

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARCOS VENICIUS BRANDÃO 

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO 

MONOGRAFIA APRESENTADA À ESCOLA
BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO
GRAU DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA.

RIO DE JANEIRO, 1983

1

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTA POR

MARCOS VENICIUS BRANDÃO

E

APROVADA EM 12 DE SETEMBRO DE 1983
PELA COMISSÃO JULGADORA

198408 874

T/EBAP B817f



1000029671

AMB Marquesini

Ana Maria Bernardes Goffi Marquesini
MPA(Master of Public Administration)

Stêlio Dias

Stêlio Dias
PhD-Administração e Educação

Paulo M.

Paulo Roberto de Mendonça Motta
PhD-Administração Pública

RESUMO

Esta monografia examina a importância das Fundações Públicas de Planejamento como uma das formas pelas quais se expressa a ideologia do planejamento brasileiro - intimamente ligada ao crescente intervencionismo estatal brasileiro.

Ela se pauta por um marco teórico onde se explicita a intervenção estatal na economia dos países contemporâneos e especificamente no Brasil, enfocando as justificativas baseadas em razões de caráter econômico ou de caráter administrativo. O discurso que procura legitimar o intervencionismo brasileiro ora tem suas bases nos problemas internos gerados por crises externas, ora se fixa na necessidade de se modernizar o aparato administrativo estatal tornando-o mais eficaz - quando não lança mão destes dois argumentos simultaneamente.

Sob qualquer uma das duas perspectivas, a consequência imediata da intervenção estatal brasileira foi o fortalecimento do planejamento, entendido como o instrumento viabilizador do desenvolvimento nacional, até o ponto deste mesmo planejamento extrapolar sua função instrumental de alimentador de decisões e assumir o papel político de decisor. Se o planejamento assume papel de relevância no processo decisório nacional, e se extrapola suas funções de mero instrumental de apoio à tomada de decisão, fica colocada a questão da participação do aparato organizacional que se implantou nos diversos níveis da administração pública e, especificamente, do papel das Fundações Públicas de Planejamento neste contexto.

A partir daí, encadeia-se uma análise histórica que permite verificar que o planejamento no Brasil tem como ponto de partida

o seu caráter instrumental de elaboração e execução de políticas desenvolvimentistas - principalmente nos governos Getúlio Vargas e Dutra - até atingir o *status* de gerador e implementador das políticas nacionais. Esta verificação evidencia-se a partir de estudos e análises dos diversos planos governamentais brasileiros, objetivando observar sua abrangência e constatar até que ponto representavam planos regionais, setoriais ou nacionais. Sobretudo, estabeleceu-se uma relação entre o gradativo intervencionismo estatal e a modernização do aparelho administrativo governamental, como estratégia de fortalecimento das estruturas tecnoburocráticas, de modo a dotar a administração pública brasileira de um conjunto de instituições eficientes no que tange os interesses do planejamento.

As Fundações Públicas Brasileiras de Planejamento surgem como a forma jurídico-institucional supostamente mais adequada ao gradativo intervencionismo estatal.

Considerando-se que tais Fundações aparecem nos diferentes níveis administrativos governamentais e nas mais diferentes épocas, procurou-se saber a causa de suas criações, seus objetivos explícitos e se, subjacente ao seu surgimento, haviam razões outras ditadas por interesses que não aqueles comumente apontados como justificativa para a sua criação. Um deles e o mais utilizado está no âmago da eterna discussão a respeito da ineficiência do aparelho administrativo estatal brasileiro, o controle excessivo exercido pelos Tribunais de Contas e também pelo Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP.

Foram realizados estudos e análises que permitissem verificar possíveis relações entre as causas de seu surgimento e a existência de uma política descentralizadora e/ou desconcentradora, voltada para o atendimento de interesses oriundos das relações econômicas específicas de uma sociedade capitalista subdesenvolvida e de um Estado Tecnoburocrático em consolidação. Para tanto, foram estudadas: Fundação Instituto de Planejamento Econômico Social - IPEA, Fundação Comissão de Planejamento Econômico - CPE, Fundação Instituto de Desenvolvimento de

Pernambuco - CONDEPE, Fundação João Pinheiro - FJP e Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro - FIDERJ, com esse estudo, buscou-se elementos comuns nos atos de constituição que possibilitassem comprovar possíveis relações entre a criação e a consolidação do planejamento centralizado no Brasil. Buscou-se também verificar o alcance da autonomia das Fundações e quais os entraves que impediam o seu exercício.

Finalmente, realizou-se um estudo de caso tendo como foco a Fundação Jones dos Santos Neves, vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento do Governo do Espírito Santo, que representou, à época de sua criação, a primeira tentativa de se estabelecer a nível do Governo capixaba uma instituição especificamente voltada para o planejamento, ainda que se tratasse de planejamento urbano e regional.

No momento em que o discurso desenvolvimentista passa a servir de instrumento de legitimação dos diferentes governos brasileiros, principalmente a partir de 1930, consolidou-se paulativamente a idéia de que o almejado desenvolvimento só poderia ser obtido através do planejamento. O planejamento passa a ser encarado como o instrumento único e viável ao atingimento das aspirações desenvolvimentistas inseridas nos discursos dos detentores do poder político que se sucederam no Brasil. À medida em que a ideologia do planejamento é inculcada na burocracia nacional e mesmo no âmbito do discurso político partidário, desenvolve-se e consolida-se todo um aparato técnico burocrático destinado a apoiar e subsidiar a administração do planejamento em si.

Mesmo assumindo o caráter de instrumental técnico-teórico, o planejamento não consegue esconder sua face real de instrumento de dominação política, participando ativamente do processo decisório nacional de maneira intensiva e ostensiva. Esta participação não se dá por um passe de mágica. Há toda uma evolução histórica em sua consolidação que se inicia com as tentativas governamentais de implantação de planos setoriais nas décadas de 1930/40 resultantes de crises externas. Se no início o planejamento se mostrava tímido e setorializado, as ex

experiências que daí advieram resultaram na formação de um quadro de profissionais de planejamento que se transformou no embrião da hoje chamada tecnoburocracia brasileira.

Por outro lado, à medida em que se consolida, o planejamento amplia sua ação setorializada, passando a se realizar centralizadamente, o que, por sua vez, resulta, sob o ponto de vista institucional, na criação de uma série de órgãos de planejamento tanto a nível federal como nos níveis estadual e municipal. Hoje, *secretarias de planejamento* fazem parte das estruturas organizacionais de Estados e Municípios e têm como atividade principal a administração dos recursos federais que lhes são repassados.

A institucionalização do planejamento não só se resumiu na implantação de secretarias mas exigiu, também, a criação de outras entidades que detivessem autonomia suficiente para a administração eficaz dos recursos disponíveis, segundo a ótica tecnicista de eficácia do Planejamento Central. Necessário se fez encontrar formas institucionais alternativas àquelas oferecidas tradicionalmente no âmbito da administração direta que não gozavam de autonomia suficiente dado os controles exercidos pelos Tribunais de Contas e pelo Departamento Administrativo do Serviço Público. As Fundações Públicas de Direito Privado mantidas com recursos governamentais encontram-se entre as formas encontradas.

Elas proliferaram em todos os níveis administrativos governamentais com os mais diferentes objetivos e estruturas organizacionais transformando-se no instrumento que veio abrigar grande parte da tecnocracia brasileira, já que a sua forma jurídica permite a contratação, a preços de mercado, de um sem número de profissionais das mais diversas formações acadêmicas. Com efeito, nelas trabalham administradores, economistas, engenheiros, arquitetos, sociólogos, etc... - bacharéis, mestres, doutores e pós-doutores.

SUMMARY

This work is concerned with Public Foundations of Planning in Brazil.

Since those Foundations are viewed as a form through which is expressed the Brazilian ideology of planning, the work is based on a theoretical framework which underlines the reasons of *State interventionism* in Brazil. Thus, it becomes clear that *State interventionism* is caused either by the pursuit of administrative modernization or by a clear aim to supporting economic growth.

In underlining this trend, it is possible to show that the growth of the State Apparatus has strengthened the planning function in Brazil not only from a technical viewpoint. The organizational apparatus of planning has also assumed a crucial position from the point of view of political power.

Within this context, this monography attempts to analyse the role of those Public Foundations of Planning.

It starts with a historical overview - focusing on the various attempts on planning since 1930 - to show that planning has always been viewed as a medium through economic development and overall modernization are to be pursued and achieved. Above all, there appears a clear linkage between *State interventionism* and planning, on the one hand, and administrative modernization and the growth of a technocratic structure, on the other. That is, the Public Foundations of Planning appear as juridical-institutional forms capable of providing an adequate structure to support the growth of the State Apparatus in a modernized fashion.

Since the Public Foundations of Planning have emerged in different administrative levels and different periods, an attempt is made to underline the reasons which might explain their creation itself. The main reason, it becomes clear, is a permanent search for autonomy within an overall concern with administrative efficiency. In other words, a bureaucratic ethos pervades their creation.

To emphasize this trend, the work brings about primary information from the study of several Public Foundations of Planning, viz: Fundação Instituto de Planejamento Econômico (IPEA); Fundação Comissão de Planejamento Econômico (CPE); Fundação Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco (CONDEPE); Fundação João Pinheiro; e Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ). Yet, a case study is carried out, focusing on the Fundação Jones dos Santos Neves in Espírito Santo.

The evidence leads indeed to a clear connection between efforts on planning and developmental ideology. It allows one to underline the growth of a technocratic structure aimed at supporting an increasingly strong structure of planning. By the same token, it is possible to see that, a whole structure of planning, and an entire set of technocrats, assume a fundamental role within a politically dominant coalition. In Brazil, there is no such a thing as political decision and bureaucratic execution. The two sets of structures and actors are merged within the decision-making process.

Throughout the country, an all-pervasive structure of planning inserts itself from the center to the periphery thus institutionalizing a practice of political and administrative centralization under a discourse of efficiency.

It is exactly within this context that the Public Foundations of Planning act as an instrument which has supported the growth of the State apparatus and the strengthening of the role of the technocracy in Brazil.

A

Octávio e Teodolinda que, compreendendo o valor da educação dedicaram suas vidas à tarefa de criar oportunidades para seus filhos, muito embora sem terem tido a chance de tê-las usufruído.

Yara Helena, companheira que compartilhou os momentos difíceis desta etapa de nossas vidas, nunca esmorecendo ou negando seu estímulo.

Laila e Felipe, que tiveram momentos seus subtraídos para a realização deste trabalho, que espero venha contribuir, de alguma maneira, para que tenham um mundo melhor.

Dedico

AGRADECIMENTOS

Antônio Carlos de Medeiros, fraterno amigo, pelo abrigo oferecido muitas vezes em detrimento do conforto de sua própria família, pelo estímulo para que eu realizasse o Curso e concluísse esta monografia, pela contribuição através de críticas e sugestões, pelas intermináveis conversas, discussões e trocas de idéias que tanto me enriqueceram intelectualmente.

Isis Dessaune de Almeida, pela amizade, pelo estímulo, pela confiança e pelas flores.

Luiz Fernando Cambiaghi, colega de todas as horas que acolheu minhas dúvidas e incertezas, ajudando-me, via de regra, a superá-las com sua tão peculiar visão deste mundo.

Rosa Maria Esteves Nogueira, amiga, dinâmica, resoluta, com quem mantive intermináveis discussões acadêmicas, tão proveitosas para o meu desenvolvimento intelectual e humano.

Gustavo Augusto Bayer, professor de cuja postura consegui constatar que é possível aliar a pregação democrática com sua prática.

Getúlio Pereira Carvalho, que durante o Curso, sempre esteve disponível, orientando, sugerindo e criando as condições para que superasse minhas limitações acadêmicas.

Ana Maria Marquesini, diretora de estudos, que durante todo o período de elaboração desta monografia foi incansável com o seu

estímulo, sua capacidade de análise, suas sugestões enriquecedoras, sua paciência com os avanços e retrocessos próprios do desenrolar de trabalhos desta natureza e, sobretudo, pelos preciosos conhecimentos que adquiri em suas aulas e nos encontros informais que mantivemos na Fundação Getúlio Vargas.

Stêlio Dias, que não participou somente como membro da Banca Examinadora, dedicou parte de seu tempo, escasso, à leitura deste trabalho, orientando, sugerindo, enriquecendo.

Paulo Roberto Motta, cujos ensinamentos foram essenciais à minha formação acadêmica e à realização desta monografia.

Universidade Federal do Espírito Santo, cujo ambiente acadêmico serviu de estímulo à realização desta monografia.

Instituto Jones dos Santos Neves, que me propiciou os meios materiais para a realização deste trabalho, ajuda esta, sem a qual não poderia tê-lo concretizado.

ÍNDICE

PÁGINA

RESUMO/SUMMARY

AGRADECIMENTOS

I - INTRODUÇÃO	12
A - COLOCAÇÃO DO PROBLEMA	13
B - METODOLOGIA	20
II - AS FUNDAÇÕES PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO NO BRASIL	22
A - ANÁLISE SINTÉTICA DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO <u>BRA</u> <u>SIL</u> : 1930/1981	24
B - CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES	51
C - FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO: CAUSAS DO SEU <u>SUR</u> <u>GIMENTO</u>	54
III - FUNCIONAMENTO DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS DE <u>PLA</u> <u>NEJAMENTO</u>	65
A - CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA	66
B - ASPECTOS DO RELACIONAMENTO DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS COM A ADMINISTRAÇÃO DIRETA: O PROBLEMA DA AUTONOMIA	71
C - RECURSOS FINANCEIROS E HUMANOS	79
D - FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES	82
. Antecedentes	82
. Objetivos e Estrutura Organizacional	88
. De Fundação para Autarquia	96
IV - CONCLUSÕES	101
V - BIBLIOGRAFIA	109
VI - ANEXO I	119
A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	120
B - ENTREVISTAS REALIZADAS	121

I - INTRODUÇÃO

A.

COLOCAÇÃO DO PROBLEMA

Além de destruir as pretensões do fascismo, a II Guerra Mundial também serviu para fomentar a emergência do mito *do desenvolvimento econômico*.

Das consequências da Grande Depressão; do efeito-demonstração das fórmulas socialistas de planejamento central; do exame de consciência do mundo desenvolvido ocidental - feito sob os reflexos de pós-guerra e com a determinação de adotar o planejamento para a retomada do desenvolvimento - e do novo mito do desenvolvimento nasceu, também, uma espécie de nova consciência do Terceiro Mundo. Foi a consciência de que havia uma grande distância separando-o do estágio alcançado pelo *pequeno clube* dos desenvolvidos.

Adicionando-se a isto o fato de que passou a ficar latente a descrença nas velhas fórmulas do liberalismo econômico e de que houve um surto de busca de *autonomia nacional*, chega-se à receita encontrada para atenuar o *hiato*: capitalismo de Estado (ou: maior intervenção estatal no domínio econômico, já que a história mostra que esta intervenção sempre existiu, mesmo nos tempos do *laissez faire*).

O que se vê a partir daí é a certeza cada vez mais corrente nos países asiáticos, africanos e latino-americanos de que a possibilidade de trilhar com sucesso um caminho capitalista clássico é bastante remota e de que se deve então atribuir ao Estado a tarefa de promover a acumulação de capital e consolidar os caminhos da prosperidade e da autonomia.

No Brasil, os motivos que têm levado à expansão estatal, via administração indireta, são de natureza administrativa e econômica, segundo o que se pode inferir das declarações oficiais. Estas declarações procuram sempre evitar qualquer tratamento ideológico do problema, deixando transparecer que haveria motivos administrativos na medida em que o Governo estaria seguindo a filosofia descentralizadora do Decreto-lei nº 200, de 1967, e motivos econômicos, na medida em que se procuraria única e exclusivamente *ocupar espaços vazios*.

Nas raízes dos motivos administrativos estariam os problemas gerados pelo emperramento da máquina da administração direta brasileira. Já quanto aos motivos econômicos, o que se costuma afirmar é que o Governo só estaria preocupado em ocupar os vazios deixados pela iniciativa privada. Mesmo quando se constata que além de ocupar as atividades tradicionais de infra-estrutura o Governo passa a ocupar atividades nos setores produtivos, com intensidade crescente, cita-se a Constituição e os Planos Nacionais de Desenvolvimento para reafirmar que o desenvolvimento será sempre sustentado pela valorização da iniciativa privada, reservando-se para o Estado somente a ocupação de tais espaços vazios.

Apesar desta fuga ao debate ideológico nas afirmações dos motivos administrativos e econômicos, o que se verifica ultimamente no Brasil é a realimentação contínua da intervenção estatal. É certo que este não é um fenômeno novo, sendo fruto de um processo de algumas décadas de existência que foi ativado principalmente a partir dos anos 50 com os Governos de Getúlio Vargas (1950/54) e Juscelino Kubitschek (1956/61). Mas não se pode deixar de verificar que há conotações visivelmente ideológicas nessa intervenção.

Excetuando-se a fase Dutra (1946/50), onde o Poder Público volta à condição de *guardião das regras do jogo*, segundo a doutrina liberal e as conveniências das empresas privadas mais poderosas (interesses nacionais e estrangeiros), "*principalmente após 1930 aparecem no país manifestações nacionalistas bem claras, que daí para frente viriam beneficiar (em nome da autonomia nacional) o capitalismo de Estado e o capitalismo associado, alternada ou simultaneamente. E aí estaria, possivelmente, a raiz do fortalecimento recente da ideologia intervencionista*".¹

A história do Brasil, particularmente de 1930 para cá, e mais especificamente depois de 1955, tem provado um certo fluxo constante de intervencionismo, que se configura mais claro se verificarmos que havia em 1958 um número estimado de 663 empresas estatais no país,² das quais 208 eram federais, 352 estaduais e 103 municipais.

O modelo brasileiro de desenvolvimento se caracteriza portanto, por um profundo intervencionismo estatal nas relações econômicas internas com reflexos na sua organização política, social e sobretudo na própria organização administrativa do país que precisou ser modernizado de tal forma que passasse a dar respostas eficientes e eficazes às demandas oriundas dos novos papéis assumidos pelo Estado.

À medida que a presença do Estado na economia se torna mais marcante e sua participação mais efetiva, há uma alteração profunda nas relações Estado e economia. As regras do jogo se alteram consideravelmente, passando o Estado a deter o processo decisório. Compete a ele, então, definir os espaços a serem estimulados, estabelecer prioridades, dirigir a economia - o Estado Liberal dá lugar ao Estado Intervencionista. E é dentro do contexto do Estado Inter

¹ IANNI, Octávio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1971, p.59.

² LISTAS que documentam a expansão dos estatais. *Visão*. São Paulo, Visão, 30 (34A) 411-2, ago. 1981.

vencionista que o planejamento ocupa papel relevante, pois quanto mais concentrado o poder decisório nas mãos do Estado, mais se procura, no planejamento, embasamento para as decisões. O planejamento é um dos instrumentos mais notórios do intervencionismo do Estado Moderno, e é também através dele que esse intervencionismo se institucionaliza, via um complexo sistema de estruturas organizacionais e uma sólida estrutura política que estabelece uma forte superioridade do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. A redução do papel do Legislativo no Estado intervencionista transforma-o em abonador das leis e dos decretos oriundos do Executivo e elaborados pelos planejadores.

As políticas desenvolvimentistas exigem um acervo muito grande de dados e informações que precisam ser processados. Os pontos de estrangulamento econômico precisam ser identificados e superados. As próprias políticas precisam ser definidas e executadas, principalmente nos países subdesenvolvidos, onde os problemas estruturais da economia exigem respostas imediatas. Espera-se, então, que o Estado responda a todas estas exigências e, quanto maior o intervencionismo, maior será a crença na eficácia do planejamento. De um mero instrumento de decisão governamental, o planejamento assume a capacidade de decidir. De instrumento de decisão política passa a agente, isto é, a ser o próprio centro decisor e gerador das políticas nacionais.

No caso específico do Brasil, a relevância do planejamento como instrumento de política sócio-econômica estatal pode ser medida pela existência de um considerável número de entidades criadas com funções de planejar e/ou subsidiar o planejamento.

O planejamento, porém, exige em sua própria dinâmica alto grau de racionalidade seja sob o ponto de vista da coleta, sistematização, análise e avaliação de dados, seja sob o ponto de vista de decisão política e sua administração. Talvez esteja aí a razão da criação do grande número de entidades de planejamento, principalmente sob a forma de administração indireta ou sob a forma de fundação, como alternativa para superar a tradicional ineficiência do aparelho

administrativo brasileiro, que não foi conseguido, mesmo a despeito das várias reformas administrativas levadas a efeito nos últimos anos no país.

Por outro lado, a eficiência do planejamento sem pre esteve aliada ao conhecimento técnico-científico e, das relações planejamento x conhecimento técnico-científico resulta a necessidade de se criar condições tais que o serviço público possa concorrer com a iniciativa privada no que se refere à disputa no mercado de trabalho pe los técnicos e cientistas portadores de formação necessária e exigida para as novas funções planejadoras do Estado. O serviço público brasi leiro jamais estimulou a presença de técnicos ou cientistas em seus quadros, considerando-se principalmente as estruturas de cargos e salá rios existentes onde a remuneração oferecida sempre esteve abaixo daque la oferecida pelo setor privado e, ademais, que as reformas administrativas do aparelho estatal não refletiam, via incentivos, qualquer preocupação com a produção técnico-científica do servidor.

