

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

Técnicos ou Tecnocratas? A História do Planejamento de C&T no CNPq: 1975-95

Nancy Campos Muniz*

Resumo: O presente artigo está balizado em nossa pesquisa de doutoramento em história cultural que trata das representações profissionais e institucionais construídas pelos técnicos em planejamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, no período compreendido entre 1975 e 1995. Esse período é paradigmático das grandes transformações ocorridas na área de C&T no Brasil, que colocaram o CNPq e seu quadro de planejadores no centro do Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia- SNDCT e, posteriormente, com o advento da Nova República, os rebaixaram a meros espectadores das reformas.

Palavras-chaves: C&T – tecnocracia – planejamento.

Abstract: The present article is bounded by our doctor's degree research on cultural history, which regards professional and institutional representations established by the National Council of Technological and Scientific Development (CNPq) planning technicians, in the period between 1975 and 1995. This period is paradigmatic of great transformations occurred in the science and technology field in Brazil, in which CNPq and its board of planners was put in the center of the National System of Science and Technology (SNDCT) and, afterwards, with the occurrence of the New Republic, was diminished to mere spectators of the changes.

Keywords: Science and technology – Planning – technocracy.

A presente pesquisa visa recuperar o movimento da história colocando em evidência os solos históricos em que se deram tais transformações, identificando nos discursos governamentais e na fala dos sujeitos os indícios de valorização e desvalorização do papel dessa categoria de profissionais com uma formação intelectual privilegiada.

A captura de tais representações nos colocam como premissa a análise de dois momentos históricos importantes: 1) a constituição em nosso país de um corpo de tecnocratas especializados em políticas públicas de C&T, cujo solo histórico se constitui no período dos governos militares (1975-84) e 2) o advento da Nova República e a desvalorização do planejamento como instrumento de governo (1985-95) trazendo, como consequência, a desfiguração/camuflagem desses profissionais no processo de implantação dos governos civis.

* Doutoranda em História Cultural – Universidade de Brasília e Analista de Desenvolvimento Científico do CNPq.

A partir do levantamento documental relativo ao planejamento do setor de C&T e das entrevistas realizadas com os sujeitos que vivenciaram os períodos analisados, elaboramos uma série de categorias de análise que nos levaram a recolocar em discussão o conceito de tecnocrata, tão carregado de conotações negativas.

Considerando as limitações deste espaço, me limitarei a apresentar um breve panorama do contexto histórico onde se constitui o nosso objeto de pesquisa.

Tecnocracia e planejamento no Brasil

A partir de 1934, constata-se uma complexificação da administração pública como produto dos novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional. A questão da eficiência passa a ser imperativa e vai substituindo rapidamente o caráter empreguista da fase anterior. O grande processo de industrialização deflagrado pela elite empresarial à época, traz em seu bojo os princípios do "*Scientific Management*" de Taylor, tendo um grande impacto sobre o meio intelectual, acadêmico e empresarial, e posteriormente sobre a máquina burocrática do Estado (VARGAS, 1985).

A partir da década de 50 torna-se patente a implantação da organização racional do trabalho, em substituição aos métodos empíricos de trabalho para a viabilização da acumulação do capital. No controle dos servidores públicos foi uma resposta utilizada em contextos onde a mecanização tornava-se inviável, devido à natureza de prestação de serviços não lucrativa do trabalho, o que veio assumir papel decisivo no avanço do controle sobre os servidores.

No âmbito da indústria a resposta da racionalização atendia aos interesses do capital, e no âmbito do Estado, teoricamente, aos interesses da sociedade, que aspira por serviços modernos e eficientes, prestados dentro do maior rigor por servidores altamente qualificados e íntegros. No que se refere ao Estado, a administração científica no Brasil teve como principal objetivo proporcionar ao governo central um mecanismo de controle dos servidores, bem como adequar a máquina administrativa ao espírito renovador dos modelos da administração empresarial. Esse período ficou marcado pelas tentativas de racionalização da máquina estatal.

Mais tarde, com o início efetivo da internacionalização da economia no governo de Juscelino Kubistchek-JK, alguns fatores passaram a influenciar decisivamente os rumos da industrialização no país com profundos reflexos no aparelho do Estado e na gestão de sua mão-de-obra.

