

CRISE DO CAPITAL, COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO: apontamentos para um roteiro de pesquisas, planejamento e políticas públicas¹

José Celso Pereira Cardoso Jr.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

CRISE DO CAPITAL, COMPLEXIDADE E DESENVOLVIMENTO: apontamentos para um roteiro de pesquisas, planejamento e políticas públicas

Resumo: Este texto trata de aspectos relacionados à crise atual do sistema capitalista mundial e algumas condições pelas quais se pode esperar certa ressurgência do Estado brasileiro como ator novamente relevante para a regulação e reorganização do planejamento governamental em vista de um projeto de desenvolvimento nacional de natureza e amplitude mais complexas.

Palavras-chave: Complexidade, estado, planejamento, desenvolvimento.

CAPITALISM CRISIS, COMPLEXITY AND DEVELOPMENT: notes for a route of research, planning and public policies.

Abstract: This paper deals with aspects related to the worldwide current crisis of capitalistic system and some conditions by which one can expect some resurgence of the Brazilian State as an actor newly relevant to the regulation and reorganization of government planning in view of a national development project of more complex nature and amplitude.

Key words: Complexity, state, planning, development.

Recebido em: 03.10.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

1 INTRODUÇÃO

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos da efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial voltar a discutir os temas da complexificação do tempo presente, bem como dos alcances e limites do Estado, do planejamento e das políticas públicas no capitalismo brasileiro, visando – quiçá – o enfrentamento das amplas e sucessivas crises provenientes da lógica de organização e operação do sistema mundial contemporâneo.

Tal como detalhado no Quadro 1, este tema se torna particularmente relevante agora, uma vez passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado. Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal (baixas e instáveis taxas de crescimento) e suas consequências negativas nos planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, e o enfraquecimento dos mecanismos democráticos), evidencia-se já na primeira década do novo século certa mudança de opinião a respeito das novas atribuições dos Estados Nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional (terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc.), e de grande incerteza econômica no sentido keynesiano forte, está fazendo intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio (OMC) etc., um dis-

curso menos hostil a ações dos Estados Nacionais nos seus respectivos espaços territoriais, em busca de um maior controle sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais.

Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados, visando tanto a recuperação do crescimento econômico como o combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade dos sistemas ambientais, de produção e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam – necessariamente – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva, global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do ponto de vista do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje em dia, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados Nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância da atuação estatal parece estar chegando ao fim. Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte (em outras palavras: não exógeno) do sistema social e econômico das nações, sendo – *em contextos históricos tais quais o do Brasil* – particularmente de-

Quadro 1 – Crises do Capital: amplitude, dimensões e impactos.

- **Econômica:** exploração do trabalho para produção de mais-valia; valorização do valor em si e para si → financeirização da riqueza.
- **Global:** interdependência radical dos mercados financeiros, de bens, serviços e pessoas → rebaixamento acelerado do valor de reprodução da força de trabalho X aumento exorbitante das margens de lucro.
- **Ambiental:** padrão de produção e consumo insustentáveis.
- **Política:** ausência de governança global + governanças locais pró-mercado, contra o social → Estado a serviço dos mercados financeiros.
- **Social:** desregulação e sobre-exploração do trabalho, condições de uso e remuneração perversas → exército industrial de reserva em escala mundial.
- **Cultural:** sociabilidade travada, hiper-individualismo, pós-modernidade líquida.

Fonte: Elaboração própria.

cisivo na formulação e condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Desenvolvimento, por sua vez, entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento.

Mas que dimensões são estas? Ao longo deste artigo, espelhando resultados parciais do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, realizado pelo Ipea ao longo do triênio 2008-2010, identificaram-se algumas grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: i) inserção internacional soberana; ii) macroeconomia para o desenvolvimento; iii) infraestrutura econômica, social e urbana; iv) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; v) sustentabilidade ambiental; vi) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e vii) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Mas somente se esta vontade for coletivamente organizada é que terá alguma chance de sucesso. Daí a importância estratégica do Estado para induzir ou catalisar esta vontade em nível nacional. Não há porque esperar que algo deste tipo e desta dimensão seja obtido por obra das circunstâncias. É bastante improvável que o simples realizar-se de vidas atomizadas consiga produzir, em nível coletivo, os atributos acima mencionados de forma simultânea e satisfatória para a garantia de condições de vida e de reprodução social justas e equilibradas.