Aliada à já famosa ineficiência de seu quadro ad ministrativo, a administração brasileira sempre sofreu os rigores de um excessivo controle exercido pela administração central sobre seus órgãos. Conseqüentemente, dada a experiência com as reformas adminis trativas promulgadas e a certeza da inadequabilidade de se proporem no vas reformas, o próprio poder central lança mão dos estratagemas jurí dicos que são a *administração indireta* e a *Fundação* para solucionar os entraves existentes na burocracia governamental procurando, assim, con dições para a criação de um quadro de pessoal adequado às exigências do planejamento, fugindo às limitações impostas pelo centralismo da admi nistração direta e imprimindo maior eficiência à máquina administrativa que se exigia constituir para o desenvolvimento do planejamento.

E nesse contexto que se tornam importantes os es tudos das entidades governamentais de planejamento e principalmente da daquelas criadas sob a forma jurídica de Fundações Públicas e que repre sentam uma das maneiras pelas quais se expressa a ideologia do planeja mento como institucionalizador do intervencionismo estatal brasil ei

ro, e que para efeito do presente estudo, chamaremos de *fundações públicas de planejamento*.

Por outro lado, não fora o artifício jurídico utilizado para superar as dificuldades impostas pela administração direta o número crescente de Fundações merece atenção especial. Segundo Monteiro & Senna, "*não há exagero em dizer-se que vivemos atualmente, no Brasil, a era das Fundações*"³ e, de fato, hoje elas se fazem presentes nas mais diversas atividades - culturais, educacionais, assistenciais - e nos ramos supletivos à ação do Estado como os voltados para o planejamento econômico e social.

A presente monografia pretende discutir se a criação das Fundações Públicas de Planejamento é uma consequência da ideologia de desenvolvimento vigente⁴ e esse tipo de modelo organizacional foi delimitado porque seria mais adequado para atender às exigências de eficácia e rapidez que caracterizam o planejamento.

Serão discutidos, então, pelo menos os seguintes pontos:

1. Até que ponto o sistema de planejamento no Brasil tem poder suficiente para definir as políticas nacionais e sobre elas decidir? Até que ponto o processo decisório nacional passou a ser influenciado pelas di

³MONTEIRO, Clóvis Zobarán & Senna, Homero. *Fundações no Direito, na Administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1970, p. 3.

⁴A ideologia do desenvolvimento brasileiro tem seus contornos definidos na emergência dos modelos de desenvolvimento adotados por alguns países dependentes a partir da metade do século XX. Estes países encenam seu processo de desenvolvimento dando ênfase à modernização tanto de sua economia como de seu aparelho administrativo. Sobre o assunto, ver Luiz Carlos Bresser Pereira. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

retrizes emanadas dos órgãos de planejamento e não o contrário, como era de se esperar?

2. As Fundações, enquanto componentes das estruturas de planejamento, são instrumentos desse tipo de dominação ideológica. Por utilizarem uma forma jurídica que, em relação à administração direta, fornece maior autonomia administrativa, elas podem exercer, na prática, esse poder de influenciar as decisões governamentais, na medida em que possuem autonomia para o recrutamento de quadros altamente especializados. Em outras palavras, elas representam a forma administrativa ideal para a consolidação do chamado *poder político da tecnoestrutura*.

Enfim, fugindo dos tradicionais controles burocráticos impostos aos organismos da administração direta, as Fundações assumem e conquistam uma flexibilidade que permite forte influência da tecnocracia no processo decisório do Estado, mesmo quando os interesses majoritários da Sociedade Civil encontram canais mais abertos para se manifestarem.

É justamente o papel assumido pelas Fundações Públicas de Planejamento no Brasil que o presente trabalho pretende, em nível exploratório, discutir, realizando também a análise do caso do hoje Instituto Jones dos Santos Neves.

B.

METODOLOGIA

O referencial teórico utilizado para o embasamento do tema abordado neste trabalho constituiu-se na análise histórica da evolução do planejamento no Brasil. Dentro desse enfoque, procurou-se mostrar como o planejamento evoluiu de mero instrumento de elaboração e execução de políticas desenvolvimentistas dos diversos Governos brasileiros até adquirir espaço próprio dentro do cenário político nacional, passando de instrumento de implementação a gerador das políticas nacionais.

Dentro da importância e da dimensão adquirida pelo planejamento no país, percebe-se que o mesmo transformou-se numa ideologia que hoje domina o processo decisório brasileiro. A ideologia do planejamento define, em um processo de causação, o aparecimento de todo um aparato administrativo, com o objetivo voltado à gerência do binômio *planejamento - desenvolvimento*, o que justifica a criação, por parte tanto do Governo central, como dos Governos subcentrais, de uma infinidade de órgãos na administração indireta. Nestes se incluem as Fundações.

A coleta de dados se fez precipuamente através de fontes secundárias, considerando-se o objetivo da monografia ser o de constatar a existência das Fundações de Planejamento criadas a partir do Poder Público como consequência da evolução do planejamento e a importância que ele assumiu no processo decisório nacional. Todavia, parte da monografia reflete a análise de dados primários obtidos em entrevistas com técnicos que desempenharam papel relevante nas

instituições pesquisadas. Estes profissionais, pelo tempo que atuaram e/ou atuam nas entidades selecionadas, ou pelo conhecimento que possuem do tema abordado, representam fonte inesgotável de informações. Esses elementos foram escolhidos dentro de uma amostra intencional composta por cinco Fundações criadas a partir do Poder Público e responderam as entrevistas com perguntas abertas.

A inclusão da Fundação Jones dos Santos Neves, como estudo de caso, resulta da tentativa de se elaborar uma análise da evolução do planejamento no Estado do Espírito Santo através desta instuição criada especificamente com objetivos de subsidiar o planejamento. A nível de Governo convém ressaltar que após a conclusão destes estudos a instituição teve sua estrutura jurídica alterada para Instituto Jones dos Santos Neves o que, de certa forma, não alterou suas funções e objetivos dentro do Sistema Estadual de Planejamento como veremos posteriormente.

Muito embora tenha havido a preocupação de realizar um levantamento exaustivo dos dados secundários e os dados primários procurem refletir opiniões de profissionais representativos da área, as limitações deste trabalho são óbvias. A natureza do tema não possibilitaria tratamentos experimentais, quase-experimentais, ou mesmo pré-experimentais.

Espera-se, com o trabalho, fornecer subsídios e contribuir para o desenvolvimento de outros estudos sobre as Fundações do Estado na sociedade e seus instrumentos de ação.

II - AS FUNDAÇÕES PÚBLICAS E O PLANEJAMENTO NO BRASIL

O estudo das Fundações Públicas de Planejamento só se torna possível a partir do entendimento da evolução do planejamento no Brasil, ou seja, do entendimento das condições históricas que favoreceram o desenrolar de uma ideologia de planejamento como único viabilizador do desenvolvimento e da consolidação das políticas destinadas a dotar o país de um aparato administrativo capaz de atender às exigências do processo de desenvolvimento.

Entender o papel do planejamento no Brasil é perceber melhor o que está por trás do fenômeno da proliferação das Fundações Públicas de Planejamento. Isto é tanto mais verdade quanto mais se acredita que essas Fundações representam instrumentos para viabilizar o processo de planejamento como catalizador do desenvolvimento, no contexto das sociedades capitalistas subdesenvolvidas.

A. ANÁLISE SINTÉTICA DA EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO
BRASIL - 1930 / 1981.

A política de planejamento no Brasil segue uma evolução bastante clara: a princípio, as tentativas do Governo central de elaboração e implementação de planos foram resultado de exigências de crises externas, quando a economia nacional teve alguns setores ameaçados. Paulatinamente, entretanto, a prioridade à planificação foi-se fixando como política e plataforma dos sucessivos Governos, sob a tônica dos discursos desenvolvimentistas dos mesmos Governos.

Sobre a experiência brasileira de planejamento, Roberto Campos⁵ assevera:

"Ainda que a implementação de sucessivos planos no Brasil tenha sido volátil e descontínua, tem havido continuidade no esforço de formulação de planos ao nível nacional e regional. Começando com escopo muito limitado - alguns setores-chave de investimento governamental - o esforço gradualmente se expandiu para abranger o planejamento setorial na indústria, cujo principal agente seria a iniciativa privada e, em seguida, aspectos macroeconômicos, como as políticas monetária, fiscal, cambial e salarial.

A oposição à idéia de planejamento, por infensa ao desenvolvimento capitalista ou privada de conotações socialistas ou autoritárias, amainou a ponto de se tornar politicamente imprescindível perfilar algum esquema de planejamento. A expressão pla

⁵ CAMPOS, Roberto. *A Experiência Brasileira de Planejamento*. In: *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1974, p. 48/49.

nejamento assumiu em realidade qualidades de mística, contempla da com um misto de entusiasmo e ingenuidade. Assim, o Presidente Juscelino Kubitschek (1956/61) auferiu consideráveis dividendos políticos de seu Programa de Metas; Jânio Quadros foi levado a estabelecer uma Comissão de Planejamento em 1961; João Goulart procurou conquistar respeitabilidade junto aos grupos em presariais e à classe média através do Plano Trienal, prontamente abandonado quando suas conseqüências políticas pareceram inapetitosas.

A Revolução de 1964, sob o Presidente Castelo Branco, avançou mais nesse terreno por um compromissamento total com a idéia de planejamento como método de racionalizar a ação governamental e estabelecer um razoável grau de coerência e continuidade administrativa. O debate sobre a relevância do planejamento num contexto de estatísticas inadequadas, de instabilidade política e previsões inconfiáveis confinou-se assim a um círculo relativamente estreito de economistas liberais ou grupos econômicos conservadores, enquanto que em todos os níveis governamentais, sejam federais, sejam estaduais, vê-se uma aceitação formalistica e acritica da necessidade de planejamento".

O que não se encontra nesta visão de Campos é que o aumento do poder do Estado na economia via política econômica planificada se dá a partir da própria estrutura econômica do País cujo capitalismo associado precisa encontrar novas formas de expansão, isto é, a passagem do Estado do tipo oligárquico ao tipo burguês exige que o este passe a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia.⁶

Todavia, as primeiras tentativas de planejamento no Brasil não podem ser imputadas a quaisquer imperativos de interfe

⁶Para a análise da experiência brasileira vide: MIRANDA NETO, Manoel Jose de: *A Crise do Planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981.

rência estatal, uma vez que, até a II Guerra Mundial, a ingerência do Estado na economia era insignificante. Pode-se mesmo afirmar que as medidas governamentais não tinham qualquer compromisso com políticas centrais e, mais explicitamente, com qualquer programa integrado de desenvolvimento que se pautasse por uma visão global dos objetivos nacionais.

Com efeito, conforme assinala Werner Baer:⁷

*"Até a década de 1930 o Governo teve pouco interesse em planejar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização do país. Claro está que isto não quer dizer que jamais tenha sido adotada uma política consciente da defesa de setores determinados da economia. A política livre-cambista do século XIX representava, em certo sentido, um programa deliberado para conservar a estrutura econômica existente na época; o mesmo pode-se dizer das tímidas tentativas anteriores a 1930, de instituir tarifas protecionistas para certas indústrias. Como vimos, o processo de industrialização que se realizou antes da II Guerra Mundial, não pode ser creditado a políticas governamentais conscientemente adotadas para estimular as atividades industriais; foi, antes, um efeito de circunstâncias externas (como a interrupção de suprimentos durante a I Guerra Mundial) ou medidas tomadas pelas autoridades brasileiras no domínio do balanço de pagamentos (como os controles de importação instituídos na década de 30)".**

⁷BAER, Werner. *A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1975. p. 24. (O griço é nosso).

*Alguns planos foram propostos para o Brasil antes de 1930, tais como:

- . Plano Rebouças em 1874 - projetou a integração ferroviária do território nacional - não chegou a ser executado.
- . Plano Bicalho, em 1881 - projetou a integração flúvio-ferroviária Salvador-Xingü, Rio de Janeiro-Belém e Rio de Janeiro-Rio Grande do Sul.
- . Plano Bulhões, em 1882 - aperfeiçoa o anterior dando ênfase às estradas de ferro.

O predomínio da economia primário-exportadora, desde o descobrimento até a crise de 1929, deixava o Brasil à mercê dos movimentos econômicos dos países centrais, vulnerável às decisões exógenas. Mesmo assim, todas as medidas governamentais tinham sempre a intenção de manter o pacto social que permeava a hegemonia do modelo primário-exportador. Tais medidas, entretanto, não refletiam qualquer esforço de planejamento formal e sistemático do desenvolvimento econômico.

Robert Dalland⁸ também mostra esta problemática ao afirmar que *"antes da II Guerra Mundial o Governo brasileiro não intervinha na economia e nem pelos maiores esforços de imaginação se poderia dizer que havia uma política de desenvolvimento econômico. A proteção às indústrias que começaram a se formar, se derivou da I e II Guerra Mundial e da depressão. Era mais barato fabricar alguns produtos no país"*.

Daí poder-se afirmar que as medidas protecionistas adotadas em consequência de choques externos não tinham quaisquer vínculos com políticas deliberadamente voltadas para um planejamento centralizado, formal e sistemático e nem com quaisquer programas integrados de desenvolvimento, formulados sob a tutela de uma visão global dos problemas brasileiros.

É importante salientar que justamente no período 1934/45, que coincide mais ou menos com o Estado Novo e com a II Guerra Mundial, se originam os grandes debates em torno do planejamento nacional. São realizadas várias tentativas de organização da política econômica que se concretizam com a criação de vários órgãos, que embora tivessem funções diversas, eram responsáveis por políticas específicas em suas áreas de competência. No período em pauta, foram criados e funcionavam os seguintes órgãos:

. Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCEX - 1934/49.

Órgão da Presidência da República, tinha por funções a centralização

⁸DALLAND, Robert T. *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*. Rio de Janeiro, Lidaador, 1969. p. 21.

da política de comércio exterior. Presidido pelo Chefe do Governo, tinha como membros representantes de vários órgãos governamentais. Em 1938 suas atribuições foram ampliadas de tal forma que desempenhava funções semelhantes às de um órgão central de coordenação econômica, conforme afirma Monteiro e Cunha:

*"A Constituição de 1937 instituía um Conselho de Economia Nacional em moldes organizacionais muito próximos do CECEX, com uma única diferença significativa: o Presidente deste Conselho seria um Ministro de Estado. A partir de então essa fórmula deverá inspirar diversas sugestões de criação de um Ministério para assuntos econômicos. A reformulação do CECEX, em 1938, lhe atribui as funções que eventualmente seriam desempenhadas pelo Conselho de Economia Nacional"*⁹.

• *Coordenação da Mobilização Econômica - CME - 1942/45*

Criação em setembro de 1942, a Coordenação reflete a decisão governamental de instituir um órgão capaz de resolver os problemas gerados na economia nacional a partir das crises provocadas pela II Guerra Mundial. A própria complexidade dos problemas com que a CME lidava fazia com que suas atribuições fossem bastante amplas.

Subjacente à criação da Coordenação, pode-se abentar a possibilidade de que além da intenção expressa de proteger o quanto possível a atividade econômica nacional, havia a tentativa de se criar um órgão que exercesse papel centralizador das decisões econômicas tomadas no país. Tanto é que o então Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, ao propor a criação da CME, deixa transparecer, na Exposição de Motivos enviada ao Presidente da República, esta tentativa:

"...diante dos acontecimentos internacionais, das dificuldades internas advindas, da necessidade indiscutível de estender a ação de presença do Estado nesta grave conjuntura, de acelerar o preparo da

⁹MONTEIRO, Jorge Vianna & CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. *Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-1963)*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, INPES, 4 (1):5, fev. 1974.

estrutura econômico-social da Nação para enfrentar a crise, se torna imperioso dar ao Governo o aparelhamento necessário para enfrentar a situação. Que seja criado um órgão, sob direção singular, com personalidade própria e autonomia administrativa, com jurisdição dentro e fora do Brasil, armado de poderes amplos sobre os órgãos da administração e as entidades privadas, para coordenar, sob orientação de Vossa Excelência, a mobilização econômica do país"¹⁰.

A criação da CME é, pois, a concretização da conjugação das necessidades de guerra com as de criação de um órgão central de planejamento, como vislumbravam alguns setores influentes da vida nacional.

Em seu estudo sobre a Coordenação da Mobilização Econômica - CME, Correia & Nogueira afirmam que "...o objetivo subjacente à criação da Coordenação era a institucionalização do controle estatal sobre a vida econômica brasileira. Prova disto é que, em todos os países envolvidos no conflito, procedeu-se à mobilização do país, porém, nunca com a abrangência possuída pelo órgão criado para tal fim no Brasil. Além disso, com o término da guerra, em todos os países foram quase que imediatamente suprimidos todos os controles estabelecidos durante a guerra. No Brasil, entretanto, alguns desses controles, com pequenas modificações em suas bases institucionais, perduram até hoje..."¹¹

As autoras vão além em sua tentativa de demonstrar o raio de ação da Coordenação, ao constatarem que "...o âmbito das atribuições desse órgão era o mais amplo possível. Através dela o Estado intervenha na produção, na circulação, na distribuição e no consumo. Além disso, a Coordenação supervisionava e controlava a atuação dos outros órgãos e empresas públicas e das empresas privadas".¹²

¹⁰DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO - DASP. Exposição de Motivos nº 1.811, de 31/07/42. In CORREIA, Alneyr dos Santos & NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico: O Caso da Coordenação da Mobilização Econômica*. DADOS. Rio de Janeiro, IUPERJ, (13): 141, 1976.

¹¹Idem, ibidem, p. 141.

¹²Idem, ibidem, p. 142.

A medida da importância da CME é dada ao verificarem as autoras que: *"... como não poderia deixar de ser, a Coordenação tornou-se o órgão mais poderoso da Administração brasileira neste período, tanto em termos do número de setores e departamentos que possuía, quanto em relação à extensão e abrangência de sua ação".*¹³

A extinção da Coordenação da Mobilização Econômica foi determinada pelo Decreto-lei nº 8.400, de 08/12/45 e, os órgãos foram absorvidos, assim como seus servidores, por diversos Ministérios e repartições estatais.

- *Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC - 1944/46.* Vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o CNPIC tinha funções voltadas para o estabelecimento das políticas industrial e comercial do país. Segundo Monteiro & Cunha, *"o CNPIC assume relevo especial pelo encaminhamento dado às idéias ... de criação de um órgão central de coordenação da economia brasileira".*¹⁴

Sua composição foi definida por uma Presidência exercida por um representante do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e por pessoas de reconhecida competência. Ainda de acordo com Monteiro & Cunha: *"as pretensões de dotar o Conselho de prerrogativas semelhantes às de um órgão central de coordenação econômica, foram as causas imediatas de sua desativação, uma vez que ao assumir tais funções o CNPIC assumiria também um forte poder político, incompatível com um órgão que estava, hierarquicamente, subordinado a um Ministério, muito embora proposta encaminhada à Presidência da República previsse a constituição de um órgão composto a nível central de um Gabinete do Plano de Organização Econômica, do qual faziam parte o Presidente da República e os Ministros da Fazenda, Trabalho, Agricultura, Viação e da Guerra e de um órgão a nível executivo, constituindo o corpo técnico denominado Junta Central de Planejamento."*¹⁵

¹³ Idem, ibidem, p. 143.

¹⁴ MONTEIRO & CUNHA, op. cit., p. 8.

¹⁵ Idem, ibidem.

. *Comissão de Planejamento Econômico - CPE - 1944/45.*

A Comissão de Planejamento Econômico foi implantada pelo Governo Federal como órgão do Conselho de Segurança Nacional, com atribuições nos setores agrícola, industrial, de transportes, moeda e crédito. Sua composição administrativa não tinha qualquer vinculação ministerial e mesmo o número limite de seus membros não ficou estabelecido, sabendo-se por^{em}, ser do Secretário Geral do Conselho de Segurança a competência de presidí-lo. Todavia, sua existência foi efêmera devido às mudanças políticas verificadas em 1945 com a queda do Estado Novo e a ascensão de um Governo nitidamente adepto do liberalismo econômico, cujos cânones não admitem a interferência estatal na economia.

A contribuição mais importantes do Conselho talvez esteja mais a nível acadêmico do que nos resultados advindos de sua ação, uma vez que foi a partir do relatório intitulado *A Planificação da Economia Brasileira*, de autoria do relator Roberto Simonsen, que surgiu um dos maiores debates a respeito de *planejamento* e *liberalismo* levados a efeito no Brasil.

