

PLANEJAMENTO

Planejamento Governamental (I)

HENRY N. BUNBURY
Tradução de BENEDICTO SILVA

Nota do tradutor: O autor do presente ensaio, funcionário público inglês, é reconhecido como voz autorizada em matéria de planejamento governamental.

DIRIGIDO a leitores de fala inglesa e publicado na revista britânica *Public Administration*, este ensaio foi escrito nos últimos anos da década de 30, pouco antes do começo da II Guerra Mundial. Traz, em consequência, sinais evidentes que o situam na conjuntura cultural daquele período. Não obstante, permanece como foi redigido: uma introdução concisa e equilibrada ao tema do planejamento governamental, hoje muito mais atraente do que então. Ao explicar as origens e a natureza do planejamento governamental, o autor aduz argumentos que já então, há mais de 20 anos, vaticinavam e justificavam o advento, em doses cada vez maiores, do planejamento governamental na vida pública, principalmente no setor econômico. E' quase certo que a maioria dos estudiosos de administração pública concorda hoje com o tratamento dado então ao assunto por HENRY N. BUNBURY.

O tema do planejamento, entretanto, não só é extraordinariamente complexo (alguns tipos de planejamento de especial interesse para os estudiosos de administração nem sequer são mencionados no presente ensaio), mas também extremamente controvertido: o que parece boa filosofia política para alguns constitui ideologia tendenciosa para outros.

Como observa HERBERT SIMON, emprega-se hoje a palavra *planejar* com mais freqüência como rótulo de lema político ou de inconformismo político, do que como designação de determinada classe de atividade administrativa. Para os seus entusiastas, *planejar* é sinônimo de *coordenar*, *prever*, *antecipar-se* ao futuro; poder-se-ia dizer que, para eles, planejamento é sinônimo de *racionalidade*. Aos olhos de seus adversários, *planejar* envolve a idéia de *arregimentação*, e até de *coletivismo*. A maioria das

(1) In *Public Administration* (outubro, 1938), 381-398. O título completo é "Governmental Planning Machinery" (*Mecanismo do Planejamento Governamental*); somente a parte introdutória do ensaio é reproduzida aqui (resumida).

emoções tempestuosas provocadas pelos termos *planejar* e *planejamento* relaciona-se exclusivamente com determinada classe de planejamento: a dos sistemas econômicos dirigidos pelo Estado.

Segundo o citado SIMON, os inimigos mais acirrados do planejamento são aqueles que crêem que as atividades econômicas devem ser governadas, com o máximo de liberdade, pelas decisões individuais dos homens de negócio, sob a lei da oferta e da procura, em vez de ser reguladas por contrôles e decisões governamentais. Eis por que *planejar* se converte em um símbolo (e para muitos em uma fórmula estereotipada) da controvérsia entre individualismo *versus* coletivismo.

Ao divulgar, no Brasil, em tradução portuguesa, o presente ensaio, meu propósito é suscitar, na mente dos possíveis leitores, indagações como estas: tornaram-se acaso inexatas algumas afirmações do autor? De suas proposições de fato e de seus julgamentos de valor, quais teriam sido invalidados pela marcha do tempo? B.S.

Em relação à vida social e econômica, o âmbito de atividade governamental aumentou consideravelmente em numerosos países nestes últimos anos. Tem-se verificado forte reação, embora diversa em suas manifestações, contra os princípios do *laissez faire*. Muitas formas de atividade, outrora deixadas como campo livre de empreendimento individual ou de grupos, porque eram consideradas quase privativas da iniciativa particular voluntária e inteiramente solta, tornaram-se objeto de interesse palpitante para a coletividade. O Estado tem intervindo nelas para orientar, estimular, controlar, proibir, comprar e vender, e até especular. As causas que contribuíram para êsse desenvolvimento são múltiplas e diversas, sendo desnecessário discuti-las aqui; diremos apenas que, por várias razões, as perspectivas de um retôrno à economia livre, espontânea, auto-regulável, e ao Estado negativo e não intervencionista de antanho, que constituem, senão a conquista, pelo menos o objetivo da política liberal do século dezanove, parecem algo remotas na hora presente.

