos de Doutorado são:

1. Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional (em convênio com a Universidade de Barcelona, Espanha);
2. Administração Pública (em convênio com a Universidade Complutense de Madrid, Espanha).

O IPA atua integrado com o Centro de Estudos do Desenvolvimento Regional – CEDRE, da UNIFACS, operando nas seguintes áreas temáticas de pesquisa:

1. Desenvolvimento Sócio-Econômico Regional;
2. Desenvolvimento de Organizações;
3. Tecnologia da Educação;
4. Processos de Comunicação e Cultura;
5. Turismo.

Localização

IPA - Instituto de Pesquisas Aplicadas

Rua das Violetas, 42 - Pituba
Salvador - Bahia - Brasil
CEP: 41.810-800
Tel: (55-71) 452-6422
Fax: (55-71) 452-1557
E-Mail: ipa@svn.com.br