O relatório ressaltava as deficiências da economia brasileira e apontava algumas medidas destinadas ao planejamento de uma nova estrutura econômica. Entre os problemas detectados por Simonsen, destacava-se o fato de a economia brasileira não se estar desenvolvendo no mesmo compasso que as necessidades do povo e que a renda nacional deveria quadruplicar no menor prazo possível, de modo a garantir um padrão razoável de vida à população. A quadruplicação da renda nacional tornase-ia possível mediante a organização das classes produtoras a partir do Estado, uma vez que a atuação da iniciativa privada, por si só não seria suficiente para atingir os índices de renda ideais à solução dos problemas de desenvolvimento, requeridos pela Nação.

A polêmica surge com a resposta dada pelo Conselho de Segurança Nacional com o relatório elaborado por Eugênio Gudín, membro da Comissão de Planejamento. Suas conclusões foram publicadas sob o título de *Rumos de Política Econômica*. Além de refutar os argumentos de Simonsen e sua ideologia de planejamento, representa uma das maiores defesas do liberalismo econômico e, sobretudo, um excelente indicador das idéias que circulavam naquela época a respeito da validade ou não de se instituir o *planejamento central* no Brasil.

A firmeza com que estavam solidificadas as opiniões em favor do liberalismo pode ser constatada através da defesa do Estado Liberal feita por Eugênio Gudín, ao afirmar que "*cabia ao Estado cooperar com a iniciativa privada, abstendo-se dos empreendimentos da iniciativa privada ou de concorrer com eles. Esclareceu que o Capitalismo de Estado era incompatível com o regime democrático de Governo e padece de decisiva inferioridade quanto à capacidade de melhor aproveitamento dos fatores de produção*".¹⁶

. *Conselho Nacional de Economia - CNE - 1949/65.*

O Conselho Nacional de Economia previsto pela Constituição de 1946 como um órgão consultivo, com a incumbência de "*estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias*"¹⁷, foi criado em 1946.

Dentro de suas prerrogativas o Conselho poderia apresentar anteprojeto de lei e, dependendo do interesse da Economia Nacional, propor Reforma Constitucional. Suas atividades só foram regulamentadas em 1949 e efetivadas a partir de 1953, devido ao "*desinteresse do Governo (Dutra) por um órgão que teria sido útil na realização de estudos e na formulação de diretrizes sobre a política econômica*".¹⁸

¹⁶DUELO Econômico. *Planejamento e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, SEPLAN-PR, 5 (52): 61, set. 1977.

¹⁷Art. 205, § 2º, da Constituição de 1946.

¹⁸IANNI, op. cit., p. 83.

Instituído como órgão autônomo foi, muitas vezes, considerado como subordinado à Presidência da República, devido ao caráter abrangente de suas atribuições garantidas constitucionalmente. Porém, sua ação se limitou ao atendimento de consultas e informações oriundas tanto do Poder Legislativo como do Poder Executivo, "sem apresentar influência efetiva na coordenação da economia". ¹⁹

Sua extinção deu-se em 1965 e o saldo de suas atividades pode ser medido basicamente pelos relatórios anuais que expediu entre 1953 e 1964 e que "estimulou, ora pela análise estrutural da economia brasileira, ora por sugestões específicas, o planejamento econômico global". ²⁰

Ainda em relação ao planejamento das atividades econômicas, é pertinente ressaltar que a Constituição de 1946 além de propor a criação do CNE e de agências de planejamento na Amazônia e no Nordeste, deu ensejo a que se criassem, tanto a nível regional, como a nível federal, agências destinadas à administração e à coordenação dos recursos e planos destinados àquelas áreas. Todavia, estes organismos tinham sua existência justificada somente a nível formal e sua função primordial se limitava à gerência dos recursos financeiros, porquanto a orientação política do Governo Dutra, baseada nos princípios do liberalismo econômico, diminuiu ou mesmo eliminou vários órgãos estatais vinculados ao intervencionismo. Esta posição do Governo fica bem clara nas palavras de Ianni, que, ao analisar as condições históricas do Governo Dutra e a influência do liberalismo sobre o pensamento dos homens públicos da época, diz que: "Sob o pretexto de que findara a guerra e em nome de uma espécie de neoliberalismo, em pouco tempo desmontou-se a nascente tecnoestrutura que se criara nos anos anteriores". ²¹

¹⁹ MONTEIRO & CUNHA, op. cit., p. 19.

²⁰ COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento Governamental: A Experiência Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1977. p. 31.

²¹ IANNI, op. cit., p. 81.

Se a tecnoestrutura desmontou em decorrência da postura política do Governo daquela época, é relevante considerar que se sedimentou algum conhecimento da realidade brasileira e que foi a partir das tentativas realizadas anteriormente que se propiciou o desenvolvimento e formação de profissionais de planejamento, além de se ter permitido a acumulação de algum conhecimento técnico. Deve-se considerar que as tentativas por parte do Governo Central, visando a formulação de planos de atuação mais ampla, aparecem na década de 40 com a *Missão Taub* (1942), que elaborou um *plano decenal de investimentos*, com o *Plano Quinquenal de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional*, elaborado pelo *DASP* (1942) e com a *Missão Técnica Americana do Brasil* (1943), também conhecida como *Missão Cooke*, que desenvolveu pesquisas sobre diversos assuntos econômicos e cuja importância está mais na medida dos subsídios fornecidos a trabalhos posteriores de planejamento do que nos resultados obtidos.

Estes planos, se bem que pouco ortodoxos em relação às técnicas de planejamento, por sua superficialidade e pelo imediatismo de suas metas, ensejaram que se lançassem as primeiras sementes e se formassem os primeiros grupos de profissionais dedicados ao planejamento. Dessa maneira, foi possível que na década de 50 e, principalmente, na de 60, o planejamento se tornasse a preocupação principal dos Governos que neste período se sucederam.

Mesmo a despeito do liberalismo que imperava no Governo Dutra (1946/50), o *Plano SALTE*²² foi elaborado e é considerado como a primeira tentativa brasileira de planejamento realizada depois da II Guerra Mundial. Conforme Baer²³ "*Não se tratava de um Plano econômico completo, mas de um programa quinquenal de dispêndio público*

²²Sigla de: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

²³BAER, op. cit., p. 52.

nos quatro setores mencionados. Pode ser encarado como uma reação à ênfase dada pela Missão Cooke à necessidade de industrialização ao surto generalizado de desenvolvimento industrial no período de guerra, que tornava a economia cada vez mais defasada em outros setores (como nos de transporte, energia, suprimento alimentar e saúde) fazendo aparecer inúmeros pontos de estrangulamento" e que poderiam transformar-se em enclaves a um crescimento futuro.

Sua implementação foi obstaculizada por uma série de problemas. Com efeito, Dalland²⁴ assevera que:

"O Conselho Econômico da Federação Nacional da Indústria, a grande associação de classe brasileira, disse que o Plano não funcionaria, pois acarretaria gastos maiores que os que podiam ser cobertos com os fundos disponíveis. No entanto, em 1949 o Congresso apropriou 1.900.000.000 de cruzeiros (velhos) para iniciar a implementação do Plano, mas deixou de autorizar o próprio Plano".

Após aprovado pelo Congresso no ano seguinte, surgiram problemas administrativos gerados pela própria legislação brasileira que capacitava o Ministério da Fazenda a elaborar o orçamento e gastar os fundos do Plano, com a aprovação do Presidente. Por outro lado, o DASP tinha poderes orçamentários na área de pessoal, de material, de planejamento e de controle. Estes dispositivos fizeram com que ambas as instituições reivindicassem o controle do Plano. A disputa entre os dois órgãos se mostrou prejudicial à própria implementação do Plano, e a este respeito Monteiro & Cunha²⁵ consideram que:

²⁴DALLAD, op. cit., p. 28.

²⁵MONTEIRO & CUNHA, op. cit., p. 17.

"A relativa importância do DASP neste período relaciona-se principalmente com o Plano SALTE. O DASP que já havia sido o órgão formulador do Plano Especial (1939) e do Plano de Obras e Equipamentos (1943) procurava, embora fora de sua área específica de atuação, exercer um certo papel de órgão de planejamento. Mas como o Plano SALTE (1949), tanto quanto os outros acima citados, limitou-se a ser um esforço orçamentário, a atuação do DASP ficou bastante limitada. Embora sua atividade de montagem e consolidação do Orçamento Federal seja importante num contexto do planejamento a curto prazo (dada a inexistência de um Plano Anual), como o controle e a liberação das verbas ficava a cargo do Ministério da Fazenda, o conflito de poderes entre os dois órgãos foi bastante intenso durante a vigência do Plano SALTE. Além disso, só a partir de 1939 é que o DASP passou a elaborar o Orçamento Federal".

A estes problemas se somaram dificuldades orçamentárias quando se tornou patente a dificuldade de se obter grande parte dos recursos indispensáveis à sua execução. Finalmente, segundo BAER ²⁶ "em 1951, depois de um ano de aplicação, o plano foi interrompido transferindo-se para os departamentos governamentais competentes alguns projetos de obras públicas, a fim de terem prosseguimento à medida que houvesse recursos disponíveis".

"Enfim, como instrumento de ação governamental, o Plano SALTE era descoordenado e divorciado da realidade. Estas, também, são as razões por que a maioria dos seus objetivos não pode ser realizada, ainda mais porque ele foi, em verdade, uma reunião, nem sempre feliz, de vários estudos que já há algum tempo vinham sendo realizados em diferentes Ministérios interessados". ²⁷

²⁶ BAER, op. cit., p. 53.

²⁷ IANNI, op. cit., p. 91.

Octávio Ianni²⁸ ressalta:

"...é necessário lembrar aqui que o Plano SALTE foi adotado um Governo que estava comprometido, desde a sua constituição, com diretrizes liberais. Também a base parlamentar do Governo, no Congresso Nacional, onde se discutiu o Plano, era predominantemente liberal. Essa é a razão por que o Plano não correspondeu a uma reformulação das relações entre o Estado e a economia, para reforçar as funções do Poder Público. Ao contrário, o Governo preocupou-se em desempenhar apenas tarefas supletivas, relativamente ao comportamento espontâneo do setor privado nacional e estrangeiro".

Em 1951 foi elaborado o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional e, em 1952 o projeto de Criação do Conselho de Planejamento e Coordenação.

Durante aos anos de 1951 a 1953, esteve em atividade no Brasil a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. A constituição desta Comissão foi resultado dos entendimentos entre os dois países, com a finalidade de elaborar estratégias voltadas a um desenvolvimento mais acelerado do Brasil. Seu quadro era composto de assessores brasileiros e norte-americanos e se propunha a levar a efeito um levantamento completo da economia brasileira, e a elaborar projetos de infra-estrutura, o que de fato foi realizado. O fruto destes levantamentos foram os programas voltados para a modernização de ferrovias, portos, navegação de cabotagem, energia elétrica, agricultura, ensino técnico, diversificação das exportações e medidas visando a eliminar disparidades regionais. Desta Comissão resultou o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (Plano Lafer) e a criação do Fundo de Reaparelhamento Econômico.

²⁸Idem, ibidem, p. 93 (o grifo é nosso).

Por outro lado, tinha a Comissão, dentro de suas atribuições de assistência técnica, a finalidade de encaminhar os projetos às agências de financiamento internacionais e, em particular, aos Estados Unidos. Dalland²⁹ afirma que:

"a tarefa da Comissão era não somente fazer estudos técnicos, mas tomar decisões de planejamento, sobre quais eram os projetos que precisavam de subsídios, a fim de obter um desenvolvimento equilibrado da economia brasileira e, então preparar os projetos de forma a ir de encontro aos requisitos técnicos das instituições de financiamento estrangeiras".

Segundo Roberto Campos³⁰, a maior contribuição da Comissão Mista foi a identificação dos *pontos de estrangulamento* que reclamavam investimentos prioritários em capital social básico.

Apesar de nunca ter sido aprovado, o Plano elaborado pela Comissão contribuiu de maneira decisiva para o esforço de planejamento que se desenvolvia no país e, nas tentativas futuras. Sua colaboração se dá, em primeira instância, na coleta de dados, no levantamento dos problemas de nossa economia, na formulação de soluções, na oportunidade de formar técnicos nacionais e, em segunda instância, na criação, a 20 de junho de 1952, do Banco Nacional de Deseenvolvimento Econômico - BNDE, voltado para o financiamento de projetos de desenvolvimento com recursos, entre outros, do Fundo de Reaparelhamento Econômico. A criação do Banco deve-se, mais precisamente, à necessidade da Comissão de possuir um órgão específico para implementação de seu programa.

²⁹DALLAND, op. cit., p. 31.

³⁰CAMPOS, op. cit., p. 55.

O BNDE foi constituído sob a forma de autarquia, o que lhe concedia, apesar de subordinado ao Ministério da Fazenda, considerável autonomia, sem perder certas características das instituições governamentais tradicionais.

Uma das principais atividades em que se envolveu o BNDE logo após sua criação foi desenvolver, em associação com a Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL e ONU, um trabalho destinado a um planeamento global sistemático. Esta associação se desenvolveu durante os anos que vão de 1953 a 1955 e se dedicou a uma análise das relações de certos agregados econômicos verificados no período de 1939/53 e a estabelecer projeções de caráter econômico para um período de sete anos.

As atividades do Banco que envolvem financiamento tanto a empreendimentos privados como governamentais, obrigou a instituição a criar mecanismos próprios para a avaliação dos projetos que lhe eram apresentados. Como uma das condições básicas à aprovação dos projetos estava associada às necessidades do desenvolvimento, foi-lhe necessário estabelecer seus próprios órgãos internos de pesquisa e planeamento, o que lhe confere uma posição importante dentro do sistema de planeamento central.

Apesar de todos estes Planos e Programas elaborados e cujos resultados podem não ter sido devidamente avaliados, ou por falta de estudos específicos ou por carência de dados, resultou uma maior atenção por parte dos políticos na importância de associar planeamento ao novo mito incorporado às bandeiras políticas: o *desenvolvimento*.

Adotando a estratégia de eliminar *pontos de estrangulamento* (inadequação da infra-estrutura), e, posteriormente, a estratégia de detectar os *pontos de germinação* (setores de impulso à eco

nomia), o BNDE consolidou-se na década de 50, como uma instituição ex tremamente relevante no processo de planejamento do desenvolvimento bra sileiro. Sua atuação baseia-se precipuamente na ideologia do desenvol vimento e enseja, em certa medida, a adoção de uma postura tecnicista que se espalha por órgãos semelhantes da administração pública, fenômenos marcantes na formação do Brasil Contemporâneo.

Com a extinção da Comissão Mista Brasil - EUA, em fins de 1953, foi criado o Grupo Misto BNDE - CEPAL, que durou de 1953 a 1955, e examinou e analisou o relatório das conclusões da extinta Co missão, o que serviu de principal orientação para o Programa de Metas do Governo Kubitscheck.

Deve-se considerar que todas estas tentativas rea lizadas entre 1946 e 1955 não estão isoladas no contexto econômico mun dial e principalmente no contexto do capitalismo/imperialismo interna cional. Nesse período, houve o reajustamento de economia quando ao fim da Segunda Guerra Mundial e especialmente nos anos cinquenta os países capitalistas centrais superaram a crise do imperialismo comercial verifi cada nos anos trinta e quarenta. A superação da crise se dá pela rede finição das relações de dependência dos países periféricos aos países centrais.

Estes últimos não se limitam somente ao comêrcio e à organização da produção dos bens primários nos países periféricos, como também intensificam a internacionalização da produção industrial, através da instalação de filiais industriais. Concomitantemente, "ve rifica-se um grande desenvolvimento dos Estados nacionais e empresas públicas. A ideologia populista que caracteriza os países periféricos no após-guerra, principalmente na América Latina, não se limita à ten tativa de formular um pacto social entre os capitalistas industriais e o proletariado urbano. Além disto, ela se caracteriza pelo indus trialismo desenvolvimentista e pelo intervencionismo estatal moderado. Estas ideologias vão constituir-se nos elementos legitimizadores de

*um grande aumento das funções do Estado e do poder das tecnoburocracias civis e militares que o controlam diretamente".*³¹

O Conselho Nacional do Desenvolvimento, criado por Juscelino Kubitschek logo após sua posse, é a concretização dessa ideologia desenvolvimentista que se espalhou pela sociedade brasileira. Um dos trabalhos imediatamente elaborado foi o *Plano de Metas*.

Em linhas gerais, tratava-se de um Plano Quinqüenal (1956/60), onde trinta e uma metas, distribuídas em 6 grupos, deviam ser atingidas nos campos da *energia, educação técnica, transportes, alimentação e indústrias básicas*. Segundo Baer:³²

"Tal Programa não representava um plano geral de desenvolvimento global. Nele não estavam abrangidas todas as áreas de investimento público nem todas as indústrias básicas, da mesma forma que não procurou conciliar as necessidades de recursos nos setores abarcados pelo Plano com as dos setores não incluídos, nem tampouco com a disponibilidade global dos recursos. Os investimentos infra-estruturais concentravam-se na eliminação dos pontos de estrangulamentos estruturais e, nessa matéria, a Comissão Mista já tinha realizado muito trabalho preparatório; dispunha-se em muitos casos de metas minudentes e até mesmo de projetos individuais, enquanto outras metas eram formuladas em termos gerais".

O Plano de Metas deve ser entendido no âmago do populismo que se concretizava nas relações massa-elite. Aquelas, com relativa expressão política, outorgavam, pelo voto, legitimidade ao regime, enquanto as elites garantiam tal legitimidade acenando com a ampliação de empregos. A força eleitoral no país, em 1960, era considerável, se levarmos em conta que representava 17,7% da população total.

³¹BRESSER PEREIRA, op. cit., p. 174.

³²BAER, op. cit., p. 55.

O populismo exigia, pois, para manter o pacto mas sa-elite, criar as condições necessárias para que a economia apresentasse índices de crescimento adequados na oferta de emprego, condições es sas que seriam mantidas com incentivos à política de industrialização apoiada no planejamento.

Sob o ponto de vista administrativo, a execução do Plano encontrava entraves tanto na Constituição de 1946 quanto no prô prio aparato administrativo estatal.

A Constituição de 1946 representava basicamente o pensamento do liberalismo, pouco afeito à intervenção estatal. proi bia a delegação de poderes e atava o Executivo às decisões do Legislativo. A estratégia usada por Kubitschek para superar este entrave foi lançar mão de instrumentos extra-constitucionais como os grupos de trabalho e ôrgãos executivos. A tática utilizada por Kubitschek "*consistia em apresentar ao Congresso o programa orçamentário em forma de verbas globais (e não muito específicos, o que poderia dar margem a propostas de emendas) que sempre eram aprovadas pela maioria parlamentar*".³³

Quanto ao aparelho estatal, a solução para a sua tradicional imobilidade foi lançar mão da *administração paralela* de tal maneira que "*os novos ôrgãos criados funcionavam como centros de as sessoria e execução enquanto os antigos continuavam a corresponder aos interesses da política de clientela ainda vigente*".³⁴

Os principais ôrgãos paralelos criados foram o Con selho de Desenvolvimento, os Grupos de Trabalho, os Grupos Executivos e o BNDE. Suas principais funções podem ser resumidas da seguinte for ma:

. Conselho de Desenvolvimento: Verificar a fidelidade com que eram se

³³MIRANDA NETO. Manoel José de. *A crise do Planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, p. 112-3.

³⁴Idem, Ibidem, p. 112.

guidas as metas do Plano pelos órgãos encarregados de sua execução e propor ao Presidente as alterações necessárias à sua implementação. Funcionando como órgão central de planejamento a nível de Presidência, criava um vínculo estreito entre os técnicos de planejamento e aqueles encarregados das decisões políticas.

- . Grupos de Trabalho - Foram criados para o estudo de viabilidade de implementação das metas específicas do Plano. Sua importância consiste na simplificação e especialização dos instrumentos de controle necessário ao Governo para manipular as áreas de incerteza.
- . Grupos Executivos - Serviam de elo entre os setores públicos e os setores privados. Administravam os incentivos necessários à implementação do Plano de Metas.
- . BNDE - Representava o principal instrumento de controle sobre os mecanismos de financiamento do setor público ligados às metas de infraestrutura.

Contudo, não se pode afirmar que com o *Plano de Metas* se consolidou no Brasil uma administração específica de planejamento, onde se pudesse delinear uma estrutura burocrática voltada especificamente para o planejamento, ou mesmo se pudesse delinear uma política de criação de agências governamentais encarregadas de desenvolver atividades de planejamento, muito embora as relações com a economia tenham sofrido profundas modificações.

Mesmo assim, Amaral Vieira³⁵ afirma que:

"... o primeiro passo para a criação de um sistema nacional de planejamento, em uma agência central, foi o Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado no Governo Juscelino Kubitschek para administrar o Plano de Metas".

Em 1961, ao assumir o poder, Jânio Quadros, movido

³⁵VIEIRA, R.A. Amaral. *Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil*. São Paulo, DIFEL, 1975. p. 65.

por razões políticas, criou um novo órgão de planejamento: a *Comissão de Planejamento Nacional* - COPLAN. A Comissão tinha composição semelhante à do Conselho de Desenvolvimento Econômico, além de incluir o Coordenador do Escritório de Assistência Técnica do Presidente da República e o Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC. A Presidência da Comissão cabia ao Presidente da República.