Mas, se as funções do Estado ampliaram-se dessa maneira, fazem-se necessários pessoal e sistemas administrativos adequados. a fim de capacitar o govêrno a executar as novas tarefas. E como era de esperar, tais sistemas estão aparecendo em vários países nestes últimos anos, principalmente de modo mais ou menos experimental. Qual é a função e a estrutura desses novos sistemas? Como funcionam, na realidade? Bem ou mal? Quais as características mais convenientes e capazes de promover eficiência? Já se podem tirar conclusões a êsse respeito?

Essas funções novas ou ampliadas do Estado (ou sociedade) acham-se ligadas, em muitos setores, ao termo "planejamento". Embora genérico e conveniente, o termo é bastante explorado,

sugerindo várias conotações e associações emocionais, que contribuem mais para gerar confusão do que clareza...

Com suas técnicas associadas, o planejamento é, rigorosamente, um processo, um *método* de atingir algum resultado escolhido. Quando aplicado ao setor de atividade social e econômica é, fundamentalmente, um processo de assegurar continuidade no tempo e coerência intrínseca às diretrizes governamentais referentes àquele setor. Implica um objetivo geral. Poder-se-á dizer que continuidade no tempo, coerência intrínseca e objetivo geral constituem metas em cuja direção todos os governos dignos deste nome orientam os seus esforços. A isso, os planejadores responderão que, nas complexas condições atuais, sem planejamento consciencioso, não há governo capaz de atingir tais objetivos, e isto por duas razões.

Primeira razão: no sistema de economia privada, a empresa particular, compelida a buscar, e a buscar exclusivamente, a sua vantagem máxima, não leva em conta os efeitos de suas atividades econômicas, quer sobre outras empresas, quer sobre o bem-estar social da comunidade. Uma empresa de transporte rodoviário pode, por exemplo, conforme sejam suas diretrizes, retirar da estrada de ferro tamanho volume de tráfego que esta última, ainda assim obrigada a manter o seu sistema, se veja ameaçada de insolvência. E' por este motivo que, em muitos países, se observam tentativas por parte dos governos no sentido de planejar os serviços de transporte como um todo orgânico.

Para dar outro exemplo: uma empresa que haja adquirido o direito de explorar algum recurso natural será propensa a explorá-lo exaustivamente, sem levar em conta as obrigações sociais que suas atividades criam, ou os prejuízos sociais que poderão surgir quando se esgotarem as respectivas fontes, minas ou jazidas. Daí, a necessidade de desenvolvimento ordenado e exploração metódica dos recursos naturais por meio de planos gerais de longo alcance. Isto se aplica notoriamente ao solo, em muitas de suas utilizações.

Segunda razão: na ausência de diretrizes planejadas, o governo democrático tende a:

- a) ceder ante as pressões de "grupos de influência", portavozes de interesses particulares; e
- b) seguir, de tempos a tempos, a linha de menor resistência a essas forças. Deste ponto-de-vista, o planejamento é, essencialmente, uma diligência para criar, de forma concreta, uma alternativa para o processo: apresentar um objetivo conhecido e aceito, que encarne o interesse geral mais permanente da comunidade, e em torno do qual as diretrizes possam ser traçadas e coordenadas.

Em suma, é quando se abandona, de vez, a crença de que as vantagens gerais serão maiores se a iniciativa individual e particular tiver o caminho livre para cuidar de seus próprios interesses, que se torna essencial a existência de uma forma ou outra de planejamento. Não obstante, o planejamento (que, como dissemos, é um processo), não somente pode ser dirigido para diferentes objetivos, mas também variar bastante em extensão e natureza.

E' de notar-se a principal distinção entre o planejamento de um sistema de economia privada e o de um sistema coletivista. No primeiro caso, surgem questões como estas: quais as atividades que devem ser transferidas do setor de economia privada para o do Estado, e quais devem ser a natureza e forma da orientação ou controle a ser imposto pelo Estado à empresa particular? No segundo caso, tais questões não ocorrem. Por outro lado, um estudo específico da situação em vários países revelará grandes diferenças não só nos métodos de solução, como também no grau e no caráter do controle ou planejamento posto em prática.

Parece que tudo é ainda experimental. Estamos todos em busca de soluções. Estamos tentando descobrir algo melhor do que um intervencionismo eventual que vai tateando, cheio de vacilações, de expediente em expediente, e de crise em crise.

