o planejamento econômico no Brasil: considerações críticas

NELSON MELLO E SOUZA *

INTRODUÇÃO

Sob o ponto de vista administrativo, as várias tentativas brasileiras para implantar a técnica do planejamento nas atividades do setor público representam exemplos significativos das dificuldades do processo de adequação dos meios executivos aos fins de política econômica perseguidos pelo Estado. Entretanto, torna-se necessária a análise dêste processo sob uma perspectiva mais ampla. Nenhum dos planos brasileiros chegou, sequer, à metade do caminho, exceto o chamado *Programa de Metas*, que, curiosamente, jamais pretendeu ser um plano, no sentido técnico da palavra.

Considerada objetivamente, a experiência brasileira de planejamento não chega a organizar-se como tal. Pelo menos se entendemos por *experiência* a reunião de informações úteis e a seleção de métodos mais adequados, extraídos de um processo de tentativas, ensaios e erros

* Professor da EIAP

que, transmitidos de modo sistemático entre os componentes do nível decisório, passam a ser incorporados aos novos esquemas de trabalho do Govêrno.

Experiência implica um processo de transmissão sistemática do aprendizado, permitindo sistematizações orgânicas e ordenamento crescente das ações sociais que surgem como produto da reflexão crítica. Tôda experiência é autocorretiva e um meio de se apreender racionalmente o passado e de se utilizar essa apreensão de modo pragmático. Daí a grande verdade da definição literária segundo a qual "experiência não é o que acontece conosco mas o que fazemos com o que nos acontece".

Ao se falar em *experiência* brasileira de planejamento o que se pode entender pelo têrmo é o seu sentido quantitativo. O Brasil, formalmente, possui planos de Govêrno desde o final da década de 30. Isto é, cêrca de 30 anos de esforços orientados nessa direção.

Não obstante, as tentativas brasileiras de planejamento governamental evidenciam a repetição de equívocos fundamentais e, até, retrocesso nas soluções técnicas para elaboração e aplicação de planos, como foi o caso do *Plano SALTE*, se o compararmos com seu anterior, o *Plano de Obras e Equipamentos*. O *Plano SALTE* foi elaborado com deficiências graves em sua previsão financeira, e não relacionou o orçamento com sua aplicação, problemas técnicos enfrentados com relativo êxito no *Plano de Obras*.

Não seria exagêro afirmar que as tentativas brasileiras de planificação global se constituíram em uma série de atividades frustadas, devido à ausência de um mínimo de continuidade e de esfôrço adequado de reflexão sôbre as causas e a natureza dos erros anteriores.

Características semelhantes apresentam os esforços de planificação setorial onde, salvo no setor do petróleo, a parte sob a responsabilidade executiva do Setor Público não conseguiu superar os problemas de formulação e execução, reincidindo em antigos erros técnicos.

Na planificação regional, a experiência da SUDENE, por si só, representa um êxito relativo de importância não desprezível.

Neste caso parece realístico falar-se de *experiência*, desde que a observação dos resultados pouco significativos conseguidos, e dos problemas técnico-políticos do Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas (DNOCS), assim como o tratamento fracionado que os distintos órgãos da administração pública davam ao problema do desenvolvimento do Nordeste, inspirou a organização de uma autarquia que contasse com flexibilidade administrativa e financeira, além de responsabilidade e autoridade para ação integrada na área.

A SUDENE surgiu porque o Govêrno, ao analisar os problemas da região e os resultados até então conseguidos através das formas tradicionais de ação regional, percebeu a ineficácia das soluções

administrativas clássicas, preferindo adotar um padrão mais flexível, através da forma de organização autárquica, com a centralização de recursos técnico-financeiros e a simplificação do problema de contratação de pessoal, de compras, suprimentos e contratos de obras públicas, colocados sob a responsabilidade integral de um único órgão.

Da planificação setorial, na qual a responsabilidade executiva está delegada ao setor privado, é possível falar com otimismo. Será pertinente notar-se que essa solução administrativa, utilizada com muita freqüência no *Plano de Metas,* através da criação de grupos executivos, é uma das partes mais fecundas do esfôrço brasileiro de planificação setorial.

Sob êsse aspecto será conveniente falar-se da experiência de govêrno utilizada pela equipe técnica do Chefe do Executivo com base nas atividades do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Do exposto pode-se concluir que a experiência brasileira de planificação governamental deve ser avaliada com muitas qualificações e, no que diz respeito à planificação global, não parece demasiado qualificá-la de débil, embora o Brasil, como já foi dito, tenha cêrca de trinta anos de esforços nesta direção.

Entretanto, como êsses esforços jamais chegaram a burocratizar-se, no sentido weberiano da expressão, isto é, não se institucionalizaram através de um corpo de regras técnicas transmissíveis e princípios lógicos aplicados à administração pública por um grupo estável de profissionais especializados, os ensinamentos e progressos acumulados numa tentativa não têm encontrado canais formais de comunicação que tornem possível sua utilização racional na tentativa subseqüente.

A acumulação de conhecimentos se dispersou com a descontinuidade do pessoal técnico encarregado, sendo que sòmente a partir da ação sistemática do BNDE será possível falar de experiência significativa acumulada num órgão especializado da administração pública, no que diz respeito às dificuldades técnicas de formulação de planos de desenvolvimento.

Embora sem responsabilidade na planificação global, dos quadros de funcionários do BNDE tem saído a parte mais significativa de economistas e administradores encarregados da planificação brasileira, a partir da segunda metade da década passada, tornando possível, desde então, falar-se de experiência sistemática, da qual os planificadores atuais estão, sem dúvida, tirando algum tipo de proveito prático.

Em resumo, será conveniente avaliar o esfôrço brasileiro não como uma síndrome construtiva, mas como uma constelação assimétrica de esforços sincopados, realizados por grupos instáveis e seccionados uns dos outros por interêsses políticos, períodos de tempo e filiação burocrática, o que parece conferir legitimidade à tese dêste

trabalho sôbre o êrro de falar-se de experiência sistemática do nível decisório da administração pública brasileira em planificação governamental.

A análise da repetição de erros na formulação e implementação dos planos de govêrno, que desde 1939 vem tentando o Brasil, parece fornecer as bases empíricas desta conclusão.

Entre êsses erros podem-se destacar, sem preocupação de esgotar o tema, e, sim, de ilustrá-lo, os seguintes:

1. no que diz respeito à formulação:
   a) falta de elaboração de programas e projetos, a nível de agências executivas, que sejam consolidados no plano, de modo a prover um roteiro concreto a seguir na fase de implementação, com cronogramas ajustados e realistas;
   b) falta de coordenação entre as diversas metas previstas de modo a ser possível a harmonização dos insumos setoriais necessários à sua correta aplicação;
   c) falta de previsão dos recursos de mão-de-obra qualificada (recursos humanos) e a das necessidades técnicas da administração pública;
   d) ausência de precisão dos recursos necessários ao financiamento do plano;
   e) quantificação inadequada das metas setoriais e globais, por ausência de informação estatística digna de confiança;
   f) ausência de harmonia entre o orçamento anual e o plano plurienal;
   g) incoerência entre as diversas metas previstas.

2. no que diz respeito à execução:
   a) ausência de coordenação adequada entre os diversos setores executivos da administração pública, gerando duplicação de funções e responsabilidades;
   b) ausência de um sistema operativo de descentralização, com a necessária delegação de autoridade e outorgação de responsabilidade formal;
   c) ausência de qualquer sistema de contrôle financeiro e físico de execução que torne possível a confrontação dos objetivos com os resultados, a tempo de propor soluções alternativas ou complementares;
   d) ausência de um sistema autocorretivo que torne possível a revisão periódica das metas em função de acontecimentos imprevistos;

e) ausência de uma programação adequada de orçamento de caixa, de modo a tornar possível a liberação dos recursos necessários às obras e serviços;

f) dificuldades impostas pelo sistema de contadoria pública, tornando demasiado rígida a execução orçamentária;

g) ausência de um sistema integrado para utilização de modo orgânico do instrumental de política econômica (monetária, fiscal, tributária, creditícia, comércio exterior, salarial, etc.) de modo a compatibilizá-lo com os objetivos do plano.