Por outro lado, o Estado pode muito, mas não pode tudo. Ele não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.

Entender, interpretar, modificar, ensinar, pesquisar e aplicar conceitos referentes ao desenvolvimento, como se pode imaginar, não é algo simples. A complexidade inerente à realidade se impõe também nas formas de pensar as alternativas, e é essa a proposta deste artigo, cujas distintas dimensões do desenvolvimento acima citadas se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

2 COMPLEXIDADE E ESENVOLVIMETO: crise de inteligibilidade e complexificação do tempo presente.

A sensação de viver em uma época em aceleração crescente, e de rápidas mudanças, reflete-se na limitação do vocabulário contemporâneo em nomear ou qualificar o tempo presente. Esse fenômeno ficou bastante explícito à medida que o prefixo “pós” proliferou dentro e fora da academia e em campos tão diferentes quanto a arte e a economia. Raramente adjetivamos o tempo positivamente, destacando uma característica ou traço da atualidade, mas apontando para uma incômoda falta, um sentimento de descontinuidade, de algo que foi interrompido, superado, deixado de lado.

Esse vocabulário sinaliza que aquilo que experienciamos no presente já não é mais como antes, é posterior, é pós-moderno, pós-marxista, pós-freudiano, pós-colonial, pós-socialista, pós-capitalista, pós-industrial, pós-desenvolvimentista, pós-neoliberal e assim por diante. Como assinalou um importante teórico da literatura, para quem os acontecimentos linguísticos não passam despercebidos,

Nossa existência hoje é marcada por uma tenebrosa sensação de sobrevivência, de viver nas fronteiras do “presen-

te”, para as quais não parece haver um nome próprio além do atual e controvertido deslizamento do prefixo “pós” (BHABHA, 1998, p. 19).

Durante a segunda metade do século XX a aceleração do tempo transformou-se em norma², e as principais disputas ideológicas da época, em especial a lógica da Guerra Fria, impôs sua estreita visão sobre o curso da história em âmbito global³. A concorrência entre os blocos capitalista e comunista intensificou as transformações em praticamente todos os aspectos da vida. Seja do ponto de vista político, militar, econômico, geográfico, científico, social, religioso, geográfico, artístico etc. (CHOMSKY et al, 1997). É virtualmente impossível encontrar um campo em que essa disputa geopolítica não tenha desempenhado um papel importante.

Medeiros, por exemplo, descreve o processo de transformação do campo tecnológico mundial a partir da criação do que ele chama de “complexo militar-industrial-acadêmico” norte-americano no pós-guerra. A dinâmica criada entre demanda das instituições militares e a oferta de técnicos e cientistas no processo de inovação por parte das universidades, apoiados por maciços investimentos estatais em pesquisa e desenvolvimento (P&D), revolucionaram não apenas a corrida armamentista, mas o cenário tecnológico como um todo. (MEDEIROS, 2004).

Transformações relativamente rápidas também ocorreram no campo do trabalho. No imediato pós-guerra, sobretudo nos países centrais, o emprego já foi considerado uma instituição sólida, que proporcionava estabilidade e previsibilidade, permitindo ao trabalhador planejar a vida. Em seu estudo sobre a precarização do trabalho nos Estados Unidos, Sennett mostra como nos últimos 30 anos estabilidade e previsibilidade tornaram-se valores negativos no mundo do trabalho e na cultura dos empregadores. Tais ideias foram substituídas pelas de dinamismo, iniciativa, inovação e reciclagem, que força o trabalhador a pensar em si como um empreendedor em situação de risco. As consequências desse novo regime de trabalho, de acordo com Sennett, é o crescente sentimento de insegurança gerado pelo medo de não se adequar às exigências sempre em mudança do mercado de trabalho. (SENNETT, 2001).