Segundo Dalland,³⁶ a inexistência de liderança política fez com que o desempenho da Comissão não atingisse os objetivos para os quais foi criada e então instituiu-se um segundo corpo colegiado diretamente ligado ao Gabinete Presidencial, denominado *Conselho Consultivo*, composto do Diretor Técnico da Comissão de Planejamento, do Diretor Assistente e de outros de nomeação direta do Presidente.

A renúncia de Jânio Quadros e toda a crise política que daí se desenvolveu não permitiram que as deliberações da COPLAN se tornassem efetivas. Todavia, durante o período em que funcionou, a Comissão criou "*um plano de emergência nas diretivas implícitas no planejamento Kubitschek...* O fato mais significativo do período Quadros, em termos de planejamento, é que, apesar da relativa falta de interesse do Presidente, um grupo de planejamento conseguiu organizar-se apoiando-se principalmente em pessoas já com experiência no assunto, e este grupo forneceu uma ponte entre as administrações Kubitschek e Goulart, com uma considerável continuidade de pessoal de nível técnico".³⁷

João Goulart assumiu a Presidência sob um sistema parlamentar instituído como solução para a grave crise política gerada pela renúncia de Quadros.³⁸ O Governo passa a ser exercido de fato pelo Primeiro-Ministro Tancredo Neves que, por meio de Decreto, mantém a COPLAN de forma reorganizada. O estabelecimento efetivo do planejamento durante o parlamentarismo teve seu entrave tanto na fixação das

³⁶DALLAND, op. cit., p. 88.

³⁷DALLAND, op. cit., p. 89.

³⁸SKIDMORE, Thomas. *Brasil: De Getúlio a Castelo Branco* (1930/1964). Rio de Janeiro, SAGA, 1968. Cap. VI e VII.

funções dos dois órgãos - *Conselho de Desenvolvimento e Comissão de Planejamento Nacional* - como no clima político crítico que permeou todo o Governo Goulart.

No que se refere às atribuições dos dois órgãos, havia duplicidade de funções, estando ambos encarregados da elaboração de planos nacional de desenvolvimento econômico e social. Este impasse foi resolvido em 1963, quando ficaram delimitadas suas prerrogativas, cabendo ao Conselho, diretamente ligado ao Presidente, a elaboração de estudos especiais. A COPLAN ficou encarregada da elaboração do plano de desenvolvimento nacional e subordinada ao Conselho de Ministros.

Esta limitação de prerrogativas dos dois órgãos e suas respectivas subordinações ao Presidente e ao Conselho de Ministros são consequência da profunda crise político-econômica em que mergulhou o país nos anos 1961/64. A sociedade brasileira não conseguiu harmonizar as contradições geradas pelo desenvolvimento econômico impresso ao país pelo Governo Juscelino. Tal desenvolvimento deu origem a uma classe média urbana consciente de seus problemas, politicamente mais organizada, em confronto com uma estrutura rural arcaica, implicando no controle político das zonas rurais pelos proprietários dos larifúndios, que estavam pouco interessados em resolver os problemas do homem do campo.

Com efeito, Ianni³⁹ afirma que:

"...os desenvolvimentos da economia brasileira, em geral, haviam acentuado desigualdades, desequilíbrios e tensões. Em particular, a industrialização e a urbanização ocorridas nas décadas anteriores haviam produzido uma nova consciência dos pontos de estrangulamento não econômicos, diante dos quais se encontrava a sociedade brasileira. Tornava-se evidente a necessidade de reformas institucionais, mais ou menos profundas, conforme o caso, a fim de que o sistema político-econômico pudesse recompor-se em novo nível, conforme as possibilidades abertas pela intensa industrialização, o êxodo rural e a ampla urbanização!"

³⁹ IANNI, op. cit., p. 195.

Todavia, as reformas esbarraram na dicotomia existente na composição do Executivo e do Legislativo, aquele integrado por pessoal oriundo das classes médias urbanas com valores e interesses próprios das regiões industrializadas/urbanizadas, este composto pela oligarquia rural, representando interesses característicos das sociedades agrárias.

O choque de interesses e o crescente antagonismo entre os dois poderes interferiram profundamente nas medidas que tinham a intenção de permitir a consolidação do planejamento como instrumento orientador do desenvolvimento econômico.

A atuação tanto da COPLAN como do Conselho se deu dentro destes limites restritos e muitas de suas proposições se faziam como respostas a problemas conjunturais. Todavia, não se pode minimizar a importância dada ao planejamento pelo Governo. Em setembro de 1962 foi criado o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento. O motivo de sua criação estava diretamente ligado aos problemas políticos do país, isto é, havia fortes pressões no sentido de se acabar com o sistema parlamentarista e se retornar ao presidencialismo. Estava marcado para janeiro um plebiscito e o Presidente Goulart necessitava de uma arma política para acenar ao eleitorado de forma a garantir o retorno dos poderes ao Presidente. A solução encontrada foi a elaboração de um Plano Trienal, que foi aprovado pelo Conselho de Ministros. Mas a situação econômica difícil impelia o Governo brasileiro a recorrer às instituições internacionais de crédito e em especial ao Governo dos Estados Unidos. A ajuda financeira dos Estados Unidos se deu através da Aliança para o Progresso e ficou condicionada à apresentação de um Plano, que foi exatamente o Plano Trienal.

Em síntese, a Aliança para o Progresso definia como objetivos principais a ação do planejamento para o caso brasileiro:

- "... a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do produto;*
- b) redução progressiva da pressão inflacionária;*

c) *redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos;*

d) *redução das desigualdades regionais de níveis de vida*".⁴⁰

O Plano Trienal não logrou a consecução desses objetivos, principalmente pela reação de extratos conservadores da sociedade às suas propostas. Entretanto, a despeito do seu fracasso, é conveniente ressaltar sua importância no estabelecimento de condições e instrumentos à implantação definitiva do planejamento como fonte principal das políticas de desenvolvimento nacional nos Governos subseqüentes. Se por um lado, o Plano não atingiu os objetivos estabelecidos, por outro teve como virtude maior suscitar os problemas que serviam de entrave à efetiva implantação do planejamento.

Todas as decisões de planejar, tomadas até então, foram movidas por problemas conjunturais. Na verdade, nenhum Governo anterior estava comprometido com a idéia de planejamento. Isto não permitiu que se dotasse o país de uma estrutura organizacional adequada às necessidades de se equacionar os problemas, propor soluções e principalmente implementá-las. Conforme assinala Roberto Macedo⁴¹, com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social "*procurava-se mais uma hierarquização de problemas, um esforço de transição e um maior conhecimento da realidade criando-se, assim, pré-condições para uma ação de planejamento mais profícua no futuro. Justamente neste aspecto estão as maiores contribuições do Plano Trienal, pois não se pode negar que a experiência foi valiosa*".

As pressões políticas conjugadas com os compromisos populistas do Presidente, fizeram, porém, com que ele se afastasse das principais metas do Plano. Os reajustes salariais eram feitos sem

⁴⁰ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Documentos da Aliança para o Pro*gresso. pp. 21 e 22 In IANNI, op. cit. p. 207.

⁴¹MACEDO, Roberto B.M. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e So*cial (1963/1965). In: *Planejamento no Brasil*. São Paulo, *Perspec*tiva, 1975. p. 67.

se observar as orientações do Plano, a inflação assumiu níveis muito acima dos previstos, a política cambial e creditícia foi duramente atacada pelos grupos empresariais. Assim, em 1963, o Plano Trienal foi literalmente abandonado.

A partir daí, as funções de planejar passa a ser desempenhadas pelo Ministério da Fazenda. Entretanto, os titulares que se sucederam na Pasta pouco ou nada puderam fazer no breve período de tempo que lá permaneceram, até o final do Governo de Goulart, em março de 1964.

O fracasso econômico, a incapacidade presidencial de resolver problemas políticos, o aprofundamento das divergências entre diferentes correntes ideológicas, o intenso debate em torno das nunca bem esclarecidas *reformas de base*, as constantes ameaças à disciplina militar e a possibilidade da adoção de uma política nacionalista de cunho radical, configuram o clima em que se deu o golpe militar que *apeou* João Goulart da Presidência e iniciou o ciclo militar em nossa história recente.

A Junta Militar que ascendeu ao poder estava com prometida, a curto prazo, com a normalização das instituições políticas brasileiras e, a longo prazo, com o estabelecimento do desenvolvimento econômico. Todavia, segundo o pensamento dos novos detentores do poder, o compromisso com o desenvolvimento só poderia tornar-se realidade mediante o fortalecimento do Poder Executivo e a adoção de instrumentos políticos que possibilitassem a implementação das decisões governamentais. Como se viu posteriormente, tais instrumentos se destinavam à repressão e eliminação de quaisquer movimentos políticos que colocassem em risco a hegemonia dos novos grupos de poder. Assim, com a utilização de atos institucionais, o Poder Executivo ganha supremacia sobre o Poder Legislativo e, dependendo da matéria, passa também a legislar. Tal fortalecimento do Executivo, que acentuou o poder da tecnocracia e da União, que se utilizou da Reforma Tributária de 1967 para centralizar ainda mais o processo decisório, teve nítidas repercussões nas atividades de planejamento.

Com efeito, os grandes objetivos nacionais passaram, cada vez com maior intensidade, a ser formulados pelo Poder Executivo sem a participação do Legislativo.

Na medida em que o Executivo sofre forte influência da chamada tecnoestrutura, é tautológica a conclusão sobre o fenômeno do fortalecimento da função planejamento, principalmente a partir do período governamental do General Médici.

Abafadas as manifestações da sociedade civil e criadas as condições para o *milagre brasileiro*, o Executivo tentou legitimar-se pela eficácia. As taxas de crescimento do PIB, somadas à falta de condições para a participação da sociedade civil no processo decisório nacional, permitiram que a tecnoestrutura aumentasse o espaço político ocupado pelo planejamento. O planejamento, que sempre fora dependente das políticas e por elas era influenciado, tem seu papel invertido; é em função dele que passa a ser desenvolvida toda atividade política do regime.

A este respeito, Amaral Vieira,⁴² afirma que:

"A partir de 1964 a atividade planejadora, antes confiada a Ministérios Extraordinários, é institucionalizada. O Ministério Extraordinário ou sem Pasta é substituído pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, apoiado em suas atividades técnicas pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada-EPEA. Apesar de situado na mesma linha hierárquica dos demais Ministérios, pode seu titular planejar em nível global, e, ainda, exercer a coordenação geral. De fato, em todo o período Castelo Branco, o Ministério do Planejamento foi o Ministério da Economia, ao qual de certa forma se subordinaram, programaticamente, todos os demais. Foi ele o centro da reforma administrativa e da implantação da política econômica, financeira e até mesmo da política institucional".

⁴²VIEIRA, R.A. do Amaral. *Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil*. São Paulo, DIFEL, 1975. p. 85.

Os Governos revolucionários, a partir do lema *segurança e desenvolvimento*, ficaram profundamente comprometidos com o planejamento e procuraram resolver os problemas brasileiros através de diferentes Planos.

Efetivamente, sucederam-se vários Planos governamentais, denominados:

- . *Programa de Ação Econômica do Governo (1964/1966);*
- . *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967/1976);*
- . *Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/1970);*
- . *I, II, III - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/1974, 1975/1979, 1980/1985 - respectivamente).*

A importância dada a esses Planos mostra que foi creditada ao planejamento a capacidade de promover as saídas à permanente crise econômica brasileira e propor as bases do desenvolvimento do país. O planejamento passa a ser o centro de todas as decisões nacionais no que se refere às políticas econômicas do Governo. Sua importância e poder decisório durante esse período se expandem. Na medida em que se verifica o crescimento do planejamento dentro do Estado, cresce também sua estrutura organizacional. Do planejamento exigem-se respostas a toda sorte de problemas, o que implica na admissão de técnicos das mais diferentes formações: engenheiros, economistas, estatísticos, matemáticos, conselheiros, assessores e toda uma gama de profissionais de formação técnico-científica. Por outro lado, expande-se também o número de instituições diretamente voltadas às necessidades do planejamento. São criados institutos de pesquisas, comissões de planejamento, Fundações e mesmo instituições de ensino passam a oferecer cursos na área. Em todos os Estados e municípios fortaleceram-se as estruturas voltadas para o planejamento, o que mostra que a ideologia intervencionista consolidou-se em todos os níveis da Administração Pública brasileira e que o planejamento conquistou definitivamente um espaço político no processo decisório nacional.

B.

CONSIDERAÇÕES COMPLEMENTARES

A realidade econômica, política e social dos países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento são condições propícias à instituição do Estado intervencionista, preocupado com o estabelecimento e manutenção de um desenvolvimento do qual ele, o Estado, é o principal agente.

O planejamento é o instrumento utilizado pelo Estado intervencionista para redirecionar os fluxos de capital em favor dos indivíduos, setores e áreas carentes, principalmente num país de economia mista onde o Estado desempenha um papel catalizador no processo de acumulação de capital.

Na América Latina como um todo e no Brasil, particularmente, o planejamento do desenvolvimento econômico é interpretado a partir das relações dos países atrasados com os desenvolvidos, isto é, das relações centro-periferia. Tais relações dizem respeito aos diferentes aspectos do comércio internacional e suas conseqüências no balanço de pagamentos dos países subdesenvolvidos, ao desenvolvimento tecnológico, e à absorção de padrões de consumo característicos das regiões mais adiantadas pelas regiões mais atrasadas. A dependência que caracteriza as relações centro-periferia provoca sérios problemas na capacidade de importação dos países subdesenvolvidos. Estes, por sua vez, objetivando manter esta capacidade, representada pelo balanço de pagamentos, adotam medidas voltadas à expansão do setor industrial.

A industrialização passa a representar o instrumento capaz de romper a relação centro-periferia. Sendo o elemento mais importante do processo de desenvolvimento, a industrialização é então confundida com o mesmo. Dessa forma, toda a atividade de planejamento

fica baseada numa ôtica industrialista que reduz a solução de outros problemas do subdesenvolvimento ao desenvolvimento da indústria. Assim, educação, saúde, lazer, habitação etc., são vistos somente sob o ponto de vista econômico e quaisquer benefícios deste tipo de desenvolvimento são marginais para estes setores.

O que se observa, no caso do processo brasileiro de desenvolvimento é uma situação crítica onde o esforço historicamente despendido pelo Governo não tem sido capaz de atenuar ou minimizar as contradições que surgiram e se exacerbaram por conta do próprio estilo de desenvolvimento adotado, isto é, uma sociedade em crise confrontada com uma política econômica e social que beneficia a concentração de renda e a apropriação do excedente industrial, consolida o capital monopolístico e provoca profundas diferenciações na estrutura social. Tudo isto, porém, contrasta claramente com os discursos contidos nos planos, programas e projetos governamentais que procuram legitimar a política econômica (desenvolvimentista) onde são proclamadas intenções tais como: desenvolvimento integral, planejamento participativo ou ascendente, melhoria da redistribuição da renda e do nível de vida da população.

O planejamento no Brasil, como se pode constatar pela leitura dos diversos planos que perpassaram a nossa história, foi a saída técnica para a consolidação de um Estado voltado para a acumulação capitalista, sua concentração e, sobretudo, uma tentativa desenvolvimento vimentista que não foi capaz de criar um projeto nacional próprio logrando somente um sistema econômico associado aos interesses do capitalismo internacional que beneficia os países centrais do sistema.

A expansão das instituições de planejamento no Brasil está, pois, intimamente ligada a este projeto de desenvolvimento. São criadas para atendê-lo e influenciadas pelas próprias contradições que emergem a partir do papel desempenhado pelo Estado intervencionista periférico. É no bojo dessas contradições que o planejamento

procura legitimizar sua função social, que baseada na eficiência e na eficácia, busca atingir altos graus de desenvolvimento capitalista e cujos parâmetros se encontram no desenvolvimento dos países capitalistas centrais, o que resulta, internamente, na apropriação do excedente de produção pela classe dominante e no aprofundamento das contradições do desenvolvimento econômico e social por ele mesmo - o planejamento - elaborado.

C.

FUNDAÇÕES PÚBLICAS DE PLANEJAMENTO: CAUSAS DO SEU SURGIMENTO

O planejamento para o desenvolvimento econômico fica, nos países subdesenvolvidos, inserido numa crescente participação do Estado na economia interna. Esta participação implica na necessidade da Administração Pública buscar padrões de desempenho compatíveis com a ampliação das funções do Estado, ou seja, buscar uma racionalidade de ação semelhante à dinâmica organizacional das empresas privadas. Com efeito, a expansão da burocracia em países subdesenvolvidos rege-se pela procura incessante por padrões administrativos dinâmicos e flexíveis, típicos da empresa privada.

E neste contexto que se inserem as formas de administração do desenvolvimento predominantes nos países periféricos, onde o planejamento, definido pela *Teoria das Organizações*⁴³ como uma função da administração, assume papel relevante.

A racionalização da administração em geral, e do planejamento, em particular, torna-se palavra de ordem.

No Brasil, a intervenção estatal nos mais diversos setores da vida nacional determinou, também, a medida que este intervencionismo se aprofundou, a necessidade de racionalização das atividades do Poder Público, de modo a tornar mais eficiente o redirecionamento dos fluxos de capital.

⁴³FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. São Paulo, ATLAS, 8ª edição, p. 20.

Como instrumento do intervencionismo estatal brasileiro, o planejamento evoluiu desde uma forma assistemática, como o Plano SALTE, Programa de Metas etc., até o planejamento institucionalizado com o fortalecimento do Ministério do Planejamento no Governo Castelo Branco, coordenando toda a ação programática do Governo.

Amaral Vieira, considerando o caráter do planejamento, apresenta a seguinte divisão:

- "a) a fase dos Planos Setoriais de emergência, como todos os planos anteriores ao Plano Trienal;
- b) a fase dos Planos Nacionais iniciada com o Plano Trienal e,
- c) finalmente, a fase dos Planos Globais iniciada com o Programa de Ação Econômica do Governo."⁴⁴

Segundo o mesmo autor, referindo-se ao item c, esta última fase representa o marco "a partir de quando se supera, definitivamente, o sistema de Planos Setoriais e emergenciais que subsistiu mesmo quando já estava consagrada a opção pelo planejamento nacional, caso que é dos diversos Planos de Contenção de Despesas, o Programa de Estabilização Monetária etc."⁴⁵

O mesmo autor, considerando, ainda, o grau de institucionalização do planejamento, propõe as seguintes fases:

- "a) fase não institucional, em que os Planos Federais foram concebidos ao nível de assessoria da Presidência da República e não dispõem de apoio quer em órgãos específicos, quer destinados à sua implantação, quer simplesmente destinados à coordenação das diversas entidades deles participantes;

⁴⁴VIEIRA, R.A. Amaral. *Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil*. São Paulo, DIFEL, 1975. p. 62.

⁴⁵Ibidem, p. 62.

b) fase do processo institucionalizante, aberta pelo Decreto nº 1.422, de 27 de setembro de 1962, responsável pela criação do cargo de ministro encarregado do planejamento, com a incumbência de dirigir e coordenar, em cooperação com os órgãos pertinentes da administração, a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social a ser submetido ao Poder Executivo;

c) fase atual, de plena institucionalização, conseqüente da Reforma Administrativa (Decreto-lei nº 200).⁴⁶

Se estas diferentes fases refletem a evolução do intervencionismo do Estado brasileiro, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é o ponto culminante desta tendência. Ele estabelece os princípios fundamentais da Administração Federal, os instrumentos da ação governamental para a promoção do desenvolvimento econômico-social do país e centraliza no Ministério do Planejamento, auxiliar direto do Presidente, funções de coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e elaboração da programação geral do Governo.⁴⁷

Trata-se de um diploma legal que, em sua essência, procurou trazer para a administração pública uma filosofia descentralizadora. Embutida nessa filosofia estava a intenção de procurar fornecer maior racionalidade à tarefa - cada vez mais assumida pelo Estado intervencionista brasileiro - de promover a administração eficaz do desenvolvimento.

Uma análise sucinta do Decreto-lei nº 200 mostra com nitidez a utilização de princípios anteriormente desenvolvidos, principalmente por Fayol, para organizações privadas, desde o aparecimento

⁴⁶VIEIRA. op. cit., p. 63.

⁴⁷BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Decreto-lei nº 200. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, s/d. p.5.

da tecnologia gerencial norte-americana e francesa, no limiar do Século XX.⁴⁸

Com efeito, consta do Decreto-lei, em seu:

"Art. 6º - As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

- I - Planejamento;*
- II - Coordenação;*
- III - Descentralização;*
- IV - Delegação de Competência e*
- V - Controle".⁴⁹*

Isto mostra as intenções racionalizadora e descentralizadora subjacentes ao Decreto-lei nº 200.