O estudo do complexo de causas que motivaram a repetição periódica dêsses equívocos e o estado sincopado dos esforços, desligados uns dos outros pela ausência de nexos formais rigorosos, é um assunto importante que implica a compreensão da dinâmica política e administrativa, das condições sócio-econômicas e das limitações técnicas da burocracia brasileira.

O presente trabalho não pretende focalizar o problema em seus aspectos multidimensionais, o que nos obrigaria a um tratamento interdisciplinar e transcendente a seus objetivos específicos de prover material analítico sôbre a estrutura da administração pública brasileira em suas relações com a formulação de política econômica.

Tentamos um esfôrço de caráter geral, que poderá servir aos estudiosos do tema para desenvolvimentos futuros e análise comparativa. O centro de convergência do presente trabalho *é a hipótese de ausência de relação entre planejamento e burocratização no Brasil.* Pelo menos no sentido weberiano do têrmo. E, conseqüentemente, especular sôbre o tipo de planejamento possível no Brasil.

O que se tentará a seguir, na análise do esfôrço brasileiro de planificação governamental, é tornar claras três séries de fatos:

a) ao contrário de alguns países em condições semelhantes, como Venezuela e Índia, por exemplo, no Brasil não há indicações de existir um esfôrço consistente, estável, conduzido por um órgão público especializado e responsável, auto-aperfeiçoado e sistemático, de planificação governamental;

b) a inexistência, até o presente, de um relacionamento entre reforma administrativa e planificação, as duas atividades seguindo linhas diversas de evolução e tratamento;

c) a existência de uma dinâmica de poder que se caracteriza pela coexistência de fôrças políticas com objetivos próprios e pulverizados, atentas às necessidades de suas bases regionais e locais, limitando a ação ordenadora do Chefe do Executivo, através de sua ação no Congresso Nacional e no comportamento dos partidos políticos, o que não colaborou

para favorecer o princípio de unidade na formulação de política econômica nem a canalização para os centros decisórios nacionais, de um padrão homogêneo de objetivos a serem implementados pela administração pública. Estima-se que uma análise empírica da participação do Congresso na formulação da política econômica e da influência dos grupos de pressão e interêsses políticos na deformação da ação do Executivo, venha a revelar as dificuldades políticas que estão por trás dos insucessos governamentais de tentar o ordenamento do processo decisório através de planos do Govêrno, nítidas até o Govêrno GOULART.

CONTRIBUIÇÃO À ANÁLISE DOS PLANOS BRASILEIROS

Nos últimos 30 anos, os sucessivos Governos do Brasil vêm fazendo diversas tentativas para levar adiante a idéia da planificação.

Como já se mencionou anteriormente, essas tentativas, pelo modo sincopado e assimétrico com que se processaram ao longo dêsses 30 anos de esforços, não se constituíram num fluxo de experiências de govêrno transmissível organizadamente. Os acontecimentos da história política do Brasil, com a ruptura brusca de quatro governos ao longo dêsse período, permitindo que sòmente dois governantes, o Presidente DUTRA e o Presidente KUBITSCHEK, chegassem ao final de seus períodos presidenciais, podem constituir-se em elementos explicativos dêsse fenômeno.

A não continuidade administrativa resultante foi um elemento perturbador da maturação técnica necessária para o gradativo aperfeiçoamento do sistema de administrar através de planos.

Por isto, a história da planificação no Brasil é, a um tempo, rica quantitativamente, mas muito pobre se a avaliamos em têrmos de qualidade.

Para que se compreenda melhor o afirmado, faremos, a seguir, um breve exame do esfôrço brasileiro no período moderno de sua história econômica. O planejamento, no Brasil, iniciou-se na década dos 30, quando a industrialização do país atingiu o nível da consciência crítica.

O Brasil contou com quatro tipos de esforços para a organização do processo decisório em têrmos de planos de Govêrno central:[1]

1. Planos Globais
2. Planos Regionais

[1] Esta parte do trabalho baseou-se, principalmente, no estudo apresentado ao concurso de monografias instituído pela Unidade de Administração Pública da Organização dos Estados Americanos, intitulado *A Experiência Brasileira de Planejamento Governamental, um estudo introdutório,* NELSON MELLO E SOUZA e BRENO GENARI, Rio, 1962.

3. Planos setoriais autônomos a serem executados pelo setor público
4. Planos setoriais autônomos a serem executados pelo setor privado.

Inicialmente deve-se fazer um reparo de ordem terminológica e conceitual.

O presente trabalho utiliza a terminologia usada nos documentos oficiais brasileiros de apresentação dos planos, mas não pretende analisar o conceito de planejamento utilizado. Pode-se ver, pela simples descrição que se fará a seguir, que os diversos Planos e Programas Econômicos, discutidos adiante, não se ajustam aos rigores conceituais mínimos que servem modernamente como marcos de referência doutrinária para a caracterização de um Plano de Govêrno como tal. De qualquer modo, essa conclusão do trabalho só se tornou possível depois que uma análise empírica dos esforços feitos transmitiu a convicção da existência de um grande distanciamento entre apresentação retórica e realização prática, que se pretende demonstrar no presente texto.

Por isto tentaremos um ordenamento compreensivo dos esforços brasileiros sob categorias classificatórias, que obedecem mais as intenções dos diversos Governos com sua mera promulgação oficial do que a sua realização de fato.

Tendo em vista êste esclarecimento, será possível prosseguir dentro do sistema de referências estruturado acima: para os propósitos dêsse artigo fixaremos nossa atenção apenas nos chamados *Planos Globais*.

Até agora, são cinco os esforços brasileiros para organizar uma matriz decisória global e pré-ordenada, que combine, com um propósito definido de desenvolvimento econômico-social, os instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados e canalize a ação do Govêrno dentro de um esquema compreensivo de inversões:

1. O Plano de Obras e Equipamentos
2. O Plano SALTE
3. O Programa de Metas
4. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social
5. O Programa de Ação Econômica (PAEG)

Vejamos em detalhes, as características de cada um dêles.

1. *O Plano de Obras e Equipamentos*

O *Plano de Obras e Equipamentos* teve um predecessor no tempo que foi o *Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional*. Na verdade êsse primeiro Plano teve a finalidade de

preparar o Govêrno do Brasil para as necessidades decorrentes da Guerra de 39-45 e deve ser considerado mais como um mecanismo político-administrativo de defesa que de desenvolvimento econômico-social, motivo porque não se julgou necessário mencioná-lo na relação de esforços cuja motivação central é o desenvolvimento.

O *Plano de Obras e Equipamentos* não diferia, sob o aspecto de sua formulação e aplicação, do *Plano Especial,* seu predecessor. Elaborado pelo mesmo Govêrno, pôde contar com a estabilidade administrativa dos órgãos técnicos incumbidos de sua formulação e, sob êste aspecto, tirou proveito da experiência anterior.

O Plano refletia uma evidente conscientização da extrema vulnerabilidade da economia brasileira, com obras de infra-estrutura inadequadas para a integração do mercado interno e com um processo industrial dependente de fornecimentos da indústria básica estrangeira.

Sua ênfase era colocada na execução de obras públicas de infra-estrutura a serem executadas pelo Ministério da Viação e Obras Públicas, e na criação de indústrias básicas capazes de iniciar a integração do processo industrial brasileiro. Não se indica como se daria essa integração, com que recursos financeiros e técnicos, nem se explicita as repercussões inevitáveis na dívida externa brasileira. Igualmente não há indicação de projetos com estudos de viabilidade adequados. Trata-se de manifestações de intencionalidade do Govêrno que acabou repercutindo nas negociações para a instalação da Siderúrgica de Volta Redonda.