Boltanski e Chiapello (2009), da mesma forma, mostram como a rotatividade, o trabalho temporário, as atividades em rede, as consultorias e

o cumprimento de tarefas, não mais de expedientes, ganharam espaço no mundo do trabalho na Europa. Tais modificações na relação entre empregados e empregadores desestruturaram as tradicionais formas de remuneração assalariada, trazendo intranquilidade e insegurança para os trabalhadores, cada vez mais dependentes das formas de empregos voláteis, flexíveis e sazonais, com remuneração incerta, baseada em metas e resultados.

A oscilação da trajetória do Estado não foi menos impressionante. Instituição fundamental do século XX, ele ganhou em presença e importância no imediato pós-guerra. O Estado foi o centro articulador das políticas de recuperação da Europa, garantidor de direitos sociais e de cidadania depois da experiência desastrosa dos anos de 1930 e 1940. No plano internacional, o Estado tornou-se o interlocutor fundamental das nações entre si, e o reconhecimento do direito de autodeterminação dos povos proporcionou um recuo do colonialismo direto conduzido pelos europeus, desencadeando a criação de inúmeros Estados nacionais, especialmente na Ásia e África.

Não mais de 20 anos depois, o Estado começava a sofrer sérios ataques. Em várias partes do mundo, houve uma rápida desestruturação das instituições de garantias de direitos e de serviços criados depois de 1945. Sistemas de proteção social foram desmantelados, e a própria soberania nacional tornou-se conceito morto quando a crise da dívida atingiu seriamente alguns países. A agenda dos chamados ajustes estruturais, imposta em grande parte nos países periféricos, deixou muitas nações com mínima margem de manobra para se autogovernarem.

O Estado, que iniciou o período do pós-guerra como instituição de fundamental valor para a recuperação das economias e das sociedades destruídas pelo conflito, terminaria os anos de 1990 sendo visto pelas concepções hegemônicas e instituições multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, como obstáculo para o livre comércio e o progresso das nações.

A democracia possui igualmente uma complexa e conturbada história a partir de 1945. A ideia de democracia era vista com bastante desconfiança no pré-guerra. Em muitos países, ela foi tomada como sinônimo de “liberalismo”, em particular, do liberalismo ao modo angloamericano. Em países como Alemanha, Itália e mesmo a França, para ficar apenas na Europa, importantes e influentes círculos

intelectuais e políticos tinham sérias objeções à democracia.

Com o fim da guerra, a democracia torna-se um dos principais conceitos do vocabulário político internacional. Deslocado para o contexto da Guerra Fria, houve um grande esforço em ligar seu significado ao de “liberdade”, tal como se viu na expressão “mundo livre”, usada para descrever o Ocidente em contraposição à “tirania”, associada ao comunismo.

Entretanto, essa relação entre liberdade e democracia não duraria muito. Entre os anos de 1950 e 1970, as nações centrais do Ocidente redesenharam o mapa do Oriente Médio por meio de apoio a golpes de Estado e regimes autoritários. (HOURANI, 2006). Na América Latina, por exemplo, a “liberdade” foi protegida não com mais democracia, e sim com menos. Uma após a outra, as experiências democráticas dos principais países do continente foram substituídas, via golpes de Estado, por regimes autoritários, prontamente reconhecidos internacionalmente como legítimos e apoiados política e economicamente pelas grandes democracias da época. (O'DONNELL, 1990).

Nos períodos que se seguiram à substituição dos regimes autoritários na década de 1980, os sentimentos em relação à democracia também oscilaram. Apesar de um clima bastante favorável ao retorno ao estado de direito, as promessas foram maiores que as realizações, frustrando boa parte dos sonhos daqueles que desejavam mudanças mais substantivas. Todo esse cenário, cabe lembrar, foi agravado pela crise da dívida nos anos de 1980 e a recessão experimentadas no período. As respostas a essa situação foram, em muitos casos, a implantação de políticas neoliberais baseadas no desmonte do Estado e de suas instituições públicas em favor do livre comércio, e da lógica do mercado. (HARVEY, 2005, p. 75).