No que se refere ao alcance das intenções descentralizadoras, convém recorrer a Paulo Reis Vieira⁵⁰ em seu livro *Em Busca de uma Teoria de Descentralização*. Analisando as relações intragovernamentais, o autor classifica dois princípios gerais, a *desconcentração* e a *descentralização*, com base nos quais a autoridade central outorga poder às suas subdivisões e diz:

"Na desconcentração, o poder central cria unidades administrativas ou órgãos locais, isoladamente ou formando hierarquia, e determi

⁴⁸CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria Geral da Administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977.

⁴⁹BRASIL - MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Decreto-lei nº 200. Rio de Janeiro, Fundação IBGE, s/d. p. 5.

⁵⁰VIEIRA, Paulo Reis. *Em Busca de uma Teoria de Descentralização; Uma Análise Comparativa em 45 Países*. Rio de Janeiro, FGV, 1971. p. 80.

Sobre o assunto veja também, HANSON, A.H. Descentralização. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, FVG, 7 (1): 91-124, jan./abr. 1964.

na o que podem fazer e como devem fazer. A autoridade central reserva-se o poder de decisão sobre todos os assuntos que envolvem diretrizes fundamentais de Governo. A desconcentração tem por objetivo descentralizar a execução dos serviços. A unidade desconcentrada será mais ou menos autônoma conforme a soma de poderes que lhe tenham sido outorgados pelo Governo central.

Na descentralização, as unidades locais são criadas com certos poderes próprios para administrar certos campos de atividade em que podem usar iniciativa e discernimento próprios. Temos aqui o caso da competência intrínseca".

Partindo destes conceitos de desconcentração e de descentralização, o que se obteve no Brasil a partir do Decreto-lei nº 200 foi desconcentração em lugar de descentralização, uma vez que os órgãos governamentais envolvidos no processo de planejamento pouca autonomia tiveram para gerar diretrizes e metas. O poder decisório sempre esteve nas mãos do Governo Central, enquanto que as unidades administrativas indiretas, a despeito de terem autonomia de contratar o seu pessoal, sempre estiveram sob a égide dos controles do DASP e do Tribunal de Contas da União.

É a partir, pois do Decreto-lei 200, que se institucionaliza o planejamento com a criação do Ministério do Planejamento, posteriormente transformado em Secretaria do Planejamento da Presidência da República pela Lei nº 6.036 de 1º de maio de 1974, que estabelece, no seu Art. 7º, sua competência para assistir o Presidente da República:

"I - na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento;

II - na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;

III - na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional;

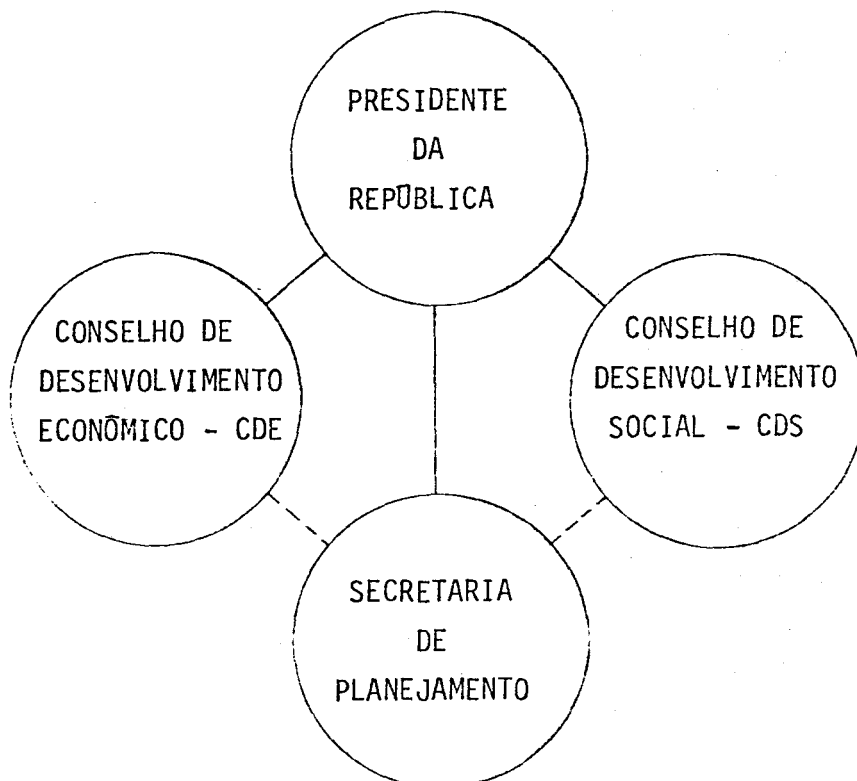
IV - na coordenação de assuntos afins de interdependência que interessem a mais de um Ministério".⁵¹

O atendimento às atividades do planejamento exige uma complexa estrutura técnico administrativa que hoje se apresenta conforme o que é mostrado nos gráficos 1 e 2.

⁵¹LEX, Legislação Federal. 38: 370, abr./jun., 1974.

GRÁFICO 1

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL:
I - ÓRGÃOS DE DECISÃO SUPERIOR



CDE: COMPOSIÇÃO

- . Presidente da República (Presidente)
- . Ministro da Fazenda
- . Ministro da Indústria e do Comércio
- . Ministro da Agricultura
- . Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento (Secretário-Chefe)
- . Outros Ministros, quando convocados.

CDS: COMPOSIÇÃO

- . Presidente da República (Presidente)
- . Ministro da Ed.e Cultura
- . Ministro do Trabalho
- . Ministro da Saúde
- . Ministro do Interior
- . Ministro da Previdência e Assistência Social
- . Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento (Secretário-Chefe)
- . Outros Ministros, quando convocados.

Fonte: MIRANDA NETO, Manoel José de. *A crise do planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981, p.166.

GRÁFICO 2

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL:

II - ESTRUTURA BÁSICA

ÓRGÃO CENTRAL

SECRETARIA-GERAL DA SEPLAN

ÓRGÃO SETORIAIS: SECRETARIAS-GERAIS DOS MINISTÉRIOS CIVIS E ÓRGÃOS EQUIVALENTES DOS MINISTÉRIOS MILITARES.

ÓRGÃOS SECCIONAIS: UNIDADES QUE EM CADA ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL INDIRETA, CENTRALIZAM FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. (SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO, DEMAIS AUTARQUIAS, EMPRESAS PÚBLICAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA).

Fonte: MIRANDA NETO, Manoel José de. *A Crise do planejamento*. Rio de Janeiro, Nôdica, 1981. p. 167.

Miranda Neto⁵² resume da seguinte forma as Funções do Sistema de Planejamento Federal:

Função-objetivo: { racionalização das decisões
coordenação das ações } do governo

de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento.

Funções-instrumento: {
- pesquisa, produção de informações, treinamento de re cursos humanos;
- planejamento, programação e acompanhamento de sua execução;
- orçamentação e acompanhamento de sua execução;
- modernização administrativa;
- articulação com Estados e Municípios e coordenação da cooperação internacional.

Os principais instrumentos que operacionalizam o planejamento governamental estão sob a responsabilidade da Secretaria de Planejamento, mantidas as vinculações com os demais órgãos de decisão superior do sistema que podem ser enumerados:

- I - Planos Nacionais de Desenvolvimento
- II - Mecanismos de acompanhamento
- III - Orçamentos da União
- IV - Reforma e Modernização Administrativa
- V - Articulação com Estados e Municípios

⁵²MIRANDA NETO, op. cit., p. 169.

VI - Mecanismo de Coordenação da Cooperação Técnica Internacional⁵³.

A estrutura administrativa, a diversidade de funções, os instrumentos do Sistema Federal de Planejamento revelam a sua abrangência e influência no Brasil. Sua ação, hoje, extrapola a área econômica e volta-se para a área social enquanto alternativa para a solução dos conflitos gerados pelo próprio modelo de desenvolvimento brasileiro que aprofunda e amplia as contradições entre o capital e o trabalho inerentes ao capitalismo.

Pode-se constatar que o Decreto-lei 200 e toda a legislação posterior não representam somente documentos legais estabelecendo normas para o planejamento nacional, pois, subjacente ao texto legal está a própria ideologia do planejamento como viabilizador do modelo econômico e a medida que esta ideologia se alastra, expande e é absorvida em todo o território nacional, cresce a importância dada ao planejamento.

Tanto é que um dos indicadores de sua importância na vida econômica e social do país pode ser medido pelo número de instituições da administração direta e indireta, voltadas precipuamente para a ação planejadora governamental, instituídas sob as mais variadas formas organizacionais e jurídicas - companhias de desenvolvimento, autarquias e fundações - e atuando nas mais diversas áreas - pesquisa econômica e social, desenvolvimento urbano, desenvolvimento metropolitano, ciência e tecnologia etc.

O surgimento das Fundações Públicas de Planejamento está, pois, diretamente relacionado às tentativas realizadas pelos países em desenvolvimento para superar o estágio em que se encontram e que resulta defasado se comparado com o dos chamados países desenvolvidos. De um modo geral é lançado mão do planejamento como estratégia de desen

⁵³MIRANDA NETO, op. cit., p. 169.

volvimento. Todavia, este exige respostas imediatas e eficazes às suas demandas, o que nem sempre é obtido pelas estruturas tradicionais da administração pública existente, o que propicia a criação de instituições cujas características organizacionais e jurídicas possibilitem mais dinamismo e rapidez nas respostas.

III - FUNCIONAMENTO DAS
FUNDAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS DE PLANEJAMENTO

A - CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

A amostra, de caráter intencional, procurou incluir aquelas fundações representativas da institucionalização da ideologia de planejamento no Brasil. Assim, elas foram escolhidas obedecendo a critérios relacionados à época de seu aparecimento e o Estado onde estão estabelecidas. Estes dois critérios decorreram da percepção de que a institucionalização de fundações estava aliada a dois fatores: 1) criação da fundação dentro de um contexto histórico em que o planejamento estava se afirmando no país e 2) que as fundações como instrumento de administração do planejamento para o desenvolvimento teriam sua ação incentivada naquelas áreas mais carentes de políticas de desenvolvimento. Assim foram selecionadas para fazer parte da amostra as seguintes fundações.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO SOCIAL - IPEA

As origens da Fundação IPEA datam de 1964, quando foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada - EPEA. Pelo Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o Poder Executivo ficou autorizado a instituir, sob a forma de fundação, o Instituto de Pesquisa Econômica-Social Aplicada com os seguintes objetivos: elaborar estudos, pesquisas e análises de interesse imediato do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e dos demais Ministérios, quando necessário, promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social, promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada.

- FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO - CPE⁵⁴

Esta instituição é uma das mais antigas tentativas feitas no Brasil de se utilizar a forma de fundação como instrumento de planejamento a nível estadual. Suas origens remontam a 1955 quando o Decreto nº 16.261 criou:

- o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia - CONDEB, órgão deliberativo; e
- a Comissão de Planejamento Econômico - CPE, órgão executivo da CONDEB.

A Comissão de Planejamento Econômico foi criada como órgão de planejamento, coordenação, controle e com a finalidade de estudar e propor medidas para o desenvolvimento do Estado; promover colaboração mais estreita entre as administrações estadual, federal e municipal, as entidades autônomas e as forças de economia privada; promover a divulgação adequada dos recursos, possibilidades e condições para empreendimentos na Bahia etc...

Finalmente, pelo Decreto nº 17.260, de 28 de janeiro de 1959, o Governo do Estado da Bahia transforma a Comissão de Planejamento Econômico em Fundação Comissão de Planejamento Econômico (CPE) como forma jurídica que assegurasse à Comissão a consecução dos seus objetivos.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DE PERNAMBUCO - CONDEPE

A Fundação Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco tem sua origem com a criação, em 1952, da Comissão de Desenvol

⁵⁴FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO. Salvador. *Planejamento na Bahia*. Salvador, s.n.t., 1965. (mimeo).

vimento de Pernambuco - CODEPE, instituída para programar racionalmente o potencial energético da Hidrelétrica de Paulo Afonso, prestes a ser inaugurada. Porém, os objetivos da Comissão foram definidos de maneira tão ampla que não se restringia ao âmbito estadual. Procuravam analisar os diversos aspectos da economia nordestina, à falta, naquela época, de um órgão de planejamento regional.

Em 1959, com o surgimento da SUDENE, a CODEPE sofreu sua primeira alteração estrutural. Passa a assumir funções de Órgão Central de Planejamento, com suas atividades concentradas na elaboração de estudos setoriais e análises de mercado, complementares à implantação de distritos industriais e de incentivos fiscais.

Pela Lei nº 5.783, de 22 de dezembro de 1965, a CODEPE é desmembrada na Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco - COMPER e no Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco - CONDEPE: à COMPER coube o papel de agente financeiro do Governo Estadual e ao CONDEPE as atribuições legais da antiga CODEPE com o objetivo de estudar, elaborar e propor diretrizes e planos de desenvolvimento, acompanhar a elaboração, execução e avaliação de programas ou projetos que interessem ao desenvolvimento do Estado.

A Lei nº 6.873, de 22 de abril de 1975, vincula o CONDEPE à Secretaria de Planejamento do Estado como órgão de apoio técnico.

Finalmente, o Governo do Estado de Pernambuco, pelo Decreto nº 3.588⁵⁵, de 01 de julho de 1975, dá nova estrutura ao CONDEPE, transformando-o em Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco,

⁵⁵PERNAMBUCO, Diário Oficial de 02 de julho de 1975. Art. 1º, p. 3168. (o grifo é nosso).

"órgão da administração indireta" com natureza jurídica de fundação", mantendo a mesma sigla.

Os objetivos do Instituto não são fundamentalmente alterados em relação àqueles previstos para o Conselho. Cumpre ressaltar que foi incluída entre suas atividades básicas a *"realização de estudos, pesquisas e análises de interesse do desenvolvimento sócio-econômico do Estado"*.⁵⁶

– FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – Minas Gerais

A Fundação João Pinheiro foi instituída pela Lei nº 5.399, de 12 de dezembro de 1969, e seus objetivos são: prestar serviços aos setores público e privado no que se refere a transferência, ajustamento, melhoria ou criação de técnicas em geral, especialmente no que se refere à economia, gerência e tecnologia básica e social. Suas atividades devem estar voltadas primordialmente para o desenvolvimento do Estado e os objetivos do Conselho Estadual de Desenvolvimento, tendo prioridade os trabalhos de interesse deste último.

– FUNDAÇÃO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO RIO DE JANEIRO – FIDERJ

Esta fundação nasceu quando da fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, com o objetivo de dotar o novo estado da Federação de um órgão de apoio técnico à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SECPLAN) e ao Sistema Estadual de Planejamento.

⁵⁶Ibidem, Art. 3º, alínea II.

Funcionando como elemento de ligação entre o se tor público e a iniciativa privada, tem entre seus objetivos realizar estudos e pesquisas de interesse para o planejamento do desenvolvimento regional; identificar oportunidades de investimentos de interesse tanto do setor público como do setor privado; cooperar com os ôrgãos responsáveis pela formulação e execução de planos, programas e projetos; cole tar, armazenar e divulgar dados e informações estatísticas, geográficas e cartográficas etc...

- FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES - FJSN/ES

A Fundação Jones dos Santos Neves foi criada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, através do Decreto nº 3.043, de 31 de dezembro de 1975, com funções específicas de planejamento urbano e regional.

Na parte deste trabalho que versa sobre ela serão abordados seus antecedentes, e explicitados seus objetivos.

B - ASPECTOS DO RELACIONAMENTO DAS FUNDAÇÕES PÚBLICAS COM A ADMINISTRAÇÃO DIRETA: O PROBLEMA DA AUTONOMIA

O Decreto-lei nº 900⁵⁷, de 29 de setembro de 1969, assevera, em seu Art. 3º, que *"não constituem entidades da Administração Indireta as fundações instituídas em virtude de lei federal, aplicando-se-lhes, entretanto, quando receberem subvenções ou transferências à conta do orçamento da União, a supervisão Ministerial"*.

Na prática, embora os controvérsias sobre o assunto tendam a mostrar o contrário, as Fundações atuam segundo a lógica das entidades da Administração Indireta. Os inúmeros diplomas legais e as extensas análises produzidas sobre a questão têm-se mostrado de certa forma estereis para convencer quanto a relevância de situar tais instituições numa categoria diversa da Administração Indireta. As razões que determinam sua criação, bem como seu funcionamento, são suficientes para enquadrá-las no rol das entidades da Administração Indireta.

Sérgio de Andrêa Ferreira⁵⁸ é conclusivo sobre o assunto quando afirma que *"o que se tem visto, entretanto, na prática administrativa, cumpre acentuar, é a colocação das fundações privadas instituídas pelo Poder Público numa posição prejudicial a seu bom funcionamento: atos administrativos gerais e especiais tratam-nas como se fossem da Administração Indireta, no que tange suas limitações, sem que tenham, em contrapartida, algumas vantagens desta. Tal situação é agravada pelo fato de praticamente todas essas fundações receberem recursos orçamentários, o que os coloca sob a tutela da Administração Direta. So*

⁵⁷MANUAIS DE LEGISLAÇÃO ATLAS. Reforma Administrativa. São Paulo, Ed. Atlas, 1973. p. 103.

⁵⁸FERREIRA, Sérgio de Andrêa. A fundação como elemento da organização administrativa. *Revista do Instituto dos Advogados do Brasil*. GB, IAB, 6 (19): 78, 1972.

mos, por isto partidários da seguinte solução: as fundações privadas instituídas unicamente pelo Poder Público, o que deveria continuar a ser admitido, pertenceriam, como sempre pertenceram, à Administração Indireta, pois que são produto da descentralização institucional..."

É justamente na questão da descentralização e/ou da desconcentração institucional que está o ponto curcial de qualquer discussão que tente buscar as especificidades das Fundações Públicas. Antes de discutir o papel que elas têm assumido no Brasil, antes de verificar os seus modos específicos de funcionamento e as respostas que oferecem ao meio ambiente, não se pode deixar de assinalar que, na gênese, o problema da existência das Fundações está ligado a uma filosofia administrativa descentralizadora e/ou desconcentradora. Foi exatamente esta filosofia que norteou a proliferação das entidades da Administração Indireta, no bojo das relações políticas e econômicas que determinam o papel do Estado numa sociedade capitalista subdesenvolvida. Como negar que as Fundações Públicas são conseqüências dessa filosofia?

Assim, muito embora o Decreto-lei nº 900 as exclua explicitamente da categoria das entidades da Administração Indireta, as relações das Fundações Públicas com a Administração Direta só podem ser entendidas num contexto mais amplo que é o próprio relacionamento de todas as entidades da Administração Indireta com a Administração Direta.

Manoel Franco Sobrinho⁵⁹ sobre as Fundações Públicas argumenta:

"Considere-se que, depois das autarquias, passada a febre das sociedades mistas, apareceram as fundações na área da Administração e do Direito Administrativo, como o fato

⁵⁹FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Fundações e empresas públicas*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1972. p. 204. (o grifo é nosso).

mais notável da descentralização ou desconcentração, como a iniciativa legal mais apropriada ao atendimento de certas obrigações estatais e públicas.

Correspondendo às fundações, as empresas públicas se impuseram na esfera administrativa estatal, num mesmo plano igual de atividade indireta. Separados os fins, discriminada a finalidade, adotado o processo privado de personificação jurídica, a posição das fundações como das empresas públicas no quadro da Administração institucional é a mesma, irrelevantes que se tornam as formas e os tipos casuísticos, ou as correlações com a organização administrativa".

Existem motivos comuns que determinam a criação de empresas públicas e fundações. Entre outros, tem-se:

- "a) insuficiência da iniciativa privada, incapaz de responder a fins de caráter geral para as diversas modalidades fundacionais e empresariais;
- b) a conveniência de se impedir ou combater as práticas restritivas ao exercício da competência estatal;
- c) imperativos de defesa dos altos interesses nacionais no tocante à exploração de novas e velhas fontes econômicas".⁶⁰

⁶⁰MORENO, Perez. La forma Jurídica de las Empresas Públicas. In Franco Sobrinho, op. cit., p. 205.

Getúlio Carvalho⁶¹, analisando também as razões que levaram o Poder Público à criação das Empresas Públicas, argumenta:

"Na ausência de um programa amplo e coordenado de modernização da burocracia nacional, as empresas públicas foram utilizadas até recentemente como meio de escapar ao controle pormenorizado e sufocante imposto pela Administração centralizada; e como estratégia, às vezes bem sucedida, para alcançar os objetivos econômicos e sociais do governo, sem que para tanto corresse a liderança política o risco de dismantelar toda uma estrutura de interesses cuidadosamente nutridos pela burocracia governamental. Sem recurso àquela alternativa, é bem possível que os programas de investimentos realizados por sucessivos regimes políticos sofressem golpes irreparáveis ou viessem mesmo a não se concretizar, tais os empecilhos que caracterizavam o funcionamento dos órgãos tradicionais da Administração Direta".

Estas colocações ressaltam que os motivos pelos quais são criadas tanto as fundações como as empresas públicas são idênticos.