Os aspectos centrais do Plano, sob um ponto de vista administrativo, podem ser resumidos da seguinte forma:

a) o plano foi legitimado por dois Decretos-leis em 1943, o de n.º 6.144 que o instituía formalmente, e o de n.º 6.145 que aprovava seu orçamento especial, com a previsão de recursos e discriminação dos gastos. Contando com o apoio do Presidente, no regime forte de VARGAS, não se sentiu a necessidade de consultar as fôrças políticas (o Congresso não existia, então) nem de buscar o apoio do setor privado, em parte, também, porque o Plano se resumia a orientar e disciplinar, com sentido estratégico, as inversões do setor público, não fazendo nenhum esfôrço para rever o montante de inversões do Setor Privado com o propósito de orientá-lo para os objetivos centrais do desenvolvimento.

Sob o aspecto da legitimidade e do apoio legal, o Plano estava fortemente amparado nos Decretos mencionados e na disposição do Govêrno em orientar as inversões públicas de acôrdo com suas indicações;

b) os estudos para sua elaboração foram realizados no Ministério da Fazenda, na Comissão de Orçamento, iludindo-se, assim, a debilidade técnica que representava a ausência de unidades setoriais de planificação a nível de cada Ministério ou órgão público. A con-

solidação orçamentária, e a seleção de alternativas que se realizaram ao nível central, representa, em têrmos de previsão financeira, a orientação da política de inversão do setor público;

c) para sua execução foi previsto um estilo específico de dualidade orçamentária, que, na prática, consagrava a divisão entre orçamentos de inversão e de custeio. A Comissão de Orçamento justificou as vantagens de um orçamento especial para a implantação de indústrias básicas e a realização de obras públicas com a necessidade de maior flexibilidade contábil, capaz de ajustar-se às necessidades técnicas da construção de obras desta dimensão, sem a disciplina burocrática que caracterizava a execução do orçamento normal, além de tornar possível maior grau de centralização executiva e centralização de contrôle através de uma visão integrada do processo de execução.

A seguir com êste critério, seria possível a elaboração mais eficiente de planos nacionais para orientar o fluxo de inversão do setor público, ao invés de planos parciais, autônomos e dispersos por cada Ministério;

d) como o plano seria qüinqüenal, sua execução obedeceria ao princípio dos quintos do orçamento global de inversão, aplicáveis anualmente. O orçamento global era de 5 bilhões de cruzeiros (cêrca de 250 milhões de dólares), o que indicava, de um lado, as dimensões reduzidas do Plano (aplicação de 50 milhões de dólares anuais), e, de outro, a ausência de projetos quantificados de acôrdo com cronogramas exatos. Se tal fôsse o caso, o fluxo financeiro deveria ajustar-se às necessidades de recursos dos projetos por etapa de construção, e não a um tipo de divisão matemática do montante global de inversões, como foi previsto para a técnica de administração financeira do plano.

Êsse fato evidencia a extrema debilidade na técnica de planejamento que considerava como *projeto* um conjunto de intenções específicas sôbre a criação de determinadas obras de infra-estrutura ou de certas emprêsas industriais;

e) os recursos previstos no Plano, mas que não se destinavam aos fins de desenvolvimento, e sim à defesa nacional, passariam a ter sua autorização de desembôlso feita através de um sistema de créditos extraordinários, não fazendo parte dos recursos normais para custeio e inversão;

f) o relacionamento entre orçamento e plano estava garantido na forma rudimentar do orçamento especial, que precontabilizava os gastos anuais a serem distribuídos, sob a forma de crédito aos organismos públicos encarregados pelo Tribunal de Contas de acôrdo com as tabelas enviadas ao órgão controlador pelo Ministério da Fazenda. A êste Ministério incumbia o contrôle de execução financeira e a distribuição efetiva dos recursos.

O Plano legitimava, portanto, a posição de superministério, ou de Czar econômico que sempre teve (e continua tendo), o Ministério da Fazenda. Sob êsse ponto de vista foi extremamente realístico. Na moderna teoria não há equívoco em se delegar a fôrça planejadora a um órgão da administração tradicional que, por seu pêso político específico, seja realmente o organismo mais forte do Govêrno.

Pelo contrário, em assim procedendo, demonstra-se mais sentido prático do que em criar-se uma Comissão, Assessoria, ou mesmo Ministério de Planejamento, cuja ação prática em têrmos de decisões não venha a ser respeitada nem seguida pelos demais órgãos da administração.

O Ministério da Fazenda, pelo menos, tinha e segue tendo (já que a programação orçamentária do desembôlso é um mito) o poder de liberar recursos e assim mantinha os demais órgãos sob garrote financeiro, induzindo-os a seguir a orientação pragmática do Plano. No caso do Brasil êsse sempre foi um expediente prático e VARGAS o seguiu com êxito no seu Plano de Obras;

g) tôda vez que os gastos na execução das obras implicassem assinaturas de contratos ou reajustes de pagamentos em importância superior a um milhão de cruzeiros (cêrca de 50.000 dólares ao custo de câmbio da época) se exigiria o registro prévio pelo Tribunal de Contas, não sendo possível, nem a um regime forte como o de VARGAS, contrariar êste costume tradicional da pré-auditoria pelo Tribunal de Contas.

Êste plano qüinqüenal teve uma duração de dois anos, sendo profundamente alterado em 45 e extinto em 46.

As alterações políticas ocorridas no Brasil, em 1945, se não chegaram a afetá-lo negativamente neste ano, foram responsáveis por sua extinção em 46.

Com a queda de VARGAS em 45, o Brasil passou por uma mudança radical. As eleições convocadas levaram ao poder um Govêrno liberal que não parecia acreditar muito na planificação e, além disso, encarava com redobrada suspeita tudo que havia herdado do Govêrno deposto. As condições mudaram muito, e as formas de contrôle centralizado e execução semiflexível que prevaleceram nos meses da administração VARGAS, se tornaram inviáveis para as novas condições de funcionamento do Govêrno devido ao jôgo de equilíbrio entre os Podêres estabelecido pela Constituição de 1946.

Note-se que, ao contrário de muitas constituições modernas, a brasileira de 1946 não dedica uma só palavra ao planejamento como forma de administrar e, devido ao papel decisivo que confere ao Poder Legislativo, retirou do Executivo a antiga liberdade de atuar em busca das fórmulas mais rápidas e adequadas para o exercício da administração pública.

A conseqüência material disto foi o abandono do *Plano de Obras* no mesmo ano da promulgação da nova Constituição, 1946. A lição histórica foi dura.

Três anos de liberalismo pareceram suficientes para esgotar as disponibilidades cambiais do Brasil e pressionar fortemente no sentido de fazer o poder público disciplinar o processo de desenvolvimento caótico que caracterizou os primeiros anos de Govêrno DUTRA.

A redefinição política era inevitável. Os quase US$ 800 milhões acumulados pelo Brasil em reservas de ouro e de divisas, através de sucessivos saldos na balança de pagamento no período 40-45, foram ràpidamente consumidos em cêrca de dois anos de política liberal. O custo de câmbio negociado no mercado livre ao preço de Cr$ 18,50 por dólar era altamente estimulante para as importações e algo desvantajoso para as exportações como reconhecem os estudiosos do período em referência.

O Brasil necessitava desesperadamente renovar sua frota mercante, sua infra-estrutura de transportes, reequipar seus portos e renovar o capital fixo em geral, tanto do setor público como do setor privado, desgastados pela utilização intensiva, sem preparação adequada, dos anos da guerra.

A ausência de um plano razoável de utilização das reservas de câmbio e de um programa orgânico de inversão para o setor público, representou uma perda cujos quantitativos são de difícil fixação, mas que se pode antever pelo estudo das importações no período considerado, e o estado lamentável das ferrovias e dos portos brasileiros até hoje, vinte anos depois.