Já dissemos que o planejamento pressupõe um objetivo geral. No mundo moderno, parece (como, de fato, se espera que aconteça) que a necessidade mais premente e de caráter mais geral diz respeito à estabilidade e garantia de subsistência para toda a população, em nível razoavelmente elevado. Em recente inquérito entre os operários de três fábricas inglesas, verificou-se que, dos vários desideratos dos que foram entrevistados, a "garantia de emprego" ocupou o primeiro lugar nas preferências de quase 90 por cento dos opinantes, ao passo que o desejo de "salários elevados" obteve classificação bem inferior.

Aí está, segundo creio, a experiência geral. Ora, essa garantia geral de subsistência — isto é, para o povo inteiro — parece inatingível pela empresa privada, por si só, por mais eficientemente que esteja organizada e quaisquer que sejam os poderes que se lhe confirmam. Parece essencial, pois, que o governo desempenhe o seu papel, uma vez que representa a coletividade em geral e controla, como é, aliás, de sua alçada, os chamados fatores estratégicos da política monetária e tributária, a política do comércio exterior, o desenvolvimento das comunicações, etc. Ademais, torna-se necessário desenvolver, conservar e utilizar os recursos nacionais — materiais e humanos — de cada país, a fim de proporcionar o máximo de riqueza. Além disso, cumpre utilizar e distribuir essa riqueza de tal modo que seja possível assegurar nível de vida razoável e conforto social condigno para todos.

Este objetivo envolve um planejamento de ação direta sobre os recursos naturais, como também de ação indireta, através dos "fatores estratégicos". Implica o planejamento de cidades e zonas agrícolas, e controle da exploração de determinados recursos pelos interesses privados, a criação de determinadas facilidades e comodidades para o público, e outras coisas semelhantes.

O planejamento social e econômico é, pois, um processo multilateral, que exige elevado grau de eficiência por parte dos órgãos e sistemas competentes. Quando aplicado a uma economia baseada na iniciativa particular, e executado de acordo com as condições da autonomia democrática, o problema se torna mais complexo e delicado: de um lado, a empresa particular deve continuar a funcionar eficientemente dentro dos limites que lhe são próprios, e de outro, o órgão de planejamento tem de atingir os seus objetivos pelo processo de persuasão. São essas considerações que comunicam ao problema dos sistemas de planejamento interesse e importância especiais e, por igual, lhe dificultam a solução nos países em que a iniciativa particular é valorizada e encorajada.

Até aqui temos considerado, como único objetivo geral, a conquista, para todo o povo, da máxima garantia da subsistência, com a máxima produção permanente de riqueza (inclusive das comodidades da vida social) e sua distribuição mais equitativa possível. A tal respeito, os Estados Unidos constituem exemplo típico.

Há também o caso das economias que procuram preservar a iniciativa particular, isto é, o uso da produção e o emprego de mão-de-obra com objetivo de lucro, mas dirigem-na para algum propósito diverso daquele para o qual se inclinariam se ficassem relativamente livres de controle. Podem ser chamadas economias privadas controladas pelo Estado. Dêsse tipo, a Alemanha e a Itália oferecem os exemplos mais conhecidos. (2) O propósito geral, ao qual se subordina toda atividade econômica, é atingir o máximo grau de auto-suficiência nacional, em parte por motivos de "defesa nacional", em parte para diminuir o risco de perturbação da economia nacional criado pelas diretrizes e medidas adotadas por outros países nos setores comercial e monetário.

Para princípio, este sistema também pressupõe completo controle pelo Estado de toda a atividades econômica, embora na prática permita uma liberdade considerável, contanto que não haja transgressão das diretrizes governamentais. A organização para o planejamento é adaptada a esse propósito modificado. Organizações de produtores, distribuidores e trabalhadores desempenham papel importante no funcionamento do sistema. A produção parece basear-se principalmente no controle quantitativo, tornado

(2) Refere-se aos regimes Nazista e Fascista dos últimos anos da década de 30. — O tradutor.

exeqüível pela adoção de vários métodos de contrôlo e prioridades destinados a assegurar a consecução do objetivo principal. Infelizmente, nos países onde êste sistema se desenvolveu, a defesa nacional e o armamento ocupam lugar tão grande nas preferências dos órgãos de planejamento, que não é possível qualquer juízo crítico sôbre as possibilidades que poderiam ter-se concretizado, se tal sistema fôsse dirigido inteiramente para o bem-estar e prosperidade do povo e no sentido da elevação dos respectivos padrões de vida. Não existe material informativo para um confronto objetivo entre êste sistema misto e o sistema de economia liberal.