As políticas de recuperação do pós-guerra, e mesmo antes com o forçado processo de substituição de importações, geraram um ciclo de crescimento econômico mundial poucas vezes visto nos países da periferia do capitalismo. Essa modificação redesenhou a estrutura urbana de muitos países ao lançá-los, em poucas décadas, na cultura industrial que se desenvolveu ao longo de mais de 150 anos na Europa.

Os números apresentados por Mike Davis (2006) são bastante ilustrativos desse processo: a Cidade do México, que tinha 2,9 milhões de habitantes em 1950, saltou para extraordinários

22,1 milhões em 2004; no mesmo intervalo, São Paulo saltou de 2,4 milhões para 19,9 milhões de habitantes; Seul tinha cerca de 1 milhão de habitantes em 1950, e nada menos que 21,9 milhões em 2004; e Bombaim, que tinha 2,9 milhões de habitantes em 1950, em 2004 passou a ter 19,1 milhões⁴.

No interior das “megacidades”, tal como Davis (2006) as denomina, nasceria todo um novo conjunto de complexos e desconhecidos problemas para países que viveram séculos com suas economias e sociedades voltadas para o meio rural. Nos países periféricos, os acelerados processos de industrialização, que raramente foram seguidos de modernização no sentido próprio da palavra, nasceria um novo tipo de pobreza, novas carências, novas demandas e uma dinâmica social também diferente.

Mesmo nos períodos de crescimento econômico, com relativa ênfase no planejamento, o padrão geral de desigualdade social dos países se reproduziu nas grandes concentrações urbanas. E nos períodos de recessão o Estado, especialmente a partir de 1980 até o fim do século, com as reformas liberalizantes e o retraimento do planejamento em favor da autorregulação do mercado, enfrentou sérias dificuldades em fazer os investimentos necessários na infraestrutura para a manutenção até mesmo de serviços elementares e essenciais como transporte, saúde, educação e saneamento básico.

Durante todo o período que se inicia no pós-guerra, o Estado tinha desempenhado um papel central na organização do mercado imobiliário. Em muitos países, ele foi o principal financiador nessa área, com fortes políticas públicas voltadas para a oferta de moradias para as crescentes populações urbanas. Todo esse cenário mudou rapidamente com sua retirada em favor do livre mercado, e com a ausência do planejamento público.

A sequência dos acontecimentos é por demais conhecida: perda de controle da ocupação territorial, crescente déficit habitacional, estrangulamento da oferta de serviços públicos e um

processo de acelerada precarização da vida urbana. Autores como Davis (2006) e Maricato (2000), por exemplo, chegam a sugerir que as consequências foram extremamente graves, a ponto de criar uma estrutura urbana dual, ou seja, uma legal e outra ilegal.

A lista de mudanças ocorridas no período pós-guerra é interminável. As tremendas oscilações ocorridas desde então não são

fáceis de nominar, e a compreensão de seu sentido é matéria de inúmeras disputas. Da antes celebrada tese do “fim da história” até a genérica observação da “era dos extremos”, muitas são as possibilidades de tentar entender o caráter das transformações, mas dificilmente encontraremos um consenso ou alguma teoria abrangente o bastante para dar conta desse passado conturbado.

Uma das tentativas mais célebres de caracterizar esse período de uma forma não determinística é a perspectiva da “modernidade líquida” de Zygmunt Bauman (2005). A “liquidez”, o estado líquido da matéria, é uma metáfora física para tentar descrever o caráter de volatilidade das relações em fins do século passado. Ao contrário dos sólidos, que mantêm sua forma ao longo do tempo, os líquidos são fluidos, e só adquirem forma momentaneamente, de acordo com seu recipiente, estando sempre estruturalmente preparados para se adequar a uma nova configuração de sua distribuição no espaço. (BAUMAN, 2005).