Os bens de consumo correntes e semiduráveis representaram uma parcela considerável das divisas gastas com a importação, o que não colaborou nem para utilizar os saldos acumulados dentro de um programa consistente de combate à inflação e aos *deficits* do setor público, nem para rearmar e acelerar o aparato produtivo do sistema econômico nacional. A inexistência de um plano ou de um mero programa de inversão teve, desta forma, resultados altamente negativos, condenando a política de omissão do Govêrno e forçando seu setor Executivo a um nôvo tipo de ação, em têrmos de política econômica.

2. *O Plano SALTE*

Êste nôvo tipo de política econômica se consubstancia na intenção do Govêrno de armar-se, aos níveis decisórios do Poder Executivo, de um sistema de referências lógicas que orientasse as inversões do setor público.

O Govêrno brasileiro se decidiu por um afastamento significativo das linhas de ação pública defendidas na política liberal do período, em face ao esgotamento das reservas de câmbio, à crise da balança de pagamentos, ao nôvo ritmo inflacionário, aos problemas derivados dos entraves do setor de transporte e energia e ao agravamento da situação econômica geral do país.

Decididamente orientado para uma nova posição diante dos problemas não solucionados do País, o Govêrno buscou um tipo de ação coordenada em tôrno de objetivos a serem atingidos, através de um programa global de inversão planificada. Convencido de que os grandes problemas brasileiros poderiam ser agrupados em quatro grandes categorias (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia — de cujas iniciais se formou a palavra SALTE), o Govêrno decidiu-se por organizar seus recursos de forma racional para orientá-los através de um programa qüinqüenal de inversões, a que deu o nome de *Plano SALTE*.

O *Plano SALTE*, como plano, constituiu-se numa realidade puramente retórica, sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil.

Não obstante, será possível indicar que a política econômica do período foi disciplinada pelo esfôrço racionalizador que gerou o *Plano SALTE*. Sob êsse ponto de vista, o *Plano SALTE* cumpriu a função de auxiliar e precisar a consciência crítica do desenvolvimento, indicando os problemas e as opções possíveis. Cumpriu assim uma das três funções sociais gerais que PIERRE MASSÉ encontra para qualquer plano, independentemente de seu cumprimento ou não. [2]

O acompanhamento das decisões da política econômica do período indicam com clareza a influência dêsse esfôrço de meditar sôbre os problemas econômicos do Brasil e suas causas, sintetizado no *Plano SALTE*, embora sem seguir as suas metas qualitativas e os seus objetivos de inversão.

Os objetivos gerais do Plano, para o desenvolvimento nacional, estavam indicados na Mensagem n.º 196, de 10 de maio de 1948, através da qual o Plano foi submetido ao Congresso Nacional.

O Plano foi elaborado sob a direção do DASP, através da indicação de seu Diretor para ser o chefe da equipe responsável, composto de 6 técnicos que se distribuíram de acôrdo com suas áreas de especialidade, além de grupos auxiliares de técnicos do Govêrno Federal e do Estado de São Paulo.

O enfoque adotado para a conquista de suporte político foi de submeter o Plano a uma Comissão Interpartidária, para analisá-lo ao nível dos partidos políticos. A esta comissão caberia a tarefa de relatar a matéria no Congresso Nacional.

Não há indícios de que a análise feita no Congresso tenha colaborado para corrigir as grandes deficiências técnicas existentes no processo de elaboração do Plano, entre elas as relacionadas com as falhas do sistema de financiamento e com a omissão de aspectos administrativos necessários para sua implementação correta, inclusive a questão da ausência de um relacionamento funcional entre o orçamento e o Plano.

[2] MASSÉ, Pierre. *Le Plan ou L'Anti-hasard*, ed. Gallimard, Paris, 1965, p. 178-180.

Pelo contrário, o relatório da Comissão encarregada tinha um caráter apologético quanto aos sistemas de financiamento do Plano.

O setor privado não parece haver opinado em caráter oficial sôbre o Plano e não parece haver participado em sua elaboração. Se tal coisa houvesse ocorrido, talvez o Plano pudesse ter incorporado um esquema funcional de execução, porque suas imprecisões foram notadas em órgãos responsáveis por setor privado, como o Conselho Econômico da Confederação Nacional da Indústria.

Em parecer transcrito nos anais de julho de 1948, o Conselho se manifestava muito crítico quanto à possibilidade do *Plano SALTE* chegar a ser executado.

Do parecer em referência retirou-se o seguinte trecho:

"O Conselho Econômico, depois de estudar e debater amplamente o *Plano SALTE*, chegou à conclusão de que êsse trabalho, embora inspirado nos melhores propósitos, não apresenta condições de exeqüibilidade, pelo menos nos têrmos em que foi proposto. Realmente, um exame mais atento do capítulo relativo aos recursos evidencia a inexistência de bases seguras para o *financiamento das obras e serviços em referência* (o grifo é nosso). E sendo êsse ponto fundamental em um empreendimento dessa natureza, constituindo a mola propulsora de todo o mecanismo, bastaria demonstrar que os meios indicados para ocorrer as despesas são insuficientes, inadequados ou ilusórios, para se verificar a impraticabilidade da realização do Plano".

Mais adiante se pode ler a seguinte conclusão:

"Entende o Conselho Econômico que o *Plano SALTE* não deve e nem pode ser posto em execução, a menos que sofra transformações radicais".

Vale dizer que se recomendava sua reelaboração.

A Comissão Interpartidária não se mostrou sensível a êstes aspectos do Plano e desde que se havia assegurado tratar-se de um documento sem "estilo e inspiração totalitária", para reproduzir suas próprias palavras, considerou-o digno de aprovação pelo Congresso.

O Plano entrou em execução em 1949 com o Govêrno DUTRA em sua fase final. Não parece que êste aspecto, de caráter político-administrativo, tenha preocupado o Govêrno. Dos cinco anos previstos no Plano só dois, 49 e 50, seriam cumpridos pelo Govêrno responsável por êle.

Êste ponto parece digno de um destaque especial. Um Plano de Govêrno, mesmo se limitado a um mero programa de inversão, como era o *Plano SALTE*, implica uma seleção de alternativas de inversões, ajustadas a um propósito específico de desenvolvimento econômico, que vem a sintetizar as inclinações doutrinárias, ideológicas, e os compromissos políticos do Govêrno. Não parece razoável esperar-se, à luz das experiências concretas do Brasil, que um nôvo Executivo e um nôvo Congresso, principalmente quando representam

a vitória das fôrças de oposição, como foi o caso de VARGAS relativamente a DUTRA, venham a respeitar o esquema de política econômica que prevaleceu no Govêrno anterior e do qual o Plano é a síntese operacional. Acreditamos ser pertinente estimar que, mesmo no caso de plano de inversões bem formulado, o nôvo Govêrno não teria o grau de motivação necessário para sua execução.

Além disso, uma modificação na Chefia do Executivo tem repercussões profundas de cima a baixo, em tôda a estrutura hierárquica da administração pública, com mudanças na composição do Ministério e das chefaturas intermediárias.

Na prática isto vem a significar modificações profundas na orientação dos diversos programas setoriais, compondo um nôvo quadro decisório que invalida os objetivos previstos no Plano.

Uma das possibilidades realísticas de se levar adiante a idéia da planificação no Brasil é fazer coincidir o período de um Plano com o período de atuação concreta do Govêrno que o formulou.

Desta forma, é válido aventurar a opinião de que o *Plano SALTE* não cumpriu o requisito político mínimo de ajustar-se à orientação programática do Govêrno que, afinal, iria ser o responsável por sua execução.

Entretanto, embora com êste vício fundamental de origem, não residiu em sua debilidade política a causa fundamental de seu malôgro, mas, sim, em sua discutível viabilidade técnica.

As indicações históricas parecem confirmar esta tese. É possível verificar, por exemplo, dois aspectos fundamentais do Plano, em conexão com êste ponto: 1. mesmo nos primeiros anos de execução, com o apoio político do Govêrno responsável por sua elaboração, o *Plano SALTE* não passou de um esfôrço retórico devido a suas inadequações e erros técnicos; e 2. o Govêrno VARGAS deu demonstração clara de pretender conduzir o Plano a seu têrmo, não sendo possível fazê-lo devido a estas inadequações e equívocos.