Finalmente, cabe citar o sistema econômico, em que não há lugar para a iniciativa privada tal como acima definida. Neste caso, o planejamento assume forma diferente e torna-se, nas mãos dos órgãos governamentais, parte essencial da vida econômica e cultural da nação. Esta última *deve* planejar, ou então arruinar-se, e provavelmente, morrer de fome. Talvez seja suficiente dizer que, no caso de uma produção coletivista e uma cultura coletivista, a técnica de planejamento é materialmente diferente daquela que se exige quando a iniciativa particular, mesmo condicionada a certos limites, é aceita e benquista.

Seria êrro grave supor que o planejamento das atividades econômicas e sociais de uma comunidade é coisa nova. Pelo contrário, o planejamento existiu desde que o homem começou a viver de modo ordeiro e civilizado; as circunstâncias é que são novas. O movimento em prol do planejamento é uma conseqüência da necessidade de nos adaptarmos a uma nova situação. O mundo está se tornando cada vez menor. O impacto recíproco das comunidades tem aumentado. As comunicações e o transporte aperfeiçoam-se grandemente e tornam-se mais baratos. A produção da riqueza material, e, mais do que isso, as suas possibilidades, aumentaram consideravelmente. Juntamente com isto, veio o desenvolvimento de novas técnicas financeiras, corporativas, bolsísticas e contábeis que, embora capazes de produzirem benefício social, são também suscetíveis de graves abusos anti-sociais.

Se a garantia da subsistência para todos e uma distribuição eqüitativa da riqueza constituem os objetivos centrais, há como que necessidade de nôvo reajustamento — uma nova coordenação de atividades econômicas e sociais que, evidentemente, não pode surgir sem que haja um esforço consciente e deliberado neste sentido.

Sejamos, pois, mais explícitos no tocante à natureza do problema. Em muitas situações, a empresa ou grupo particular, buscando o seu máximo proveito, *não pode* levar em conta todos os fatores que entram na situação, e que serão afetados por sua decisão. Levará em conta apenas aquêles que são capazes de afetá-la. Por exemplo, uma empresa madeireira, entregue a si

própria, derrubará a madeira com rapidez igual à demanda do mercado: o que acontece depois à terra, à região circunjacente e à população que tirava sua subsistência dessas atividades extrativas, não interessa à empresa. Uma cidade pode ficar arruinada com a remoção de uma fábrica, mas o efeito da remoção sobre a cidade não é coisa que os proprietários da fábrica sejam obrigados a levar em conta em seus cálculos financeiros. A essência do planejamento está em que todos os fatores, e não apenas alguns deles, devem ser levados em consideração antes de ser tomada qualquer decisão.

Trata-se, evidentemente, de tarefa de grande dificuldade e complexidade, em qualquer Estado desenvolvido, qualquer que seja o objetivo geral. Numa economia inteiramente livre, a produção e a distribuição dependem da iniciativa e julgamento de grande número de indivíduos que trabalham independentemente uns dos outros. Em tais circunstâncias, alguns indivíduos cometem erros a todo momento, e todos os indivíduos, em algum momento: mas em seu conjunto, o trabalho de produção e distribuição prossegue. O pior que acontece são alguns desperdícios de recursos, as flutuações do ciclo de negócios, e uma distribuição altamente desigual e até certo ponto injusta da riqueza produzida. Tais coisas são bastante prejudiciais.

Num sistema planejado, por outro lado, na medida em que o planejamento é pôsto em prática, a iniciativa depende da decisão governamental. Conseqüentemente, a organização de que se necessita, a fim de assegurar que, dentro dos limites da capacidade humana, as decisões corretas sejam tomadas no momento preciso, está longe de ser problema sem importância. O perigo consiste em uma redução gradual do esforço produtivo e distributivo, acompanhada de esforços para aumentá-lo o que pode constituir ameaça à liberdade com que todo individuo sonha.

O bôlo pode ser distribuído mais eqüitativamente, mas pode ser um bôlo muitíssimo menor.