JK desencadeou o grande processo de industrialização no Brasil, implementando o Plano de Metas - 1956/61. O consenso entre as elites dirigentes de que a modernização de nossa economia só seria viabilizada com a introdução do capital de risco e das normas internacionais de produção, fez da indústria automobilística a grande propulsora da modernização nacional. "Do ponto de vista do processo de trabalho, estava sendo lançada no Brasil a fase da produção em massa segundo as técnicas fordistas de produção"(VARGAS, 1985:179).

O bojo da política desenvolvimentista abrigava um pacote tecnológico direcionado às indústrias automobilísticas, de construção naval, papel e celulose, maquinarias, produtos elétricos, químicos e farmacêuticos. A idéia era que o acesso à tecnologia e técnicas gerenciais estrangeiras, bem como a ajuda financeira internacional, fosse a solução para a falta de capital e um tratamento de choque para uma economia essencialmente agro-exportadora, que sofria a falta de máquinas, equipamentos e know-how (DREIFUSS,1981). Através da importação de pacotes tecnológicos e organizacionais, o Taylorismo/Fordismo passou a ser paradigma da organização do processo de trabalho no Brasil.

Como condição para a execução das políticas de governo implantadas pelo Plano de Metas, foi criado um grande número de órgãos de planejamento e consultoria, diversas comissões de trabalhos e grupos executivos com vistas a formar uma administração paralela coexistindo com o Executivo tradicional e duplicando ou substituindo as velhas burocracias, de acordo com as conveniências. Tal estratégia permitia que os canais tradicionais de formulação de políticas e os centros de tomada de decisão fossem contornados, o que significava infiltrar no sistema político canais exclusivos de formulação e execução de políticas industriais que proporcionaram a convivência do capital nacional com o estrangeiro.

Outra grande conveniência oriunda da administração paralela era a de evitar o controle do Congresso e a crítica da opinião pública que, por possíveis denúncias da oposição, poderia se voltar contra a atuação das multinacionais no país. Registre-se ainda, segundo Dreifuss (1981), que as agências integrantes do sistema estavam envolvidas em sigilo, operando sob a cobertura ideológica de uma "racionalidade técnica" e "perícia apolítica" que, supostamente, as tornava imunes a pressões partidárias ou privadas. Dessa forma, evitando a apuração pública, a administração paralela conseguia favorecer ou bloquear, de acordo com as conveniências, o acesso à ajuda financeira e tecnológica a diferentes grupos e corporações.

O fato mais importante desta análise é o de que os postos burocráticos nessa nova ordem administrativa foram ocupados por empresários pós-graduados e diretores de empresas privadas nacionais e estrangeiras, os chamados "técnicos", permitindo assim que o capital

estrangeiro, penetrado nos principais setores da nossa economia. Tal constatação nos remete à Gramsci (1988:3), segundo o qual o processo histórico de formação das diversas categorias de intelectuais assumiu várias formas, sendo as mais importantes a dos intelectuais tradicionais e a dos intelectuais orgânicos. No que se refere aos intelectuais orgânicos, destaca:

Cada grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, não apenas no campo econômico, mas também no social e no político.

Em sua pesquisa, Dreifuss demonstra que o peso econômico dos interesses multinacionais na economia brasileira tornou-se um fator político central no final da década de 50. Com o objetivo de alavancar seus interesses específicos, o capital estrangeiro não só apoiou-se em seu poder econômico, mas também desenvolveu à sua sombra uma "intelligentsia" política, militar, técnica e empresarial, os chamados intelectuais orgânicos do capitalismo brasileiro, cuja perícia organizacional e capacidade política própria, influenciaram as diretrizes políticas do país.

Realizar a moderna concepção de planejamento estatal exigiu o recrutamento de grande número de pessoal especializado, ou seja, técnicos, com formação de engenheiros, economistas e advogados, orientados de modo geral pela racionalidade empresarial. Diante desses objetivos foi então estruturada uma administração paralela, verdadeiros canais de execução direta das medidas governamentais, contornando as instâncias burocráticas oficiais e o próprio Congresso Nacional. Ficou caracterizada pelo elevado grau de eficiência e de modernização de sua infra-estrutura, principalmente no tocante aos recursos humanos contratados.

Nesse quadro, o planejamento assume a mais alta função no estabelecimento de políticas governamentais, a partir das idéias precursoras do Taylorismo, consagrando-se na década seguinte com a instauração do regime militar. Segundo Mannheim, o planejamento apresenta-se como questão política, pois configura-se "*no novo contexto de uma sociedade que para sobreviver e expandir-se tem que planejar, mesmo no caso das economias capitalistas... o planejamento mostra-se como um tipo definido e variável de resposta política e técnica para o desafio das sociedades industriais de massa*" (MANNHEIM,1972:26).