2.1. *Debilidades Técnicas do Plano SALTE*

Sem pretender esgotar o tema, é possível indicar alguns pontos que tornaram inviável a aplicação do Plano:

1. em primeiro lugar, a imprecisão de seu esquema financeiro no tocante às fontes de recursos, tema examinado linhas acima, transformou o Plano num esfôrço de precárias possibilidades de êxito;

2. no processo de formulação não se procedeu a um esfôrço de consolidação de programas e projetos a nível de cada agência, nem se indicaram responsabilidades executivas concretas com previsão de datas, de recursos, de natureza e de condições dos trabalhos a serem executados para que as metas previstas pudessem ser corretamente executadas;

3. em relação com o item anterior, pode-se concluir que o conjunto da administração pública não participou do esfôrço de elaboração do Plano que permaneceu como realidade artificial, superposta à rotina normal do aparato burocrático do Estado;

4. não se relacionou a administração orçamentária com as necessidades de recursos a tempo certo, inerentes a todo esfôrço realista de planificação;

5. não se procedeu a nenhum esfôrço de reforma administrativa de modo a tentar um mínimo de coordenação e contrôle físico e financeiro de execução do Plano;

6. em relação com o observado no item acima, pode-se ver que o esquema administrativo de contrôle do Plano foi demasiado débil por ausência de unidades de planificação, ao nível de cada organismo público e pelo relativo isolamento do Ministério da Fazenda a todo esfôrço de contrôle executivo.

A êste respeito parece pertinente notar-se o claro retrocesso havido em relação ao *Plano de Obras*, quando o Ministério da Fazenda, através da execução orçamentária, dispunha de uma posição estratégica no comando do processo executivo.

No caso do *Plano SALTE* criou-se um nôvo cargo, o de Administrador Geral do Plano, que trabalhava com uma assessoria de seis técnicos encarregados dos principais setores e subsetores do Plano.

O Administrador Geral era um delegado de confiança do Presidente para as tarefas de contrôle de execução, porém na prática não tinha autoridade para interferir nos diversos Ministérios nem dispunha de um aparato de comunicação capaz de transmitir as informações necessárias sôbre a marcha dos programas.

O sistema foi conservado em suas linhas gerais pelo Govêrno VARGAS e o resultado líquido é significativo.

2.2. *Resultados do Plano*

Os únicos documentos disponíveis sôbre os problemas e as realizações do *Plano SALTE* são os relatórios da Administração Geral, o primeiro sôbre o período 49-51 e o segundo sôbre o ano de 1952.

Êstes documentos indicam o grau de contrôle que foi possível ao Administrador Geral exercer: 1) não se sabia se os recursos previstos para o exercício fiscal de 1949 — primeiro ano do plano — haviam sido efetivamente aplicados, assim como se ignorava, inclusive, se os recursos assinados haviam sido desembolsados e entregues, mesmo que com atraso, aos administradores encarregados; 2) no ano de 1951 — terceiro ano do plano — de tôdas as consignações orçamentárias previstas, sòmente três chegaram a ser movimentadas e tôdas as três dedicadas a programas de caráter médico-assistencial, sem nenhuma conexão com as inversões de infra-estrutura, defendi-

das com tanta ênfase nas projeções do Plano; 3) durante o ano de 1952, a Administração Geral, sentindo a precariedade de seu contrôle centralizado, passou, através de seus assessôres, a viajar através do País, para tentar a verificação (casuística) *in loco* dos empreendimentos que estariam sendo realizados, porém, segundo as indicações, com propósitos de fiscalização contábil e prestação de contas; 4) para os exercícios fiscais de 53 e 54 não chegou, sequer, à apresentação de relatórios e prestação de contas; 5) a partir de 1955 foi designado um liqüidante para o contrôle dos créditos bancários em aberto, o exame sôbre o emprêgo dos recursos, aprovação de contas, e outras providências similares.

O *Plano SALTE* chegava ao final do Govêrno VARGAS — que terminou em 1954 — sem que fôssem cumpridos quaisquer de seus objetivos, sem ter sido capaz de fazer funcionar um sistema que impusesse à administração pública a absorção, pelo menos, da metade dos recursos previstos, sem incorporar-se aos sistemas de trabalho normais da burocracia civil, sem preocupar às chefaturas encarregadas — por ausência total de indicação de responsabilidades — e encontrou, em seu término legal, apenas a formalização de um fim que, de fato, o caracterizou desde seu primeiro ano de existência.

3. *O Programa de Metas*

Durante o Govêrno KUBITSCHECK, em 1956, o Brasil deu início a mais uma tentativa de planificação, cujos resultados merecem atenção especial: o *Programa de Metas*. Parece importante frisar, entretanto, que êste esfôrço não guardou nenhuma relação, nem técnica, nem burocrática, com o *Plano SALTE*, estando mais diretamente relacionado com a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e com os resultados da Comissão Mista Brasil—EE.UU.

No decorrer de todo o período anterior ao Govêrno KUBITSCHECK, o processo de formulação de política econômica seguiu suas linhas tradicionais, com um caráter acentuadamente pragmático, sem obedecer às diretrizes fixadas no *Plano SALTE*. O Ministério da Fazenda, através da ação do Ministro e seus principais assessôres, incluindo-se o Presidente do Banco do Brasil e o Superintendente da SUMOC, continuaram a desfrutar de posição-chave no centro do processo decisório para tôdas as questões relacionadas com a economia nacional. A impossibilidade técnica e financeira de cumprir-se o Plano colaborou para que se mantivesse quase inalterado o desenho tradicional do sistema formulador de política econômica com uma exceção: o aparecimento, neste período, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, organização autônoma, na estrutura da administração pública brasileira, fora das linhas de comando burocrático do Ministério da Fazenda.

Com o tempo, esta nova instituição passou a exercer um papel de alto relêvo como propulsor da economia, e, de suas decisões quanto a prioridades de inversão, dependeu o modêlo e o ritmo de desenvolvimento da indústria básica no Brasil.

O curioso é que esta importantíssima instituição não estava prevista no *Plano SALTE* e jamais chegou a ser incorporada nos esquemas financeiros e institucionais do dito Plano, o que parece ser um elemento a mais para demonstrar o caráter retórico e ornamental dêste esfôrço voltado para a planificação no Brasil.

O *Programa de Metas* parece haver significado, na verdade, um passo mais audacioso na busca da implantação de um mínimo de contrôle centralizado e harmonia de decisões no processo formulador de política econômica. Entretanto, o *Programa de Metas* não conseguiu muito no que se refere à implantação de um sistema integrado de planificação. Foi mais uma tentativa de consolidação formal das intenções de desenvolvimento econômico do Govêrno, através da ação de seu braço executivo, para servir ao propósito de orientação da política de inversão do setor público e de estímulo ao setor privado. Não foi, na verdade, um esfôrço racionalmente conduzido desde um centro decisório para dar coerência e harmonia às agências públicas através da coordenação de seus respectivos programas de trabalho, utilizando linhas de autoridade prèviamente definidas e estruturadas.

O fenômeno do policentrismo decisório permaneceu como uma realidade visível ao longo de todo o período não chegando o esfôrço planificador a ganhar profundidade e articulação institucional na estrutura da administração pública brasileira.

Para que se chegue a compreender o *Programa de Metas*, tornam-se necessários alguns esclarecimentos preliminares.

3.1. *Antecedentes Políticos do Programa de Metas*

O Govêrno do Presidente KUBITSCHECK instalou-se depois de uma fase de extraordinária incandescência política, cujos pontos mais dramáticos constituíram-se no suicídio do Presidente VARGAS em 1954 e no movimento militar de novembro de 1955 realizado sob a justificativa de garantir a instalação do Govêrno recém-eleito em outubro do mesmo ano.