O próprio texto legal que não as considera como entidades da Administração Indireta, aplica sobre elas os mesmos mecanismos de controle e supervisão. Assim, consta do Decreto-lei nº 200, o Art. 19: *"Todo e qualquer órgão da Administração Federal, direta ou indireta, está sujeito à supervisão do Ministro de Estado competente, excetuando unicamente os órgãos mencionados no art. 32, que estão submetidos à supervisão direta do Presidente da República..."*⁶². Portanto, mesmo não

⁶¹CARVALHO, Getúlio. A empresa pública: uma análise administrativa. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, número 116, jan./fev., 1973. p. 6. Sobre as causas da utilização da Administração Indireta, principalmente no Governo Juscelino Kubitschek, veja: LAFER, Celso. *The planning and the political system in Brasil: a study of Kubitschek's Target Plan - 1956-1961*. Latin American Program Dissertation Series, Cornell University, June, 1970.

⁶²MANUAIS DE LEGISLAÇÃO, op. cit., p. 12.

estando enquadradas nas duas formas administrativas tradicionais, ficam as fundações públicas também sujeitas à supervisão ministerial, fato que as coloca em situação inusitada. Não são instituições da Administração Indireta de *direito*, mas o são de *fato*.

A existência da supervisão ministerial não apenas reforça o argumento a favor da colocação das Fundações como órgãos da Administração Indireta. Suscita, além disso, uma controvérsia a respeito da perda de autonomia das Fundações, em específico as criadas pelo Poder Público. Alguns críticos acreditam que a ação fiscalizadora do Ministério Público, via Tribunal de Contas, prejudica a agilidade que as fundações deveriam ter e compromete sua autonomia. Consideram também que a ação ministerial se dá a nível de supervisão e nunca de fiscalização.

Oliveira Marinho⁶³ diz que a supervisão ministerial não elimina a fiscalização do Ministério Público ou conflita com ela. *"A supervisão não se confunde com a fiscalização do Ministério Público. Esta é de muito mais longo alcance... As Fundações vinculam-se, e não subordinam-se ao Poder Executivo dentro da área de sua especialidade"* e explica: *"Não se pode confundir a fiscalização institucional do Ministério Público, com o controle financeiro dos dinheiros públicos. Aquele visa assegurar às fundações a fidelidade aos fins estatutários (controle finalístico); esta visa garantir correta aplicação de verba públicas, segundo sua destinação orçamentária (controle financeiro). Um é estabelecido em defesa da instituição, o outro o é em defesa do erário. O primeiro é um controle específico das fundações (Código Civil); o último um controle genérico dos dinheiros públicos"*.

⁶³MARINHO, Armando de Oliveira. O Ministério Público como órgão fiscalizador das fundações. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FVG, (114):46-7, out/dez. 1973 (itálicos no original).

No bojo das discussões sobre autonomia e, portanto, sobre o relacionamento da administração indireta, em geral, e das Fundações, em particular, com a Administração Direta, as causas da alegada falta de autonomia das fundações instituídas pelo poder público devem ser procuradas em outras fontes que não o controle exercido nos seus as assuntos financeiros e orçamentários pelo Tribunal de Contas. O texto legal é bem claro ao definir os limites de ação do Tribunal e respeita, sobretudo, as características de entidade privada com que são instituídas as fundações públicas. Por outro lado, deve-se observar que é prática mundial o controle das atividades financeiras e orçamentárias das entidades públicas, por parte do Poder Central.

Tal prática tem sido justificada ao longo dos anos, pelos governos, pela necessidade de orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos públicos de modo que haja integração com a programação do governo visando atingir as metas e os objetivos definidos por este último.

Portanto, a autonomia das fundações deve ser avaliada não pelos controles aos quais estão submetidas, mas pelo volume de recursos que lhe são destinados, sua origem e se este volume é compativel com a implementação de seus programas. Obviamente existe uma estreta relação entre o montante de recursos próprios e a capacidade executora da instituição. Uma fundação de planejamento que for carente de recursos humanos e financeiros, fatalmente terá sua ação implementadora reduzida e, conseqüentemente, tornar-se-á vulnerável a pressões externas à organização. Quando sua única fonte de recursos são os cofres públicos a instituição fica indefesa à manipulação do poder político e às suas decisões por ter seu poder de barganha bastante reduzido.

Com efeito, as observações e análises efetuadas a partir da amostra intencional que baliza o presente trabalho levam à constatação de que a autonomia das Fundações Públicas de Planejamento, bem como a intensidade do seu poder de resposta às demandas do meio ambien

te estão diretamente vinculados à existência de recursos financeiros próprios, à possibilidade de formação e consolidação de quadros especializados.

Na prática, constata-se que as Fundações que logram obter certa capacidade de auto-financiamento têm possibilidades de consolidar uma ação programática que nem sempre precisa mostrar-se integrada às necessidades da Administração Direta. Nesses casos, elas podem até assumir o papel de direcionar o processo decisório da própria Administração Direta, na medida em que conseguem acumular informações sobre a realidade. Trata-se, obviamente, do poder da tecnoestrutura.

Mesmo quando não conquistam certa liberdade financeira em relação ao orçamento do tesouro público, as Fundações Públicas de planejamento geralmente assumem algum papel relevante do ponto de vista da participação no processo decisório governamental, na medida em que, por sua própria natureza, possuem informações sobre a realidade que se deseja modificar.

De qualquer maneira, em ambos os casos, verifica-se que as Fundações conseguem consolidar certo padrão de autonomia, a despeito da supervisão da Administração Direta, da fiscalização do Tribunal de Contas.

Ainda, como órgãos fiscalizadores as fundações contam em sua estrutura organizacional formal com os Conselhos Superiores. São eles: os Conselhos de Administração e os Conselhos de ^{curadores} ~~Amadores~~ que assumem as competências dos primeiros quando estes não estão previstos.

A importância destes órgãos está na sua competência para aprovar os planos e programas de trabalho, orçamento, balanços, balancetes, contratação de empréstimos e por servirem de elo entre as Fundações e a Administração Central pois seus membros costumam represen

tar, em sua maioria, os órgãos da administração direta.

Na prática, porém, os Conselhos superiores não possuem condições concretas para exercer controles que diminuam a autonomia das Fundações, principalmente sobre aquelas que possuam certa capacidade de autofinanciamento.

Portanto, se as Fundações Públicas conseguem mobilizar recursos financeiros e humanos compatíveis com a dinâmica própria que sua forma jurídica lhes permite ter, a autonomia - mesmo relativa - é consequência inevitável.

C - RECURSOS FINANCEIROS E HUMANOS

A análise da amostra evidencia que em todas as instituições estudadas a origem dos seus recursos é semelhante, ou seja:

- a) dotações orçamentárias oriundas do orçamento Estadual;
- b) dotações orçamentárias provenientes da União e dos municípios;
- c) rendas provenientes da remuneração de seus serviços;
- d) recursos derivados da gestão do seu capital e patrimônio;
- e) doações e legados;
- f) empréstimos.

Dentre estas fontes de recursos, é conveniente ressaltar a participação das dotações provenientes dos orçamentos estaduais e sua importância na consecução dos objetivos das Fundações.

Tendo em vista que a fonte principal de recursos das fundações é constituída justamente das dotações orçamentárias estaduais, há uma relação direta entre a capacidade destas entidades atenderem suas finalidades e sua capacidade financeira.

A política tributária e de redistribuição de receitas adotada hoje no Brasil torna os Governos Estaduais dependentes do Governo Central, limitando a capacidade de investimento dos governos locais nos seus sistemas de planejamento, onde os recursos orçamentários estaduais se resumem a dotações para cobrir despesas correntes (pessoal e outras despesas de manutenção).

Isto implica em limitar as condições para que as fundações desenvolvem, realmente, uma atividade autônoma ou tenham uma ca

pacidade própria de geração de planejamento. Isto representa um ponto de estrangulamento, pois, muito embora as fundações tenham uma capacidade técnica muito grande, sua produção tem poucas possibilidades de ser efetivamente implementada ⁶⁴.

Entretanto, embora persista certa dependência em relação a repasses de recursos oriundos do tesouro estadual, a maioria das fundações tem explorado freqüentemente a possibilidade de obtenção de recursos federais. Tais recursos são repassados através de convênios específicos e têm servido, na prática, para que essas instituições reduzam o seu grau de dependência em relação aos recursos estaduais. Além disso, algumas delas recebem dotações de outras fontes, principalmente recursos derivados da gestão do seu capital e patrimônio, além de obterem rendas provenientes da remuneração dos seus serviços.

É justamente este esforço para criar condições de reduzir a participação do Estado em seus respectivos orçamentos que tem permitido às fundações desenvolverem-se com uma performance técnica que, embora não possa ser considerada ideal, pode ser enquadrada como tendo obtido um grau razoável, do ponto de vista da produtividade dos sistemas.

O importante - e esse fenômeno é significativo - é que elas contam, por sua própria natureza jurídica, com um "trunfo" relevante: a sua flexibilidade para mobilização e utilização de recursos financeiros e humanos, sem as tradicionais amarras impostas à administração direta. E isso elas têm usado com razoável inteligência.

Em decorrência da flexibilidade, as fundações tornaram factível a consecução de um dos objetivos subjacentes à sua existência

⁶⁴Entrevistas com Waldeck Vieira Ornelas, diretor do Centro de Planejamento da Bahia, 13 de dezembro de 1976 e Regina Maria Monteiro, da Fundação Jones dos Santos Neves, em 06 de setembro de 1979.

cia, ou seja, elas utilizaram a possibilidade de recrutar, selecionar e treinar recursos humanos altamente especializados, que a administração direta raramente pode contratar, por restrições salariais, obviamente. Por isso, é visível, em todas elas, a existência de quadros especializados, onde é alto o percentual de participação de profissionais com cursos de especialização, de mestrado e de doutorado.

A existência desses técnicos, que o próprio modelo organizacional das fundações integra perfeitamente aos seus objetivos, tem permitido graus razoáveis de produção de planos, programas, projetos, estudos e pesquisas. Produz-se um considerável volume de informações e discussões sobre as realidades internacional, nacional e estadual, a partir das quais se pode exercer o poder de influenciar o processo decisório governamental.

Esta parece ser uma das conseqüências mais relevantes da criação e do funcionamento das Fundações Públicas de Planejamento: a implantação e a quase consolidação de uma tecnoestrutura que tem participado, com razoável grau de influência, da formulação de vários dos principais problemas nacionais e estaduais. Embora tais decisões tenham sido tomadas, pelo menos nos últimos 10 anos, por influência da própria organização do sistema político nacional, de maneira fechada, é irretoçável a observação de que os técnicos das fundações têm participado de tais decisões. Para continuar participando, eles discutem, agora, como compatibilizar o planejamento com um ambiente democrático. E nasce a questão do planejamento participativo, que parece ser o novo caminho a ser trilhado pelos sistemas de planejamento estaduais.

D - FUNDAÇÃO JONES DOS SANTOS NEVES: SEU ESTUDO E SUA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

- ANTECEDENTES

Os antecedentes da Fundação Jones dos Santos Neves estão ligados à institucionalização do planejamento no Estado do Espírito Santo.

Os primeiros passos na direção dessa institucionalização foram dados com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo - CODEC - no início dos anos 60. Criado pela Lei 1.613/61 e vinculado diretamente à Governadoria do Estado, constituía-se, àquela época, no órgão central de planejamento.

O CODEC era composto por um colegiado integrado por Secretarias de Estado e por representantes das classes produtoras. Toda via, esse órgão não conseguiu transformar-se num mecanismo estadual, muito embora tenha passado por diversas modificações, das quais a mais importante verificou-se a partir do Decreto-lei 2.695, de 23.02.68, que regulamenta o disposto na Lei 2.296, de 17.07.67, que estabelecia uma nova estrutura para o CODEC dando-lhe competência para desempenhar as funções de elaboração e controle do orçamento-programa estadual. Estas modificações ensejaram as condições para a formação de uma equipe técnica composta por pessoal qualificado.

Muito embora revitalizado, o CODEC não demonstrou qualquer preocupação com o planejamento global e muito menos com o setorial e seus esforços mais relevantes se destinaram ao setor agrícola. A atenção voltada a este setor é compreensível se considerarmos que justamente naquela época (1967/1968) a economia capixaba sofria uma das mais profundas crises como consequência da política de erradicação dos cafezais, adotada pelo Governo Federal. O Estado dependia economicamente

da monocultura cafeeira que, por sua vez, determinava toda sua formação política e social. A dependência econômica em relação à produção do café enquadrava a economia capixaba dentro do modelo primário-exportador e à medida que, motivado pela queda dos preços externos, a cafeicultura entrou em declínio, a economia estadual sofreu abalos consideráveis.

As autoridades públicas, até aquele momento, não se haviam dado conta das implicações decorrentes da manutenção de uma economia não diversificada e atrelada ao setor cafeeiro.

Ainda em 1967, talvez tomado pelo pânico gerado pela decadência da principal fonte econômica, o setor público passa a se preocupar com o estabelecimento de um processo contínuo de planejamento, muito embora sob um prisma setorial. Já as medidas tomadas anteriormente em relação ao planejamento não tinham qualquer compromisso com o planejamento global ou mesmo setorial, repetindo o acontecido no Brasil nas décadas de 30 e 40, quando as medidas planejadoras eram respostas a problemas conjunturais provocados por crises externas e que abalavam a economia interna nacional, isto é, o planejamento se restringia à elaboração de planos emergenciais. O posicionamento do Espírito Santo em relação ao planejamento, naquela época, é compreensível se o entendermos num contexto de centro-periferia onde as periferias tendem a reproduzir de maneira não muito fiel as mesmas fórmulas adotadas pelo centro na resolução dos seus problemas.

As medidas então tomadas para enfrentar a crise econômica que envolvia o Estado culminaram com a criação da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo - CODES. Pela Lei 2.279⁶⁵, de 19 de fevereiro de 1967, o Poder Executivo institui a Companhia cujos objetivos, previstos no Art. 39 da mesma lei, são:

⁶⁵ESPIRITO SANTO. Coletânea de Leis Estaduais. Vitória, Departamento de Imprensa Oficial, (1):56, jan./jul. 1967.

- "I - criar novas fontes de renda e de emprego, prioritariamente, nas áreas de diversificação da cafeicultura;
- II - programar a industrialização do Estado e assistir a sua economia projetando, fomentando, organizando e financiando, observando neste caso a legislação federal, as atividades econômicas nos setores primário e secundário;
- III - promover a execução de estudos e pesquisas, programas de assistência técnica e pré-inversões em geral, com ou sem ressarcimento;
- IV - promover a formação e treinamento de pessoal como diretriz para a criação de novas condições de trabalho e produtividade, tanto no setor público como no setor privado, com ou sem ressarcimento;
- V - adotar medidas que estimulem o artesanato e a pequena indústria, promovendo no setor pesquisas ou investimentos necessários;
- VI - incentivar iniciativas de capital privado que visem à criação, instalação ou reaparelhamento de empresas agrícolas e industriais;
- VII - contratar, com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras, empréstimos ou gestão de recursos oriundos de programas de ajuda ou cooperação ou de qualquer outra natureza, celebrando os ajustes, acordos, contratos e convênios necessários"⁶⁶.

Essa instituição representa, então, um marco na his

⁶⁶ESPÍRITO SANTO, op. cit., p. 56.

tória do planejamento capixaba. Depreende-se de seus objetivos a necessidade de adoção de medidas destinadas a minimizar os problemas de renda e emprego gerados pela crise no setor cafeeiro e de estabelecer a diversificação da base econômica estadual, em função do esgotamento do modelo primário-exportador. Procurava-se promover uma mudança estrutural na economia espiritosantense o que só podia ser alcançado através da alocação diferente de recursos - notoriamente carentes em economias subdesenvolvidas. Depreende-se, também, dos objetivos da CODEC que as medidas adotadas destinavam-se à criação de estímulos à industrialização e os esforços realizados pelo Setor Público no Espírito Santo nesse sentido procuravam lançar as bases para o estabelecimento de um processo contínuo de planejamento, muito embora sob uma ótica estritamente setorializada.

Tais medidas, basicamente voltadas para o desenvolvimento do setor secundário, incentivaram um processo de substituição de importações que permitiu a consolidação de um pequeno parque industrial composto por indústrias tradicionais, provocando a necessidade de se estabelecer o planejamento global como instrumento adequado para a compatibilização dos esforços setoriais e como meio relativamente eficaz de alocação dos escassos recursos. Por outro lado, a própria evolução da Companhia permitiu que se desenvolvesse, no seio do Setor Público Estadual, os recursos humanos capazes de promover, sob o ponto de vista técnico, a implantação de um sistema voltado para o planejamento global.

Em 1970, a CODES foi transformada em Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A. - BANDES, como veículo canalizador da poupança interna e externa do Estado e com objetivos de estimular uma industrialização de porte superior ao alcançado até então e refletindo uma decisão nitidamente voltada para criar as condições necessárias a um processo mais acelerado de industrialização.

Repetia-se, assim, a concepção de que o desenvolvimento se obtém através da industrialização, vinculando uma ideologia de planejamento a um desenvolvimento em bases industriais.

A despeito de equívocos conceituais e de interpretações limitadas do que seja realmente o planejamento, solidificou-se uma consciência de planejamento e em pequeno grupo de técnicos preocupados com a realidade capixaba, influenciando toda uma geração e permitindo que o Espírito Santo fosse estudado de forma mais sistemática.

A partir da capacidade estadual, sob o ponto de vista técnico, de planejar, e do advento dos chamados Grandes Projetos de Impacto que provocariam mudanças na base econômica, social e política do Estado - pelo menos estas eram expectativas da época - surgiu a necessidade de criação de novos mecanismos institucionais que dotassem a administração pública estadual de instrumentos capazes de permitir ao Poder Público participação efetiva na atividade de planejamento.

Em 30.07.75, a Lei Estadual nº 2.993 institui o Sistema de Planejamento em substituição ao CODEC, cujo modelo estava baseado no adotado para o Sistema Federal de Planejamento, conforme disposto no Decreto Federal nº 71.353, de 09 de novembro de 1972, e com condições para começar a desenvolver um processo de planejamento global.

Finalmente, com a Lei nº 3.043, foi adotado um conjunto de estruturas e procedimentos representativos de um novo arranjo administrativo do Poder Executivo e definindo como componentes do Sistema, sob a forma de Entidades Vinculadas: o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S/A. - BANDES, a Fundação Jones dos Santos Neves e a Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo - PRODEST.

Obviamente, toda organização surge dentro de um contexto sócio-político-econômico. O contexto em que se incluía a Fundação Jones dos Santos Neves apresentava o seguinte panorama: desde a década de 60 o Espírito Santo experimentou com bastante nitidez a evolução de uma cultura urbana e a formação de uma liderança política característica e, no que pese a imigração, a manutenção das lideranças tradicionais

próprias das zonas rurais. O Estado passou a ter, gradativamente, um novo tipo de dominação política como consequência do novo modelo de desenvolvimento adotado, baseado na industrialização como fator de desenvolvimento, muito embora, -devemos ressaltar - o incipiente parque industrial formado por pequenas indústrias tradicionais, já estabelecido naquela época, ganhou novo alento com as políticas destinadas a atrelar o Espírito Santo ao ritmo de desenvolvimento que experimentava o Brasil.

A reorganização do aparelho de produção baseado nos padrões do Modelo Econômico Brasileiro utilizado entre o final da década de 60, início da de 70 repetiu, dentro das fronteiras do Espírito Santo, os problemas de concentração da riqueza e, conseqüentemente, o da renda, a concentração de investimentos nas grandes cidades - neste caso leia-se Grande Vitória - e em seu rastro os problemas sociais. Aprofundou, mais ainda, os déficits habitacionais, os problemas educacionais, de alimentação, saúde e saneamento básico, isto tudo agravado pelo intenso êxodo rural daquela época.

Verifica-se que, enquanto promovia o desenvolvimento dentro de suas fronteiras, o Governo Estadual garantiu-se dos meios institucionais que lhe permitissem atingir seus objetivos. Além da criação, reestruturação e revitalização de outros órgãos era necessário adaptar a Administração Pública às novas funções que o Estado absorvia. Com a Lei nº 2.296⁶⁷, de 17 de julho de 1967, procurou-se dar nova feição à Administração Pública Estadual dentro da mesma ideologia de racionalização/flexibilidade/descentralização subjacente ao Decreto-lei nº 200/67 e posteriormente uma nova reforma, com a Lei Estadual nº 3.043, de 31.12.75, pautada no Decreto nº 71.353/72, que preconiza o modelo para o Sistema Federal de Planejamento, adotou um conjunto de estruturas e

⁶⁷ESPIRITO SANTO. Coletânea de Leis, op. cit., p. 87-124.

procedimentos representativos de um novo arranjo administrativo do Poder Executivo Estadual.

Este aparato legal institucionalizou, definitivamente, um sistema de planejamento para o Espírito Santo, no qual se insere a Fundação Jones dos Santos Neves.