Para Mannheim (1972:90-1), tanto a decisão de planejar como de implementar um plano têm aspectos políticos.

A decisão de planejar é política, pois é através da definição dos planos que se alocam valores e objetivos juntamente com recursos e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. No que respeita a implementação do plano, também implica em políticas, na medida que se estabelece a "escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros, com o fim de, uma vez alcançados os resultados "econômicos" do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou.

O planejamento pode então, ser conceituado como um instrumento de alteração ou consolidação de uma estrutura de poder, na medida em que se configura como uma forma de ideologia que serve para justificar as políticas estabelecidas pelo Estado. O planejamento é desenvolvido por etapas, como num processo, com contínua correlação entre a racionalidade formal e material. Foi a via através da qual a administração pública se relacionou com o processo de desenvolvimento, traduzindo as decisões políticas em função do modelo econômico então adotado.

De acordo com a concepção de que o planejamento de governo exprime a ideologia e as necessidades existentes da classe dominante, os primeiros planos brasileiros caracterizavam-se, no período da sua consecução e realização, pela proposta de estimular a industrialização nacional.

Com a ascensão do governo militar em março de 1964, a atividade de planejamento passou a integrar todas as atividades do Estado, dando origem a uma estrutura tecnocrática apoiada pela classe dominante. O termo tecnocracia foi difundido em razão da marginalização dos partidos políticos como agentes condutores da vontade popular na elaboração dos projetos de governo;¹ e da criação de uma estrutura decisória paralela voltada para a política econômica e social com respaldo no sistema de planejamento.

O CNPq sob a égide do planejamento

Foi no contexto da ideologia nacional-desenvolvimentista concentrada na idéia de garantir a soberania do Estado, que se deu a criação do Conselho Nacional de Pesquisas-CNPq, em 1951, orientada por um grupo de físicos que alertava os governantes para a necessidade do Brasil se equiparar às outras nações na pesquisa da energia nuclear, elemento que a Segunda Guerra demonstrara ser de vital importância para a segurança nacional. O papel do CNPq no período 1951-1974 voltava-se para a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa sendo que, a partir de 1967, no governo Costa e Silva, é que observamos um maior investimento no setor de C&T e a incorporação da importância dessa

¹ Considerando que as decisões eram tomadas por equipes técnicas do governo, os partidos políticos e o próprio Legislativo passavam a exercer um poder figurativo. Ver Cândido Mendes. O legislativo e a tecnocracia. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

área no discurso governamental. No governo Médici a política científica foi explicitamente vinculada ao objetivo de possibilitar ao país dar “o salto tecnológico” e, como desdobramento, “ciência e tecnologia” foram considerados fatores imprescindíveis à construção de um “Brasil, grande potência”, constando no I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), o desenvolvimento da área de C&T, entre as principais metas setoriais, num contexto em que o planejamento é parte integrante do processo de modernização, obedecendo a critérios tecnocráticos de eficiência e racionalidade, sendo o Estado a principal agência planejadora.

O planejamento e a valorização da técnica são tidos como prova de racionalidade do governo identificada com eficácia administrativa. Na perspectiva do tecnocrata, tudo é planejável e pode ser enquadrado dentro de critérios de adequação técnica entre meios (recursos escassos) e fins (econômicos). A importância da ciência nesse período é realçada pela Lei nº 6.036, de 01/05/74, que transforma o Ministério do Planejamento em Secretaria de Planejamento (SEPLAN), órgão de assessoramento direto ao Presidente da República na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, trazendo vinculado o CNPq.

Nesse mesmo período é aprovado o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), para o período de 1975-79, colocando como objetivo a implementação do II PBDCT e a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (que mantém a sigla CNPq), com a missão de auxiliar o Ministro de Estado chefe da Secretaria de Planejamento, na coordenação e elaboração do PBDCT e na análise de planos e programas setoriais de ciência e tecnologia, assim como na formulação e atualização da política de desenvolvimento científico e tecnológico, estabelecida pelo governo. Posteriormente outros decretos são assinados constituindo o Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia (SNDCT) bem como diversos órgãos setoriais para sua estruturação e suporte.