A situação política no Brasil, desde os últimos meses do Govêrno VARGAS, vinha-se caracterizando por extremada radicalização. As circunstâncias que cercaram o suicídio de VARGAS e as características dramáticas dêsse tipo de renúncia, colaboraram para levar a um ponto agudo o impasse político entre os diversos grupos que se aglutinavam em tôrno de posições antagônicas e rígidas, tornando inviável qualquer forma de compromisso político, e impossibilitando a obtenção de um grau razoável de consenso sôbre os destinos do Brasil.

Não é propósito dêste trabalho delinear os contornos da crise brasileira do biênio 54-55, mas sim notar sua incidência nesta etapa do esfôrço planificador, indicando as bases políticas sôbre as quais se edificou o *Programa de Metas.*

Parece relevante ao tema relacionar essas bases políticas empíricas sôbre as quais se assentava o Govêrno KUBITSCHECK em seu início e as alternativas de organização administrativa e de política econômica possíveis neste contexto.

O fato principal a ser apontado é a extrema debilidade de um Govêrno que inicia seu período constitucional ante uma posição não-conformista que discutia sua legitimidade e que trazia sólidos suportes tanto no setor privado quanto nas bases não assimiladas do poder político regional e local.

Esta debilidade não tornava possível conduzir o processo de reforma institucional necessário à institucionalização do esfôrço planificador. O Executivo, nestas condições de liderança contestada, teria que proceder com extrema cautela de modo a evitar o agravamento de uma situação que já teria, por si só, ingredientes desintegradores demasiado visíveis para serem desafiados por uma ação reformista de profundidade.

A tática do Poder Executivo teria que ser a cooptação de interêsses não assimilados para alargar sua área de sustentação, não sendo viável a prática de ações audaciosas no campo das reformas estruturais que, certamente, iriam desafiar interêsses constituídos agravando o já precário equilíbrio político.

O compromisso entre a ação para o desenvolvimento e a estrutura institucional em vigor se imporia como a alternativa política mais adequada para a própria sobrevivência do Govêrno. Dito em outras palavras, o Govêrno KUBITSCHECK *teria que movimentar-se com o instrumental disponível e dentro do arcabouço institucional vigente.*

O *Programa de Metas,* ao fazer finca-pé no desenvolvimento econômico e ao acenar para o setor privado com reservas de mercado, facilidades de crédito e outras formas de apoio oficial para projetos de inversão, funcionou como um valioso elemento de consolidação política do Govêrno.

Dentro dêste contexto de instabilidade e marcadas dificuldades para a mera sobrevivência do Govêrno, é possível situar-se a questão das transformações institucionais e instrumentais verificando-se porque não se abordou tal problema na formulação e posterior execução do *Programa de Metas.*

É verdade que a ausência de tais iniciativas transformou o *Programa de Metas* em uma espécie de conjunto não integrado de diretrizes de Govêrno, no tocante ao processo de inversão, destinado a estimular o setor privado e a orientar as inversões públicas, porém o sistema empírico de financiamento adotado, o uso incompleto e não coerente dos diversos instrumentos de política econômica, a falta

de contrôle e de coordenação entre as diversas agências públicas encarregadas de projetos de desenvolvimento e a manutenção do esquema tradicional de organização administrativa, principalmente na área da administração orçamentária, torna difícil caracterizá-lo como um esfôrço válido de planejamento governamental no sentido moderno da expressão.

3.2. *Antecedentes Econômicos do Programa de Metas*

Um dos focos de agitação política do período considerado foi a controvérsia sôbre o desenvolvimento, particularmente o papel que devia ser reservado ao Estado. Desde o ano de 1953 e particularmente em 1954 a agitação política tomou forma concreta com as discussões em tôrno do monopólio estatal do petróleo, desdobrando-se em dois temas afins: a) a participação do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial do Brasil e b) o papel do Estado como promotor do desenvolvimento.

Com o episódio de VARGAS, as linhas divisórias de caráter ideológico se aguçaram até o extremo do radicalismo e não seria exagerado dizer-se que o impacto emocional do suicídio de VARGAS em pleno apogeu da campanha para a consolidação institucional do monopólio do Estado para a produção e prospecção do petróleo, condicionou e inibiu as ações do Govêrno de transição que o sucedeu e garantiu a conservação da política petrolífera tal como o antigo Presidente a havia concebido.

Entretanto, a tempestade política do período configurou-se dentro do marco ideológico que determinava a confluência das fôrças em confronto para os dois pólos conflitantes acima mencionados, no que diz respeito à estratégia e à metodologia do desenvolvimento econômico no Brasil.

O Govêrno CAFÉ FILHO inclinou-se pela conciliação, conservando o papel do Estado, particularmente no setor petrolífero e siderúrgico, porém tornando consideràvelmente mais flexível a política para os capitais estrangeiros, com a Instrução 113 da SUMOC, que permitia importações de bens de capital sem cobertura de câmbio, tornando estimulante, deste modo, a associação das emprêsas nacionais importadoras com as estrangeiras que forneciam os bens de capital.

O *Programa de Metas,* formulado neste contexto de polarização extrema, seguiu, igualmente, o caminho tático do compromisso combinando a) as tendências nacionalistas incorporadas na ação econômica do Estado com b) a conservação de uma área muito ampla de liberalismo em relação aos capitais estrangeiros. Deve-se acrescentar, ademais, que não se tentou a captação interna de poupança forçada, através da reforma fiscal adequada, para não despertar resistências adicionais do setor privado ao Govêrno, inclinando-se pelo pragmatismo do financiamento inflacionário.

É esta linha de conciliação no tratamento dado ao instrumental de política econômica do Programa que aparece como sua característica preponderante.

Estima-se como duvidoso que o Programa chegasse a ter o êxito relativo que teve, se não guardasse um sentido de equilíbrio entre os diversos interêsses em conflito e, ao invés, tentasse seguir as linhas de um processo decisório racionalmente concebido para maximizar a taxa de incremento da economia brasileira.

As circunstâncias indicavam, por um lado, que algo deveria ser feito para programar as ações do Govêrno e por outro que êsse algo deveria estar ajustado à sua posição polìticamente débil.

No tocante a êsse último ponto já se chamou a atenção sôbre êle. Resta examinar, em nível de maior detalhamento, o primeiro dêles, isto é, a necessidade que sentiu o Govêrno de dar um mínimo de racionalidade a suas ações com o objetivo de acelerar o desenvolvimento do país.

O Govêrno KUBITSCHECK instalou-se num período fecundo para a idéia de planificação.

A série de preocupações formais dos Governos do Brasil com a planificação na pós-guerra (*Missão Abbink, Plano SALTE, Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* e estudos conjuntos BNDE-CEPAL), com as discussões públicas que provocaram, contribuíram para criar uma expectativa favorável à planificação como resultante da controvérsia brasileira sôbre desenvolvimento econômico.

O Govêrno KUBITSCHECK, eleito por uma coalisão de partidos, alguns com base operária e popular, não podia colocar-se à margem das preocupações com o desenvolvimento, tema que ganhara uma dimensão emocional desde a caída de Vargas.

Importa muito pouco, para a compreensão correta do fenômeno da popularização da idéia do desenvolvimento planificado, as frustrações executivas dos esquemas anteriores e as dificuldades a serem enfrentadas pelo Govêrno recém-eleito.

O que merece consideração especial para atender as pressões exercidas sôbre o candidato KUBITSCHECK em 1955, era a profunda impressão da grande massa de eleitores de que só através da planificação se assegurava um ritmo de desenvolvimento aceitável.

Quais as causas que contribuíram para fixar semelhante esquema de valôres num País cuja exigência de planificação era tão pouco construtiva é um problema de sociologia política mais que de estudos econômicos ou administrativos.

Para o presente texto, o que parece importante é notar a existência do fenômeno e como influiu nos compromissos de campanha eleitoral do candidato KUBITSCHEK. Seu anunciado programa de govêrno dava forte ênfase aos propósitos de desenvolvimento, organizado segundo a lógica de uma programação racional.