As razões que determinaram a criação da Fundação Jones dos Santos Neves, são, pois, semelhantes às que determinaram a criação das demais fundações que compõem a amostra em que se baseou este trabalho. De um modo geral, estas instituições surgem como resposta técnico-administrativa à superação dos problemas econômico-sociais dos seus respectivos Estados. São que, convém ressaltar, a Fundação Jones dos Santos Neves surge no contexto específico do Espírito Santo de crise econômica e social que influencia não só o estabelecimento de seus objetivos como também o de sua estrutura organizacional.

- OBJETIVOS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL⁶⁸

Os objetivos da Fundação Jones dos Santos Neves, definidos no Art. 3º do Decreto nº 831-N, de 07 de maio de 1976, são:

- "a) programar e implementar pesquisas que subsidiem um melhor equacionamento dos problemas econômicos e sociais fornecendo suporte técnico ao Governo Estadual na elaboração de seus programas de desenvolvimento;*

⁶⁸Os argumentos utilizados para o desenvolvimento deste tópico estão baseados em entrevistas realizadas com:

- Stélio Dias, Diretor Superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves desde sua implantação em 31 de agosto de 1976 até 14 de março de 1979.
- Arlindo Villaschi Filho, Diretor Técnico da Fundação Jones dos Santos Neves desde sua implantação em 31 de agosto de 1976 até 14 de março de 1979.

- b) *formular diagnósticos, realizar estudos e promover a elaboração de planos e programas de desenvolvimento urbano e regional, auxiliando a Secretaria de Estado do Planejamento;*
- c) *auxiliar sempre que solicitada, a ação, de articulação das atividades estaduais de interesse dos municípios desenvolvida pela Secretaria de Estado do Planejamento;*
- d) *manter um sistema de informações sócio-econômicas na área de sua atuação;*
- e) *formar recursos humanos voltados para o estudo e a pesquisa voltados à realidade capixaba".*

Assim, a criação da Fundação Jones dos Santos Neves foi uma tentativa do Governo Estadual no sentido de dotar seu Aparelho Administrativo de uma instituição com condições técnico-científicas e financeiras que possibilitassem respostas e soluções para os problemas com que se deparava o Estado e também de criar um órgão que representasse uma solução para os entraves da administração direta, com uma estrutura organizacional dinâmica, a exemplo do que ocorreu nos demais Estados quando criaram suas fundações de planejamento.

Sob o ponto de vista da estrutura formal, o estabelecimento da estrutura organizacional da Fundação foi, algo novo em termos da administração estadual, na medida em que ela estava ligada à necessidade de estabelecer uma estrutura conceitual e teórica que permitisse de certa forma a integração do conhecimento atualizado sobre administração com as exigências próprias decorrentes de uma administração que nascia.

O modelo organizacional da Fundação Jones dos Santos Neves buscou incluir o homem como mais um elemento estrutural da organização e como uma tentativa de inovação se considerarmos que grande parte dos trabalhos de reforma administrativa produzidos no Brasil e mesmo no

Espírito Santo, enfatizavam sistematicamente a modernização e a racionalização dos componentes estruturais tecnológicos das organizações, relegando o homem a uma posição secundária.

Esta orientação conduz à constatação de que a Fundação Jones foi instituída e organizada sob as premissas do modelo sistêmico que dão especial relevância às inter-relações e impactos que forças, tanto externas como internas, têm sobre a organização e seus subsistemas, onde a concepção de sistema orgânico permite compreender que pessoas e instituições, vistas como componentes de um mesmo sistema, estão de tal forma interligados e integrados que o desenvolvimento de uma facilita e complementa o desenvolvimento da outra, o que facilita a compreensão de que ao se pretender reformar normas e procedimentos, a mudança ou a implantação de uma organização, caso da Fundação, só será válido se se tentar de certa forma integrar o indivíduo. O indivíduo e o seu comportamento é que vão seguir e praticar toda a ação que se desenvolve na administração.

Estas premissas, porém, só se tornam viáveis dando-se tratamento integrado, e em função dos objetivos organizacionais, tanto ao homem como à organização. A preocupação com estas variáveis parece incluir o modelo organizacional adotado pela Fundação Jones dos Santos Neves dentro dos pressupostos teóricos do Sistema Globalístico-Contingencial que busca a percepção total da interface organização-ambiente, incluindo a dimensão social, os aspectos empreendedores da organização, por meio de sua infra-estrutura externa e, principalmente, da transitoriedade com a ambiência externa. Tal sistema globalístico-contingencial tem como principais características:

- "- preocupação primordial com a ambiência externa;
- estrutura organizacional definida como resultado da adaptação contínua da organização com o meio;

- *sistematização de papéis através do processo de diferenciação e integração interna, conforme a natureza da transação organização-ambiente*⁶⁹.

O que parece aproximar o modelo organizacional da Fundação Jones do sistema globalístico-contingencial é o fato de que os pressupostos de mudanças estruturais e funcionais elaborados pela instituição foram perseguidos através:

- das pessoas que nela trabalham;
- da integração das necessidades do homem às metas organizacionais;
- do desenvolvimento organizacional como um todo, tornando-a, também, adaptável às mudanças tecnológicas;
- aumento de suas interações com o ambiente e com a norma política existente.

Há nesta estratégia o pressuposto sistêmico que propõe, para melhor desempenho organizacional, a necessidade de se identificar o indivíduo com os objetivos organizacionais. Em outras palavras, é uma atitude em que a expedição de atos administrativos necessários às reformas de certo modo complementa a internalização de uma aceitação verdadeira de procedimento pessoal, isto é, quando determinada norma é colodada em ação procura-se sua internalização para que haja um comprometimento da pessoa dentro da organização. Quanto maior for o comprometimento, maior a aceitação por parte da pessoa com a instituição, minimizando o impacto pelas mudanças propostas sobre os valores e objetivos individuais.

⁶⁹MOTTA, Paulo Roberto. Visão Contemporânea da Teoria Administrativa. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 13(1):14, jan/mar. 1979.

Essa concepção integradora - em que há intervenien
cias técnicas e sociais sobre a estrutura e tecnologia através dos indi
víduos - não invalida a preocupação com a racionalidade administrativa.
Ao contrário, acrescenta esta racionalidade ao componente integrador e
interdependente - o social - ao mesmo tempo em que igualmente concen
tra as atenções nas interações das organizações e seus subsistemas com
o meio ambiente.

Sob esta perspectiva a organização é encarada como um
sistema orgânico, o que implica em caracterizá-la como um sistema de in
teração de fatores tais como: natureza e história da ambiência onde a or
ganização vive, seus objetivos e metas, valores e cultura organizacio
nais, estruturas formal e informal, tecnologia e atividades, sistema de
incentivo gerencial, indivíduos membros da organização com suas caracte
rísticas psicológicas, seus valores, suas atitudes e experiências passa
das, grupo e estrutura informal de poder, mercado e ambiente externo
onde está inserida. Todos esses fatores se influenciam, se integram e,
em última análise, geram um comportamento organizacional específico.

A manutenção da dinâmica desse sistema total implica
na adequação às demandas internas e externas que, por sua vez, exige uma
proposta organizacional que contemple todos esses fatores, não isola
mente, mas em suas relações e suas conseqüências.

Obviamente, a aplicação da Abordagem Sistêmica determinando
toda uma filosofia administrativa e gerencial, não acrescenta na
da de novo à Teoria das Organizações. Todavia, a sua aplicação na Fun
dação Jones dos Santos Neves reflete uma inovação no Estado, se conside
rarmos o estilo de administração tradicional adotado, em sua totalidade,
nas instituições públicas da Administração Direta e Indireta do Espírito
Santo.

Baseada nesta concepção de sistema orgânico aberto,

a Fundação encara o processo administrativo como um processo de mudança planejada⁷⁰ do sistema e as metas pretendidas como um processo que depende fundamentalmente das relações inter-organizacionais - principalmente das pessoas que trabalhavam dentro da organização, uma vez que, as metas pretendidas dentro da organização - sistema intra-organizacional - sofrem influências extra-organizacionais.

Esse universo extra-organizacional era uma variável que tinha sua influência minimizada na tomada de decisão, pois procurava encarar as metas pretendidas como um processo administrativo com os fatores que nele interviessem. Neste aspecto, para a Fundação, o processo administrativo era visto como um processo que procura capacitar os seus membros a darem marcha à vida da organização e condições de auto-renovação, ou seja, condições de promover as mudanças que seus membros julguem necessárias para a consecução dos objetivos que eles mesmos discutiam e eles mesmos estabeleciam, dentro de um marco mínimo de poder, atendendo às demandas do ambiente e mesmo atuando na configuração dessas demandas.

Isto pressupõe que a interveniência mais importante no processo administrativo era proveniente das relações intra-organizacionais, promovendo a consolidação de uma cultura organizacional própria que levaria a uma universalidade de valores, fator que de certa forma poderia contribuir para novas descobertas, para o processo histórico, para o processo político.

Pautando-se por esta postura filosófica, a Fundação Jones dos Santos Neves optou pela implantação de uma estrutura formal

⁷⁰Sobre o assunto vide MOTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria Geral da Administração: uma introdução*. São Paulo, Pioneira, 1975, p. 83-105.

de organização do tipo matricial. Muito embora reconhecendo que este tipo de estrutura não é suficiente para dar respostas a todas as realidades da época atual Arlindo Villaschi Filho afirma: *nós também achávamos que uma estrutura organizacional por si só com seus departamentos, com seus orgnogramas, ou seja, tendo seu ponto forte dentro de uma abordagem mecanicista e hierárquica, também não dava resposta. Era preciso uma organização com capacidade de lidar com tudo aquilo que fosse rotineiro e previsível nos assuntos que envolviam os seres humanos.*

Ao optar pela estrutura matricial, a organização procurava o meio formal para a consecução de seus objetivos baseados em um novo conceito do homem, no conhecimento de suas complexas e imutáveis necessidades, um novo conceito de poder baseado na colaboração e na razão, um novo conceito de valores organizacionais baseado em valores humanísticos e democráticos.

Deve-se observar que a implantação deste modelo organizacional se deu dentro de condições bastante favoráveis. A organização estava sendo implantada e a aplicação desta concepção foi facilitada pois não se partiu de uma organização mecânica para uma organização orgânica. O fato é que por ser uma entidade nova ela não sofria dos males das estruturas tradicionais com sua departamentalização, com seus chefes, rotinas, vícios e cristalizações. Segundo ainda Arlindo Villaschi Filho, *"é muito prematuro fazer-se uma avaliação das Fundações, seja sob o ponto de vista jurídico seja sob o ponto de vista estrutural, porque elas são novas e ainda não houve tempo suficiente para serem testadas. Elas são novas porque existe uma mentalidade nova. Esperemos mais uns 20 anos para ver se elas não vão se burocratizar"*.

Enfim, da experiência organizacional da Fundação Jones dos Santos Neves, pode-se chegar a pelo menos duas conclusões preliminares, estabelecendo-se duas indagações:

- 1 - Há que se ressaltar a eficácia do seu modelo organizacional, que procura colocar em funcionamento os principais postulados das abordagens estruturalista e sistêmica da Teoria das Organizações. A integração dialética homem-estrutura, ao nível intra-organizacional, possibilitou o alcance de altos padrões de efetividade, estimulando democraticamente a emergência dos conflitos organizacionais, ao mesmo tempo em que tornava factível a consecução de um grau razoável de interações com o ambiente extra-organizacional.

A conclusão preliminar que surge daqui é a de que parece ser possível, ao nível das instituições do tipo das Fundações Públicas de Planejamento, a viabilização de modelos organizacionais voltados para resultados e tendentes a consolidar pressupostos estruturalistas e sistêmicos, num ambiente em constante mudança. Surge, entretanto, uma indagação: tal possibilidade não estaria correlacionada, também, com o tempo de existência e com o tamanho da organização?

- 2 - É preciso enfatizar que a efetividade organizacional da FJSN teve, como consequência mais visível, a demaragem de inúmeras propostas, planos, programas, projetos e estudos diretamente vinculados à realidade do Espírito Santo. Foi possível desencadear inúmeras idéias, reflexões, diagnósticos e prognósticos na linha do planejamento para o desenvolvimento urbano e regional, principalmente. Entretanto, os órgãos encarregados da execução das propostas nem sempre tiveram, às vezes por motivos políticos, outras vezes por motivos financeiros ou técnicos, capacidade operacional. Uma instituição dinâmica, flexível e efetiva, vivendo num ambiente burocratizado, não estaria fadada a ser absorvida pelos obstáculos gerados por este mesmo ambiente? Que consequências esse fenômeno traria para a capacidade de resposta da tecnoestrutura?

- DE FUNDAÇÃO PARA AUTARQUIA⁷¹

Em 27 de outubro de 1980, pelo Decreto nº 1469-N, o Governo do Estado do Espírito Santo deu nova forma jurídica a todas as Fundações por ele anteriormente criadas. Dentre estas instituições, encontrava-se a Fundação Jones dos Santos Neves que passou a autarquia com a denominação de Instituto Jones dos Santos Neves.

As causas imediatas para esta medida podem ser encontradas no discurso oficial, segundo o qual os aumentos semestrais garantidos por lei aos funcionários das Fundações procuravam fortes repercussões nas finanças do Estado, uma vez que suas despesas com pessoal eram mantidas por dotações previstas no orçamento do Estado. Foi levantada como razão principal a crônica crise financeira do Estado do Espírito Santo.

No caso específico da Fundação Jones dos Santos Neves, as razões que levaram às alterações formuladas se encontram menos nas causas imediatas do que nas causas mediatas cuja explicação está na própria legitimação do planejamento no Estado.

Historicamente, o planejamento capixaba foi instituído como:

1) alternativa técnico-administrativa para a solução dos problemas es

⁷¹Os argumentos utilizados na elaboração deste tópico, estão baseados em entrevistas realizadas com:

- . Sebastião José Balarini, Diretor Superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves no período de 15/03/79 a 27/10/80, em Vitória 15/04/82.
- . Orlando Caliman, Diretor Superintendente do Instituto Jones dos Santos Neves a partir de 23/04/81, e atualmente em exercício, em Vitória, 17/04/82.

truturais de sua economia que se aprofundaram com o esgotamento do modelo primário-exportador (erradicação dos cafezais).

- 2 - necessidade de se orientar e administrar os recursos internos e incentivar o aporte dos recursos externos para criar um setor industrial capaz de atender às necessidades locais e ao desenvolvimento do Estado, e
- 3 - consequência dos esforços despendidos pelo Governo Federal para a criação de ôrgãos de planejamento estadual, com o fito de fortelecer o planejamento central.

Enquanto tentativa de atingir estes objetivos, o planejamento estadual foi estabelecido formal e legalmente, porém não se efetivou devido:

- a) à existência do Sistema Estadual de Planejamento sô se ter realizado no texto da lei. Dentro da concepção do Sistema Estadual, a Secretaria de Estado do Planejamento exerceria o papel de ôrgão central, tendo como subordinados: o Banco de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo - BANDES; a Empresa de Processamento de Dados do Estado do Espírito Santo - PRODEST; a Fundação Jones dos Santos Neves e os Grupos de Planejamento Setorial encarregados de elaborar as programações específicas de cada Secretaria de Estado.

Na realidade a Secretaria do Planejamento não exerce qualquer controle sobre o BANDES, seja sob o ponto de vista administrativo, seja sob o ponto de vista de sua programação. O mesmo acontece com a PRODEST, enquanto que os grupos de Planejamento Setorial jamais foram implantados. Restou somente a atuação da Fundação Jones dos Santos Neves cuja atividade, limitando-se à produção de estudos, projetos e programas, não foi suficiente para dar consistência ao sistema.

b) ao estágio de desenvolvimento econômico do Espírito Santo onde resi
dem as principais causas para a não efetivação do planejamento no Es
pírito Santo:

A própria economia capixaba dentro do processo autônomo de acumulação interno não forçaria uma saída de se buscar no planejamento um ins
trumento adequado para dar uma solução mais técnica às intervenções
estatais. O estágio de acumulação de capital espiritosantense na
época em que se criaram os primeiros órgãos de planejamento era por
demais escasso e a crise cafeeira não foi suficiente para promover uma
transferência de renda para a indústria.

A criação do BANDES, em 1970, representou uma tentativa de interven
ção, pois foi inicialmente um instrumento utilizado para incentivar
a indústria e representou o embrião do planejamento.

A criação deste Banco, porém, está associada à idéia de criação de
Bancos de Desenvolvimento Estaduais por parte do Governo Federal e
que, no caso do Espírito Santo, representaria uma aparelhagem adequa
da à sustentação do que viria posteriormente, com a penetração do ca
pitalismo internacional através de projetos de grande porte como a Com
panhia Siderúrgica de Tubarão, Aracruz Celulose, Cais de Exportação
de Minério de Ubu, estaleiro naval, complexo para-químico.

Foi também a negociação em cima destes projetos industriais que prati
camente criou a obrigatoriedade de se implantar um sistema estadual
de planejamento.

Dessa forma, surge, um aparelho de planejamento no
Estado. Endogicamente, ainda não existiam pré-condições para o estabele
cimento de um sistema, sob o ponto de vista do comprometimento das lide
ranças políticas com o processo de planejamento.

A este respeito, é esclarecedor verificar que a atuação das Secretarias de Estado Setoriais permaneceu e permanece realizando-se segundo os interesses políticos dos seus dirigentes. Isto significa que politicamente o planejamento não se realizou devido à própria composição da classe política capixaba que não estava preparada, consciente ou interessada nas transformações propostas pelo planejamento. Este comportamento pode ser definido pela origem dos políticos capixabas e seu reduto eleitoral, via de regra rural com interesses agrários contrapostos ao discurso industrializante e modernizador do planejamento. Desta classe política é que sai o secretariado e o próprio governo, que é o seu espelho. Esta visão limitada da realidade e principalmente do mecanismo estadual se imbuete nos elementos que vão dirigir as Secretarias de Estado, fazendo com que sua ação se torne setorializada. Esta visão, aliada aos objetivos próprios e individuais, torna difícil se não impossível, a execução de uma política governamental global e, conseqüentemente, a efetivação do planejamento.

Nesse contexto, o que se criou no Espírito Santo foi uma instância maior de planejamento com a Secretaria de Estado e, subsidiariamente, a Fundação Jones dos Santos Neves.

Portanto, o planejamento no Espírito Santo existindo somente a nível de criação legal, no plano formal, e não existindo de fato, não poderia garantir espaço próprio no contexto governamental capixaba. Isto faz com que o caso do Espírito Santo se torne atípico se comparado com o processo desencadeado no Brasil onde o planejamento, principalmente a nível federal, conseguiu se legitimar e ganhar consistência ideológica enquanto solução para os problemas do subdesenvolvimento.

No bojo desta problemática encontra-se a Fundação Jones dos Santos Neves que como componente do Sistema sofre todas as suas inadequações. Caso o planejamento no Espírito Santo tivesse sido estabelecido dentro de um contexto econômico onde a industrialização pudesse

ser estimulada pela transferência de renda do setor agrícola, onde houvesse uma liderança política que representasse o capital industrial, é bem possível que hoje seu espaço no cenário político-administrativo estatal estaria definido, tanto que, em 1980, quando ocorreu a transformação da Fundação Jones dos Santos Neves em entidade autárquica, o Governo Estadual, no mesmo ano, pelo Decreto nº 1494-N, de 26 de novembro, transforma a Secretaria de Estado do Planejamento em Coordenação Estadual do Planejamento, dando-lhe nova estrutura organizacional e vinculando o Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo S.A. à Secretaria de Estado da Indústria e do Comércio. Este ato do Governo, vem comprovar a afirmativa de que o planejamento estatal no Espírito Santo não conseguiu consolidar-se.

IV - CONCLUSÕES

Desde o momento em que o Brasil passa a participar mais ativamente das relações econômicas internacionais, em princípios do século passado, surgem algumas alterações na economia do País. Muito em bora essas alterações não reflitam modificações relevantes de natureza estrutural, verifica-se que pelo fato de estar atrelado à economia mun dial e, mais precisamente, com funções de fornecedor de matérias-primas para os centros industrializados, é exigida do País maior integração ao ritmo e padrões do mundo moderno.

As limitações da base econômica brasileira, secular mente dependente de uns poucos produtos exportáveis, impede uma maior integração ao ritmo e padrões do mundo moderno do qual participava. Tor nou-se necessário acertar o passo do País de maneira que ele atingisse estágios de desenvolvimento compatíveis com a ordem econômica vigente.

Os problemas conseqüentes de uma pauta de exportações reduzida a um pequeno número de produtos ressaltavam ainda mais a fragi lidade da economia interna. As crises externas sempre repercutiram des favoravelmente na economia brasileira.

Esta situação comprovava a inexeqüibilidade de se man ter a estrutura da economia brasileira segundo os padrões do seu siste ma produtivo tradicional.

Daí surgirem esforços de se promover uma moderniza ção do País diferenciando suas bases econômicas através de um processo de industrialização que se inicia com as políticas de substituição de importações.