O que há de produtivo na metáfora física de Bauman (2005) é sua sugestão de que, diferentemente de Marx e Engels, que na metade do século XIX observaram que “tudo que é sólido desmancha no ar”, se referindo ao papel transformador das relações tradicionais modificadas pelas sociedades industriais, o que marca o presente é o fato de que gerações inteiras jamais tiveram a experiência do sólido. Em todas aquelas sociedades marcadas pela experiência do desenvolvimento capitalista do pós-guerra, sua experiência estruturante é a da vertigem de um fluxo perpétuo e contínuo de modificações constantes.

Para os objetivos que nos interessam aqui, no entanto, cabe perguntar como as incertezas crescentes ocasionadas pelas rápidas mudanças de cenário político, econômico, tecnológico e social, somadas à dificuldade de consolidar tantos e tão diferentes campos de conhecimento, afetam a função do planejamento estatal e do desenvolvimento. Como fazer avaliações prospectivas quando não apenas o presente, mas a própria multiplicação das especialidades torna os conhecimentos particulares tão restritos em seu alcance?

3 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO EM REALIDADES COMPLEXAS: ressignificando os conceitos e o debate no Brasil.

O planejamento, em especial o planejamento de longo prazo, foi uma estratégia central para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos do pós-guerra, a ação proativa do Estado brasileiro e de suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, para um relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, em muito, a uma perspicaz leitura do presente. As condições de interpretação e compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram suficientes para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover as modificações estruturais para a superação de sua condição baseada no modelo agrário-exportador.

Contudo, ao longo das décadas de 1980 e 1990 as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto pelos seus oponentes como uma prática de intervenção num espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase-naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado.

Ao fim da década de 1990 e de 2000, a sequência das sucessivas crises econômicas que abalaram o mundo já sinalizava o equívoco, quando não a excessiva ideologização dessa visão. E em 2009, quando por meio do Troubled Asset Relief Program (TARP), o Estado norte-americano foi levado a adquirir ações da American International Group (AIG), Citigroup Inc. (Citi), Chrysler Group LLC (Chrysler), e General Motors Company (GM), entre outras poderosas empresas multinacionais, sob a rubrica de auxílio financeiro (US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, 2009), a visão naturalista (newtoniana) do equilíbrio do mercado, ao menos em sua última versão, foi drasticamente desacreditada.

O rápido declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo do fim do século XX ofereceu oportunidade para a revalorização da importância do papel da regulação estatal. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimen-

to do Estado, e a atualização em curso de sua estrutura administrativa vem revitalizando o campo do planejamento e lhe outorgaram novos objetivos. (CARDOSO JR., 2011).

Mas como repensar o planejamento nesse novo contexto? Como, ao mesmo tempo, organizar a experiência passada do planejamento e renovar as competências requeridas pelo presente? Em que condições deve-se dar a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas (mormente as de corte federal) podem ocupar no cenário brasileiro atual, como indutoras do desenvolvimento nacional?

Estes temas são aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, por ordenar o uso sustentável do território, por regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas. Entende-se que, por mais que as economias e alguns processos sociopolíticos estejam internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob custódia das políticas nacionais, afixando a ideia de que o Estado é ainda a principal referência no que se refere à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Isto tudo posto, percebe-se, portanto, que as dimensões de análise acima sinalizadas como qualificativos hoje inescapáveis da moderna concepção de desenvolvimento visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo. O esforço de reflexão aqui realizado visa, também, contribuir para uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de cunho menos segmentado que o que se tem praticado, em linhas gerais. Com isso, poder-se-ia obter, ao longo dos anos, visão algo mais abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente. Adicionalmente, espera-se um incremento analítico gradual no que se refere a uma compreensão teórica mais inter-relacional dos diversos temas e assuntos em pauta, como também metodologicamente mais transdisciplinar em termos de técnicas e alternativas de pesquisa.

Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias da sociedade e níveis de governo no Brasil, no sentido de responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características (atualmente existentes e aquelas desejáveis) e quais as possibilidades (atualmente existentes e aquelas desejáveis) das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e técnicas existentes (e quiçá aqueles necessários ou desejáveis) para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho (quando o caso) dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados Nacionais, e como implementá-las?

Como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo em que, com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo ao longo da década de 1990, de pulverizar e de reduzir os raios de discricionariedade (ou de gestão política) da ação estatal, portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede e condiciona a ação.

Em outras palavras, pode-se dizer que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à decadência da função planejamento governamental em geral, num ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação do Estado, esta função pública foi adquirindo feições muito diferentes daquelas com as quais, no passado, ela costumava geralmente se identificar. Hoje, na estrutura e forma de funcionamento do planejamento governamental operante no país, esta função está, em grande medida, esvaziada de conteúdo político, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Então, se as impressões gerais acima apontadas, sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental hoje estiverem corretas, ganha sentido uma busca orientada a dar resposta às questões aqui suscitadas. Afinal, se planejamento governamental e políticas públicas são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então não é assunto menor ressignificar e requalificar – tal qual sugerido acima para a própria categoria “desenvolvimento” – os próprios termos pelos quais, atualmente, deve ser redefinido o conceito de planejamento público governamental.

Para tanto, é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. É tal como no caso da categoria desenvolvimento, também aqui não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação, portanto, sem as perspectivas de continuidade e de cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga ir dando novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos.

Ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de maior maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, para esta tarefa de redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco proposições aparecem com força no bojo desta discussão.

- Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
- Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
- Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planeja-

mento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências; e, ao mesmo tempo, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando for pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.

- Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.
- Em quinto lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

4 CONCLUSÃO

O debate e o enfrentamento de todas as questões neste trabalho enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil.

É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu lançar luz sobre aspectos que instrumentalizam o debate acerca dos desafios pendentes para uma contribuição efetiva do planejamento governamental ao desenvolvimento brasileiro.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BHABHA, H. **O local da cultura**. Belo Horizonte: EDUFMG, 1998.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. **O novo do espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

CARDOSO JR., J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Série diálogos para o desenvolvimento; v. 4)

_____; SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs). **Complexidade e desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Série diálogos para o desenvolvimento; v. 3).

CHOMSKY, N. et al. **The cold war & the university**. New York: The New Press, 1997.

DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1992.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HOBSBAWN, E. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

HOURANI, A. **Uma história dos povos árabes**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEDEIROS, C. A. O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. In: FIORI, J. L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004.

O'DONNELL, G. **Análise do autoritarismo burocrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

SENNETT, R. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do novo capitalismo**. São Paulo: Record, 2001.

US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. **The U.S. Government role as shareholder in AIG, Citigroup, Chrysler, and General Motors and preliminary views on its investment management activities**. Dec. 16, 2009. Disponível em: <<http://www.gao.gov/products/GAO-10-325T>>. Acesso em: 01 maio 2010.

NOTAS

- ¹ Este texto reorganiza e sintetiza aportes contidos em Cardoso Jr. e Siqueira (2011). Para esta versão, de inteira responsabilidade do autor, agradece-se a Carlos Henrique Romão de

Siqueira pelo direito de uso de partes do texto original supracitado, isentando-o por erros e omissões aqui cometidos.

- ² Essa questão é discutida em Hobsbawn (1998).
- ³ Essa visão é muito bem explicitada no célebre livro de Fukuyama (1992).
- ⁴ Apenas para ilustrar a diferença desse processo entre periferia e países centrais, basta notar que Nova York, que tinha 12,3 milhões de habitantes em 1950, não chegou sequer a duplicar sua população, tendo em 2004, cerca de 21,9 milhões de habitantes em 2004. (DAVIS, 2006).

José Celso Pereira Cardoso Junior

Economista e Sociólogo

Doutorando em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto de Economia da Unicamp

Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA

E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Quadra 1, bloco J - Edifício BNDES Setor Bancário Sul - Brasília, DF CEP: 70076-900