Todavia, o impulso motivador desta atitude política não encontrava suas bases apenas no apêlo eleitoral da idéia mas nas próprias condições objetivas da economia.

Em 1956, primeiro ano do *Programa de Metas,* a economia brasileira apresentava brusca e acentuada queda no ritmo de crescimento. Os primeiros meses do Govêrno foram agitados em grande parte pelos problemas decorrentes desta recessão. Parecia imperativa uma ação decisiva que resultasse na deflagração de mecanismos incentivadores.

No período antecedente a KUBITSCHECK a economia crescera a uma intensidade média de cêrca de 5% ao ano chegando ao máximo no ano de 54, a partir do qual, possìvelmente afetada pelas perturbações políticas do biênio, entrou em desaceleração aguda chegando a 56 com taxa negativa de crescimento (o produto real por habitante diminuiu em 1.1 por-cento neste ano).

Os problemas decorrentes da recessão não eram os únicos. A economia brasileira passava por uma fase difícil que o crescimento constante, porém caótico, do decênio de após-guerra, só fizera agravar.

O objetivo do estudo não é fazer avaliação de tipo econômico. Todavia, julga-se pertinente ao tema resumir alguns pontos já conhecidos sôbre os problemas econômicos do Brasil no período em referência:

a) o setor cafeeiro produzia quantidades crescentes devido ao início de seu nôvo ciclo expansivo com a utilização das terras férteis do Estado do Paraná. Contrastando com sua expansão interna, a posição internacional do produto vinha se debilitando, parte por dificuldades de aumentar quantitativamente as exportações do produto, parte por queda do valor por saca exportada. O setor cafeeiro encontrou no suporte financeiro do Govêrno uma forma adequada de absorver os efeitos negativos da crise setorial.

O quadro abaixo mostra bem esta situação ao indicar para 54, 55 e 56 uma lucratividade cadente em cruzeiros.

QUADRO N.º 1

Valor médio por saca (em US$)	Receita em cruzeiros, por 10 kg de Café Santos 4	Índice da Receita em cruzeiros pelo Índice do custo de vida
(1953 = 100)	(1953 = 100)	(1953 = 10
1953 100	1953 100	1953 100
1954 123	1954 185	1954 151
1955 87	1955 180	1955 119
1956 87	1956 192	1956 95

Fonte: BAER, W. *Industrialização e Desenvolvimento Econômico* — Trad. de Paulo de Almeida Rodrigues — Rio, FGV — 1966 — p. 118.

Êsse esquema, inclusive, não guardava uma relação simétrica com a evolução dos recursos em dólares obtidos com a exportação, resultando em um mecanismo protetor, que funcionava como um estímulo ao aumento interno da produção. O resultado efetivo foi o desvio de vultosos recursos financeiros para a aquisição e armazenamento de café, agravando o ritmo inflacionário e desviando recursos do processo de inversão em capital social básico;

b) o deterioramento da situação da balança de pagamentos limitando a capacidade para importar. O Quadro n.º 2 mostra a evolução negativa do período considerado;

QUADRO N.º 2

BALANÇA DE PAGAMENTOS
DEFICIT (−) E *SUPERAVIT* (+)
EM MILHÕES DE DÓLARES

ANOS	Deficit ou Superavit
1950	— 52
1951	— 291
1952	— 615
1953	— 16
1954	— 203
1955	— 17

FONTE: SUMOC *in Desenvolvimento e Conjuntura* n.º 11, novembro de 1960, p. 32.

c) os entraves da infra-estrutura inadequada de transportes e energia elétrica dificultando a expansão e integração do mercado interno, obstaculizando o progresso industrial e elevando os custos de comercialização das safras agrícolas;

d) os problemas de um crescimento industrial não integrado que se vinha realizando de modo prioritário na substituição de importações no ramo da produção para o consumo direto;

e) a aceleração no ritmo dos desequilíbrios regionais, com o centro dinâmico da economia — o eixo produtivo na região Rio-São Paulo — desenvolvendo-se a uma taxa de incremento maior que outras regiões econômicas do país, especialmente o Nordeste;

f) o explosivo crescimento demográfico e a geração inadequada de empregos pelo setor industrial-urbano e, finalmente,

g) a evidente aceleração do processo inflacionário.

Embora não se pretenda esgotar com êsses indicadores a caracterização da crise econômica do período, considera-se válida a menção dêsses pontos para destacar o fato de que um programa dinâmico de ação governamental era absolutamente imperativo para garantir

ao próprio Govêrno condições de estabilidade político-social indispensáveis para sua própria permanência no poder.

A ausência de um programa dinâmico dêste tipo levaria o Govêrno a se colocar em posição demasiado vulnerável ante o radicalismo da oposição, tornando discutível a possibilidade de um final tranquilo de seu período constitucional.

Em parte, o agravamento das condições econômicas decorria da quase total ausência de racionalidade programadora no processo de formulação de política econômica e na condução dos negócios do Estado que se constituíram na marca registrada dos Governos anteriores.

A falência do esfôrço planejador no período DUTRA e VARGAS, consubstanciada na atonia espetacular do chamado *Plano SALTE*, conduziram à alternativa lamentável de Governos casuísticos, acionados pela lógica do empirismo adaptativo.

Não é possível reunir dados que permitam uma avaliação correta das formas básicas da economia brasileira em meados da década dos 50, se os objetivos do *Plano SALTE* tivessem sido corretamente implementados pela máquina administrativa do Estado. Da mesma forma se estima como pertinente apontar o fato de que os estudos da *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*, não chegaram a gerar passos administrativos correspondentes, excetuando-se a criação de um Banco de Desenvolvimento, o BNDE, cujos efeitos positivos nas práticas de programação e no incentivo da indústria de base já mereceram comentários em outra parte.

O fato do período pós-46, ou da chamada redemocratização do País, ter sido marcado pelo fracionamento e incoerência do processo de formulação de política econômica, se não impediu o desenvolvimento do Brasil, o fêz em condições tais que a herança do Govêrno KUBITSCHECK foi uma estrutura de produção caótica, plena de desequilíbrio e de graves pontos de estrangulamento.

Ou se tentava a sua correção a partir de uma visão integrada e coerente, baseada em prioridades já identificadas e dentro de uma escala programada de ação executiva ou o impasse econômico levaria a crise ao limiar da anarquia e da revolução social.

Em linhas gerais era êsse, portanto, o pano de fundo político-econômico do Govêrno KUBITSCHEK no ano de sua instalação: a) Govêrno contestado; b) oposição radical; c) queda da taxa de incremento; d) crise econômico-financeira generalizada.

Foi manobrando nesse mar agitado que o Presidente KUBITSCHEK começou o seu Govêrno. Os anexos contidos no *Programa de Metas* e o otimismo das promessas de "crescimento de 50 anos em 5", serviram para lhes dar o mínimo de apoio político e de suporte popular sem o qual talvez não fôsse possível sequer instalar-se no Poder. O *Programa de Metas* seria assim o elemento propiciador da catálise política através da qual a ligação Govêrno-Sociedade seria tentada e finalmente conseguida, no decorrer do período.

3.3. *Características do Programa de Metas*

Dentro das limitações políticas e instrumentais já mencionadas, o Govêrno KUBITSCHEK tentou a implantação de um mínimo da racionalidade e coerência nas ações do Executivo através de um Programa ao qual deu o título de *Programa de Metas*, e que pretendia, bàsicamente, atacar, de modo orgânico e integrado, os grandes problemas que o processo caótico de desenvolvimento econômico havia produzido.

a) O primeiro ponto a ser mencionado é que o *Programa de Metas*, como seu próprio título indica, não pretendeu ser um plano econômico global, e sim um conjunto de objetivos setoriais a serem atingidos pelo setor público federal e pelo setor privado. Caracterizou-se pela ausência de integração instrumental e executiva, guardando forte conotação empírica em sua estrutura financeira.