Todavia, devido à reduzida capacidade de acumulação de capital característica dos países subdesenvolvidos e por estar mais ca pacitado que o setor privado, o Estado assume o papel de promotor e esti

mulador do processo de desenvolvimento, aumentando sua participação na economia e caracterizando uma marcante ação intervencionista.

Concomitantemente, desenvolve uma ideologia segundo a qual o desenvolvimento só pode ser obtido através de medidas planejadoras. O planejamento é, então, o instrumento mais eficaz à consecução das políticas desenvolvimentistas dos governos. O planejamento é a panacéia para o subdesenvolvimento.

Para que pudesse dar respostas satisfatórias ou, pelo menos, rápidas às demandas que lhe são feitas, foi necessário criar formas de administrar o planejamento.

Nestas condições as Fundações Públicas de Planejamento surgem como um dos modelos jurídicos mais adequados às necessidades de administração do planejamento. Por sua maior flexibilidade e autonomia ela é capaz de responder mais agilmente às políticas desenvolvimentistas, a partir do momento em que lhe é facultado o direito de administrar o seu pessoal técnico e administrativo, definir sua política de cargos e salários, gerar recursos próprios e manter uma autonomia relativa no que diz respeito aos controles exercidos pelos Tribunais de Contas da União e/ou Estaduais.

Porém, a capacidade de responder agilmente às demandas das políticas desenvolvimentistas não deve ser confundida com efetividade de respostas ou capacidade de realmente influenciar o processo de desenvolvimento em sua área de influência. A efetividade ou poder decisório das fundações dependerá muito mais da legitimação do processo de planejamento como um todo do que da qualidade do produto, prestígio ou formação acadêmica do seu quadro técnico.

Muito embora deva-se compreender o planejamento como a associação de ações voltadas aos problemas econômicos e sociais, durante muito tempo planejou-se somente o desenvolvimento econômico.

Esta distorção da função planejamento é nitidamente observada no modelo econômico adotado no Brasil na última década. Planejava-se sob a ótica industrialista de desenvolvimento, onde os problemas sociais resolver-se-iam a partir do momento em que fosse atingido um grau razoável de desenvolvimento econômico.

Como resultante deste modelo adotado - onde se confundiu crescimento com desenvolvimento econômico - surgem os problemas da concentração da riqueza e da renda, incapacidade dos sistemas educacionais em atender às demandas, problemas de saúde, saneamento, marginalidade, inchamento das áreas urbanas e suas conseqüências na qualidade de vida.

Uma análise - por mais superficial que seja - das programações das Fundações Públicas de Planejamento constata que tem sido delegada a elas a responsabilidade de propor soluções aos graves problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento brasileiro adotado na última década.

As fundações, também, têm sido transferidas as responsabilidades de consertar as distorções sociais causadas pelo modelo concentrador, o que não significa que elas sejam capazes de tanto.

As soluções para os problemas sociais do modelo econômico brasileiro encontram-se mais na efetiva participação política da sociedade do que no desejo de órgãos estatais com pouco poder para influenciar as decisões políticas, como é o caso das Fundações Públicas de Planejamento.

O planejamento é um instrumento utilizado para viabilizar o sistema econômico e, as fundações, mecanismos daqueles. Logo não será o planejamento ou as fundações que mudarão o sistema. No máximo conseguirão reformá-lo. As fundações tem sido destinado o papel legitimizador do discurso "*socializante*" da tecnocracia estatal atônita com a profundidade dos problemas sociais causados pelo modelo econômico brasileiro.

A política econômica estatal requer e provoca a consolidação da tecnoestrutura favorecendo o aparecimento de um grupo que por sua formação profissional concorre para a composição de uma massa crítica capaz de influenciar o processo decisório.

Com base num estilo de pensamento tecnicista, a afluência e influência desse grupo desloca o poder decisório dos grupos de representação política, chamando para si a tomada de decisão.

Este comportamento é explicado pela concepção política de burocracia como um grupo social que compartilha de mesmos interesses e tem capacidade de articulação para atendê-los. Se considerarmos que dentro da noção de tecnoestrutura inclui-se também o conjunto de técnicos que participam do processo de elaboração, controle, avaliação e execução de planos, e isto implica na detenção de uma série de informações, podemos ter uma idéia aproximada da sua participação no processo decisório e da própria consolidação da tecnoestrutura.

A influência da tecnoestrutura dos países capitalistas no processo decisório se dá na medida em que o tecnocrata comunga da ideologia capitalista e sua ação se realiza no sentido de aprimorar o sistema e nunca mudá-lo.

A tecnocracia busca sua legitimidade na crença de que a ciência e a técnica, por si sô, são suficientes para promover a harmonia social e o atingimento de uma sociedade mais justa. Esta crença faz com que a tecnocracia procure altos graus de racionalidade e eficiência, supondo que os demais anseios da sociedade serão alcançados por decorrência do desenvolvimento econômico. Portanto, ela se coloca acima da própria sociedade pretendendo representá-la e satisfazer as suas necessidades, mas sem ouvi-la.

A tecnocracia já tem as respostas e as soluções para os anseios e os problemas da sociedade - o crescimento econômico - e à medida que se promove a maximização dos resultados econômicos, as demais necessidades sociais, tais como salários e renda adequados, condições de vida, educação, bem estar etc., virão como decorrência.

Partindo dessa crença é que a tecnocracia participa das mais variadas alianças políticas, sejam elas com regimes democráticos ou autoritários da direita ou da esquerda. Se a cada aliança seu comportamento se adapta, sua ideologia permanece.

No caso brasileiro a tecnocracia tem, historicamente, desempenhado este papel bastante bem. Enquanto participante de regimes populistas ela apresenta sua face pseudo-democrática, sensível às reivindicações da sociedade civil, enquanto participante de regimes autoritários, apresenta sua face tão autoritária quanto. Nesta última situação é que o poder da tecnocracia extrapola os seus próprios limites e parece encontrar o seu meio ambiente ideal. Se a própria tecnocracia tem como pressuposto básico que a eficiência está intimamente ligada à hierarquia e à autoridade, quanto mais autoritário o poder político melhor para ela.

A abordagem sistêmica pressupõe que a eficiência de um sistema se torna possível na medida em que existe um alto grau de integração entre seus componentes.

As Fundações Públicas de Planejamento, em sua maioria, são componentes de sistemas de planejamento que existem tanto a nível federal como a nível estadual. Todavia, elas são, por sua própria condição jurídica, órgãos descentralizados da Administração Pública. Isto provoca alguns desvios que influenciam a eficácia do sistema como um todo.

Como órgão encarregado da elaboração de planos, projetos, programas e estudos, é nas fundações que está o início do curso do planejamento. Planejamento não se reduz somente à confecção de papéis.

Como elemento do Sistema de Planejamento existem os órgãos executores que dão continuidade a este curso. Compete a eles concretizar as proposições oriundas das Fundações. Mas, ou por incapacidade técnica ou por problemas políticos, não se tem atingido um grau satisfatório de integração sistêmica.

Como resultante desta inadequada integração surgem distorções dentro do próprio sistema, como concepções diferentes a respeito de problemas comuns, surgimento de núcleos de pensamento autônomo, conflitos intra e inter-organizacionais e a elaboração de projetos que vão sendo "*engavetados*" o que, por sua vez, faz com que os técnicos passem a transformar o objetivo de seu trabalho em exercício acadêmico.

BIBLIOGRAFIA

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro, FGV, 1975. 430p.

BAHIA. Leis estaduais. *Decreto nº 16.161*, de 27 de maio de 1955 - cria o Conselho de Desenvolvimento e a Comissão de Planejamento Econômico da Bahia e dá outras providências.

_____. *Decreto nº 21.080*, de 26 de dezembro de 1968 - aprova os Estatutos da Fundação de Planejamento - CPE. Diário Oficial, Salvador, 51 (8171) de 27 de dezembro de 1968.

_____. *Decreto nº 25.094*, de 13 de janeiro de 1976 - altera o Estatuto da Fundação de Planejamento - CPE, aprovado pelo Decreto nº 22.618-A de 03 de novembro de 1971 sob a nova denominação de Fundação de Pesquisas - CPE. Diário Oficial, Salvador, de 14 de janeiro de 1976. p. 2-3.

_____. *Decreto nº 29.344*, de 20 de setembro de 1967 - autoriza a organização da Fundação de Planejamento e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 51 (7794) de 21 de setembro de 1967.

_____. *Lei-delegada nº 08*, de 09 de julho de 1974 - reorganiza a Secretaria do Planejamento, Ciências e Tecnologia e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, 22 de agosto de 1974.

_____. *Lei nº 2.925*, de 03 de maio de 1971 - cria a Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado e dá outras providências. Diário Oficial, Salvador, de 04 de maio de 1971.

_____. *Lei nº 3.413*, de 19 de dezembro de 1975 - altera a lei delegada nº 8 de 09 de julho de 1974. Diário Oficial, Salvador, 02 de dezembro de 1975.

BAHIA. SEPLANTEC. Centro de Planejamento da Bahia. *Plano Anual de Trabalho* - 1976. Salvador, CEPLAB, 1976. 92p. (mimeo).

BETTELHEIM, Charles. *Planificação e crescimento acelerado*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968. 261p.

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Decreto-lei nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967 - dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília. Seção I - Parte I - Suplemento nº 39 de 27 de fevereiro de 1967.

_____. *Decreto-lei nº 900*, de 29 de setembro de 1969 - altera disposições do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 30 de setembro de 1969.

_____. *Decreto nº 60.457*, de 13 de março de 1967 - institui a Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA) e aprova respectivos estatutos. In. Coleção das leis de 1967. Brasília, Departamento de Imprensa Nacional. p. 621-3. v. 7.

_____. *Decreto nº 61.054*, de 24 de julho de 1967 - dá nova redação aos Estatutos da Fundação Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada.

_____. *Decreto nº 71.353*, de 09 de novembro de 1972 - dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.

_____. *Lei nº 6.036*, de 1º de maio de 1974. In. LEX - Legislação Federal e Margmália, São Paulo, abr./jun. 1974. p. 708-10.

_____. *Lei nº 6.223*, de 14 de julho de 1975 - dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional, e dá outras providências. Brasília, Legislação Federal. p. 412-3.

CAMPOS, Roberto & SIMONSEN, Mário Henrique. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1974.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975. 240p.

CARVALHO, Getúlio. A empresa pública: uma análise administrativa. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, (116)5-27, jan./fev./1973.

_____. Orçamento-programa: o mito e o fito. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, (118):56-78, maio/jun./1973.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977. 562p.

CORREIA, Algenyr dos Santos & NOGUEIRA, Rosa Maria Esteves. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o caso da Coordenação de Mobilização Econômica*. DADOS. Rio de Janeiro, IUPERJ, (13):134-50, 1976.

COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, FGV, 1977.

CPE é uma Fundação. Salvador, *Boletim da CPE*, 3-62, jan., 1959.

DALANDO, Robert T. *Estratégia e estilo de planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro, Lidador, 1969. 215p.

DUELO econômico. *Planejamento & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 5(52) 60-65, set. 1977.

ESPÍRITO SANTO. Leis estaduais. *Decreto nº 831-N*, de 07 de maio de 1976 - autoriza a implantação da Fundação Jones dos Santos Neves, define seus objetivos e dá outras providências. *Diário Oficial*, Vitória, 13 de maio de 1976.

ESPÍRITO SANTO. Leis estaduais. *Lei nº 2.279*, de 19 de fevereiro de 1967 autoriza a criação da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Espírito Santo e dá outras providências. In. *Coletânea de Leis Estaduais*. Vitória, DIO, t. 1. p. 56.

_____. *Lei nº 3.043*, de 31 de setembro de 1975 - dispõe sobre a organização da Administração Estadual, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Vitória, Departamento de Imprensa Oficial, 36p.

FAYOL, Henry. *Administração Industrial e Geral*. 8 ed. São Paulo, Atlas, s.d.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. A fundação como elemento da organização administrativa. *Revista do Instituto dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro, 6(19):65-79, 1972.

_____. *As fundações de direito privado instituídas pelo poder público no Brasil*. Rio de Janeiro, 1973. 156p.

FIDERJ: apoio técnico ao planejamento do Rio de Janeiro. *Planejamento & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 4(43):62-5, dez. 1975.

FILOSOFIA da Fundação Jones dos Santos Neves. *Revista da Fundação Jones dos Santos Neves*. Vitória, FJSN, (1):32, jan./mar. 1978.

_____. A fundação-empresa. *Revista do Serviço Público*. Brasília, DASP, 107(2):115-47, maio/ago. 1972.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. *Fundações e empresas públicas*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1972. 227p.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A problemática da administração in direta no Brasil. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. Rio de Janeiro, 7(18):37-54, jan./abr. 1976.

FUNDAÇÃO COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO. Salvador. *Documentos de Constituição-Estatutos*. Salvador, 1959, 55p.

_____. *Planejamento na Bahia*. Salvador, 1965, 85p. (mimeo).

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA - FIPE. *Relatório de Atividades*. São Paulo, 1975. 42p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estatutos*. Belo Horizonte, 1972. 96p.

GÔES, Walder de. *O Brasil do General Geisel: estudo do processo de tomada de decisão do regime militar-burocrático*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978. 185p.

HANSON, A. H. Descentralização. *Revista de Direito Público e Ciência Política*. Rio de Janeiro, FGV, 7(1):91-124, jan./abr. 1964.

_____. Report of Preliminary study. In ONU, *Organization and Administration of Public Enterprises*, Doc. St/TAO/M/36, Nova York, 1968.

IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1971. 316p.

IPEA, o braço direito do Planejamento. *Planejamento & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1(2):21-3, ago. 1973.

IPEA. *Relatório/71*. Brasília, 1972.

_____. *Relatório/72*. Brasília, 1973.

IPEA. *Relatório/73*. Brasília, 1974.

IPLAN. O planejamento coordenado. *Planejamento & Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1(7):42-7, jan. 1974.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Programa de estudos e pesquisas do IPEA*. Rio de Janeiro, 1969. 124p.

JACQUES, Paulino. A administração indireta no estado brasileiro (crítica científica). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, Senado Federal - Diretoria de Informação Legislativa, 8(28):3-54, out./dez. 1970.

LAFFER, Betty Mindlin et alii. *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975. 184p.

LAFFER, Celso. *The planning and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan - 1956-1961*. Latin American Program, Dissertation Series, Cornell University, June, 1970.

MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Perspectiva, 1975.

MANUAIS DE LEGISLAÇÃO - reforma administrativa. São Paulo, Atlas, 1973. 136p.

MARINHO, Armando de Oliveira. O Ministério Público como órgão fiscalizador das fundações. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FGV, (114):34-48, out./dez. 1973.

MEDEIROS, Antonio Carlos de. *Espírito Santo: A Industrialização como Fator de Desautonomia Relativa*. Rio de Janeiro, 1977. 171p. (mimeo).

MINAS GERAIS. Leis estaduais. *Decreto nº 14.376*, de 13 de março de 1972 - aprova os Estatutos da Fundação João Pinheiro.

_____. *Lei nº 5.399*, de 12 de dezembro de 1969 - autoriza a criação da Fundação João Pinheiro e dá outras providências.

MIRANDA NETO, Manoel José de. *A Crise do Planejamento*. Rio de Janeiro, Nórdica, 1981. 198p.

MONTEIRO, Clóvis Zobarán & SENNA, Homero. *Fundações, no direito, na administração*. Rio de Janeiro, FGV, 1970. 379p.

MONTEIRO, Jorge Vianna & CUNHA, Luiz Roberto Azevedo. Alguns Aspectos da Evolução do Planejamento Econômico no Brasil (1934-63). *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, INPES, 4(1):1-24, fev. 1974.

MOTA, Fernando Cláudio Prestes. *Teoria Geral da Administração: Uma Introdução*. São Paulo, Pioneira, 1975. 146p.

MOTTA, Paulo Roberto. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 6(3):39-53, jul./set. 1972.

_____. Visão Contemporânea de Administração. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 13(1):7-29, jan./mar. 1979.

PEREIRA BRESSER, Luiz Carlos. *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*. São Paulo, Brasiliense, 1981.

PERNAMBUCO. Conselho de Desenvolvimento. *Relatório de 1974*. Recife, 1975. 85p.

PERNAMBUCO. Governo. *I Plano de Desenvolvimento do Estado - 1976/1979*. Recife, Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco, 1975. 171p. (mimeo).

PERNAMBUCO. Instituto de Desenvolvimento. *Regimento Interno*. Recife, 1975. (mimeo).

PERNAMBUCO. Leis estaduais. *Decreto nº 1.202*, de 08 de fevereiro de 1966 - regulamenta a Lei nº 5.783 de 22 de dezembro de 1965 e dá outras providências. Diário Oficial, Recife, 09 de fevereiro de 1966.

_____. *Decreto nº 2.619*, de 13 de outubro de 1972 - aprova o quadro de pessoal da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco - CONDEPE e dá outras providências. Diário Oficial, Recife, 14 de outubro de 1972. p. 4596-7.

_____. *Decreto nº 3.588*, de 19 de julho de 1975 - transforma em Instituto de Desenvolvimento de Pernambuco o Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco, aprova os respectivos estatutos e dá outras providências. Diário Oficial, Recife, 02 de julho de 1975. p. 3168-70.

_____. *Decreto-lei nº 177*, de 30 de dezembro de 1969 - dispõe sobre a estrutura do Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco e dá outras providências. Diário Oficial, Recife, 19 de janeiro de 1970. p.4-5.

_____. *Lei nº 5.783*, de 22 de dezembro de 1965 - autoriza a constituição da Companhia de Desenvolvimento de Pernambuco e dá outras providências.

PERNAMBUCO. Secretaria de Planejamento. Fundação de Desenvolvimento Municipal do Interior de Pernambuco - FIAM. *Normas para Administração de Pessoal*. Recife, FIAM, 1976. (mimeo).

SIMÕES, Jairo. *Sistema de Planejamento do Governo da Bahia: Uma Gestão de Ano e Meio*. Salvador, 1969. 47p. (mimeo).

SIMONSEN, Roberto Cochrane. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1977. 242p.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil de Getúlio e Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, SAGA, 1968. 512p.

SZNICH, Valdir. Fundações públicas: uma contradição. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, FGV. 118:34-48, out/dez. 1974.

VIEIRA, Paulo Reis. *Em busca de uma teoria de descentralização: Uma Análise Comparativa em 45 países*. Rio de Janeiro, FGV, 1971. 221p.

VIEIRA, R. A. Amaral. *Intervencionismo e Autoritarismo no Brasil*. São Paulo, DIFEL, 1975. 269p.

Quem é Quem. São Paulo, Visão, maio de 1975.

Quem é Quem. São Paulo, Visão, agosto de 1981.

WANBERTO, José. *Planejamento*. S. ed. 1974. (mimeo).

ANEXO I

A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

As entrevistas realizadas com os técnicos das Fundações componentes da amostra, constou de perguntas abertas versando sobre os seguintes tópicos de interesse para o trabalho:

- . Retrospectos históricos das origens da entidade;
- . Causas do seu surgimento, procurando-se neste tópico detectar se estas causas se prendiam a razões de caráter puramente administrativo ou se era consequência de uma medida voltada a dinamizar as atividades de planejamento;
- . Relacionamento com a Administração Direta: onde se procurou focalizar o problema da autonomia através das restrições legais, origens dos recursos financeiros e outros vínculos com a Administração Centralizada;
- . Interação sistêmica, onde se procurava obter informações a respeito da execução e implementação dos planos, projetos, programas e estudos produzidos pelas Fundações, por parte dos órgãos executores;
- . Política de pessoal - pré-requisitos para contratação e de capacitação do quadro técnico.

B - ENTREVISTAS REALIZADAS

- 1) *Antonio Carlos Coelho Campinho* - Economista, Professor Assistente da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo.
- 2) *Arlindo Villaschi Filho* - Mestre em Economia Regional e Urbana, Professor Adjunto da Universidade Federal do Espírito Santo, ex-Diretor Técnico da Fundação Jones dos Santos Neves.
- 3) *Everardo de Almeida Maciel* - ex-Superintendente do Conselho de Desenvolvimento de Pernambuco, ex-Coordenador do Setor de Desenvolvimento Regional do IPEA.
- 4) *Orlando Caliman* - Mestre em Economia, Professor Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo, Diretor Superintendente, a partir de 23/04/82, atualmente em exercício.
- 5) *Regina Maria Monteiro* - Mestre em Administração Financeira, Professora da Universidade Federal do Espírito Santo, ex-Secretária Executiva da Fundação Jones dos Santos Neves.
- 6) *Sebastião José Balarini* - Mestre em Economia, Professor Assistente da Universidade Federal do Espírito Santo, ex-Diretor Superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves.
- 7) *Stélio Dias* - PhD em Educação e Administração, Professor Titular da Universidade Federal do Espírito Santo, ex-Diretor Superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves.

- 8) *Waldeck Vieira Ornelas* - Advogado, ex-técnico do Órgão Central de Planejamento da Bahia (OCEPLAN), ex-Diretor Executivo do Centro de Planejamento da Bahia.