Em 31/03/76, o Decreto nº 77.355 instituiu o II PBDCT, sob a orientação de transformar a ciência e a tecnologia na força motora do processo de desenvolvimento e modernização do país priorizando sua vinculação direta com o crescimento econômico, que comprovava a eficiência dos governos militares. Tal política se resumia num conjunto de medidas financeiras e institucionais, revelando a base tecnocrática que lhe dava sustentação e legitimidade através de critérios de eficiência e racionalidade.

O CNPq teve então, sua missão redefinida pela Lei nº 6.129 de 1974, passando a ser o coordenador nacional do desenvolvimento científico e tecnológico, agora, sob o nome de Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Com essa nova responsabilidade permaneceu vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da

República (SEPLAN), sob a forma jurídica de fundação de direito privado, o que lhe assegurou autonomia administrativa e financeira.

A sede do CNPq foi transferida, em 1975, do Rio de Janeiro para Brasília e nessa mesma época assume o papel de auxiliar a SEPLAN na elaboração, análise e acompanhamento dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT's, no âmbito do planejamento do Estado e como atributo estatutário a coordenação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (SNDCT), criado naquele ano-1975.

O CNPq e a tecnocracia

A partir de 1975 houve a contratação de técnicos pós-graduados para desenvolver as atividades de planejamento da política nacional de C&T. Esses técnicos atuaram em atividades especializadas na área de planejamento, até o advento da Nova República, 1975 - 1984, período no qual o CNPq atingiu o auge das suas competências.

O CNPq transformou-se então, na agência central do sistema de C&T passando a coordenar a formulação das políticas de Estado para a essa área. No período de 1976 a 1985, o CNPq elaborou e coordenou a execução de uma série de atividades de planejamento que impulsionou o setor de C&T para o seu ápice de investimentos.

A Nova República

No governo Sarney, em 1985, o CNPq desvinculou-se da SEPLAN, passando a vincular-se ao então criado Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT (Decreto nº 91.146/85). Como consequência desse ato, as atribuições antes conferidas ao CNPq, no que se refere ao planejamento e à coordenação do sistema nacional de C&T, foram transferidas para o novo Ministério, voltando o CNPq a desempenhar apenas atividades relativas à formação de recursos humanos e fomento à pesquisa, preservando a sua autonomia como fundação de direito privado.

O quadro técnico do CNPq foi absorvido, em boa parte, pelo novo Ministério ou disperso através de transferências, cessões para outros órgãos ou concursos públicos, para as Universidades. O CNPq se esvaziou evidenciando o vácuo deixado pela suspensão de suas competências políticas e a existência de uma relação direta entre a competência de formulação de políticas de governo e um quadro técnico especializado em planejamento.

A análise das entrevistas e depoimentos realizadas com o sujeitos da pesquisa visibiliza o perfil de intelectuais, com formação acadêmica privilegiada e profundamente

comprometidos politicamente com as questões sociais nacionais, colocando em “xeque” a representação de tecnocrata. Embora muitos dos sujeitos da pesquisa entrevistados não aceitem o rótulo de tecnocratas, o fato é que acabam por reconhecer a necessidade dessa categoria de especialistas de alto nível para a formulação e o embasamento das políticas de governo.

A presente reflexão coloca em evidência a necessidade de uma revisão do conceito de tecnocrata como um tema de historiografia; desafio assumido a partir da teoria de “campos” de Bourdieu (1998), de conceitos como “burocrata” em Weber(1991), “tecnoburocrata” em Pereira (1981) , e de “intelectual” em Gramsci (1988) e Bobbio (1997).

Referências bibliográficas:

BOBBIO, N. **Os intelectuais e o poder**: dúvidas e opções dos homens de cultura na sociedade contemporânea. São Paulo: UNESP, 1997.

BOURDIEU, P. **A economia da trocas lingüísticas**: o que falar quer dizer. São Paulo:EdUSP, 1998.

DREIFUSS, A.R. 1964. **A conquista do Estado** – ação política poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes, 1981.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. RJ:Civilização Brasileira, 1988.

MANNHEIM, K. **Liberdade, poder e planificação democrática**. São Paulo: Mestre Jou, 1972.

MOTTA, F.C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PEREIRA, L.C. B. **Sociedade estatal e tecnocracia**. São Paulo:Brasiliense, 1981.

VARGAS, N. Gênese e difusão do Taylorismo no Brasil. **Revista Ciências Sociais Hoje**. São Paulo: Cortez/ANPOCS, 1985.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Vols. 1 e 2. Brasília: EdUNB, 1991 e 1999.