Como resultado, sua realização contribuiu para acelerar o processo inflacionário e o conjunto das trinta metas tiveram seus objetivos quantitativos realizados de forma desequilibrada, com algumas largamente superadas, outras meramente cumpridas e algumas completamente inatingidas, chegando, até, a regredir em relação ao ano inicial.

b) Os instrumentos de política econômica foram manipulados sem harmonia lógica, estruturando-se empìricamente de acôrdo com as necessidades de equilibrar pressões e contra-pressões do meio, segundo as exigências da técnica do compromisso que parece haver sido a tônica do período.

c) Não se concebeu nenhum tipo de organização formal que estivesse encarregada dos ajustes administrativos necessários à implementação do Programa, ao contrôle financeiro e físico de execução e à reavaliação sistemática dos objetivos à luz das realidades enfrentadas no processo de implementação.

d) A reforma administrativa foi conduzida pelo Govêrno de modo desalentador e não há exemplo de nenhum esfôrço objetivo feito com o propósito de ajustar a máquina administrativa do Estado às necessidades da administração planificada.

Das observações feitas é possível aduzir algumas conclusões pertinentes. O *Programa de Metas* foi, na verdade, uma coletânea inconsistente de planos setoriais autônomos. Como planejamento da economia buscava atacar os pontos de estrangulamento do sistema criando focos de germinação induzida. Sob êsse ponto de vista representou o resultado da aplicação dos estudos feitos por organismos técnicos criados por Governos anteriores. Não chegou a ser o resultado de meditação original sôbre as possibilidades históricas do Brasil e seus problemas, em meados da década de 50.

Êsse ponto, que a oposição salientou e transformou em arma política na luta para desmoralizar o Govêrno [3] é, a nosso ver, mérito inconteste do pragmatismo político do Presidente JUSCELINO. O aproveitamento dos estudos e dos técnicos da antiga *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* e do *Grupo Misto Cepal-BNDE* era o único caminho possível num país desarmado de teoria e de teóricos. Sob êsse ponto de vista, o *Programa de Metas* pode ser considerado uma vitória da tecnocracia politicamente amparada pela motivação desenvolvimentista do Presidente JUSCELINO e o único Programa de Govêrno, até então, em que é possível falar de "experiência" de planejamento, já que se beneficiou do esfôrço prévio dêsses dois grupos técnicos acima referidos: a) a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos* e b) o *Grupo Misto Cepal-BNDE.*

Pràticamente tôda a programação do setor industrial e de obras de infra-estrutura resultou de uma sistematização do trabalho dêsses grupos.

Devido à sua importância na concepção e orientação do Programa de Metas, parece oportuno oferecer algumas indicações sôbre êsses Grupos.

a) *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos*

Esta Comissão decorreu do acôrdo Brasil-Estados Unidos que surgiu como resultado de negociações conduzidas durante o Govêrno DUTRA. Curioso que o mesmo Govêrno que decide seguir o caminho do planejamento, anunciando o *Plano SALTE*, resolve, de modo paralelo, iniciar conversações com potências estrangeiras com o propósito de realizar estudos macroeconômicos.

Em parte é explicável o fenômeno pela extrema debilidade técnica dos economistas brasileiros no período, seu número inadequado e a carência de estudos aceitáveis sôbre a realidade econômica brasileira.

Verdade que já existia um Conselho Nacional de Economia, fundado em 1938. Mas êsse organismo não tinha por função específica formar economistas, mas produzir, com o material técnico disponível no Brasil de então, estudos econômicos e assessoria eventual ao Govêrno. Com composição heterogênea e dominado desde cedo por motivações não técnicas, como o enriquecimento do *status* social de seus componentes e não por preocupações de prestação de serviços técnico-profissionais, o Conselho não chegou a produzir estudos econômicos em que se pudesse assentar as bases de uma ação planejada. Nem sequer a preocupação de ordenar os fatos existentes através de

[3] PINTO, Bilac. *O Planejamento Econômico de J. K.* Edição Democrática, Rio, 1957, em que se mostra que o *Programa de Metas* consolidou e fêz seus estudos anteriores, principalmente da *Comissão Mista Brasil EE.UU.*

um embrião de contabilidade social, o que poderia haver resultado de iniciativa do Conselho.

Foi sòmente em 1949, como resultado da criação prévia pela Fundação Getúlio Vargas do Instituto Brasileiro de Economia, que se iniciou a tarefa de contabilidade social. E sòmente a partir daí seria possível fixar objetivos macroeconômicos aos planos de Govêrno.

Com tôdas as imprecisões do sistema estatístico e a carência quase total do material informativo válido começou-se, lentamente, a proceder a levantamentos de séries de agregados indispensáveis ao planejador moderno.

Por tudo isso, os Planos brasileiros de então, inclusive o *SALTE*, se constituíram em atos de gesticulação política vazios de sentido prático. E ainda por êste motivo o Govêrno, ao tentar o caminho da concreção e da objetividade, já no seu ocaso, sentiu a necessidade de solicitar ajuda externa, fazendo vista grossa ao fato de que tinha um Plano de desenvolvimeno.

O Acôrdo Brasil-Estados Unidos foi firmado em 19 de dezembro de 1950 com o objetivo de estudar os chamados *pontos de estrangulamento* da economia brasileira. Para sua execução foi criada em 19 de julho de 1951, já em pleno Govêrno VARGAS, cêrca de 7 meses depois, a *Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.*

Essa comissão trabalhou intensamente durante dois anos e meio. Ao dar por encerrados os seus trabalhos em dezembro de 1953 havia produzido uma série importante de estudos de diagnóstico e de prospectiva setorial, publicados em 17 volumes contendo 41 macroprojetos considerados prioritários para o desenvolvimento econômico brasileiro.

b) *O Grupo Misto Cepal-BNDE*

Concomitantemente, e por sua sugestão, foi criado no Govêrno VARGAS, em junho de 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico com o propósito de canalizar recursos para seis áreas da economia: ferrovias, portos e frota mercante, energia elétrica, indústria de base, comercialização agropecuária (armazéns, silos, matadouros e frigoríficos) e agricultura em áreas fora de ação do sistema de crédito tradicional, orientado para operações de curto prazo.

Entre suas áreas de ação competia ainda ao BNDE a concessão de aval, quer em seu próprio nome quer em nome do Tesouro Nacional, a empréstimos tomados no exterior em moeda estrangeira para execução de projetos dentro das seis áreas sob sua responsabilidade.

Além dessa faculdade como agente financeiro para execução de projetos de desenvolvimento o BNDE, através de convênio com a CEPAL, organizou um Grupo de Estudos de diagnóstico, o chamado *Grupo Misto BNDE-CEPAL*

A importância do BNDE como órgão de planejamento tem sido ressaltada pelos estudiosos de planejamento econômico no Brasil.[4] e, bàsicamente, foi do resultado de seus estudos que se tornou possível armar-se boa parte do *Programa de Metas.*

Embora exame mais cuidadoso do assunto procure mostrar que essa assertiva deva ser feita com cautela, julgamos correto destacar a atuação das equipes técnicas do BNDE. Acreditamos que sem a existência dêsse Banco, de seus estudos e do refinamento da técnica do projetamento que surgiu sob sua inspiração, não seria possível o *Programa de Metas.*

3.4. *O Programa de Metas e a Técnica de Projetos*

Estudiosos do tema do planejamento no Brasil procuram mostrar que o *Programa de Metas* ainda se apoiava de modo relevante no setor responsável pelo desenvolvimento dos projetos de viação e obras públicas.[5]

A técnica de projetos era incipiente no Brasil de meados de 50. Não havia cursos de analistas e formuladores de projetos e mesmo a emprêsa privada só utilizava o projeto sob o ponto de vista exclusivo de peça de engenharia de obras. O esfôrço do BNDE, cujos empréstimos exigiam a análise prévia de projeto, introduziu a idéia dos estudos de viabilidade técnico-econômica e pouco a pouco foi difundindo a idéia que só agora, em fins da década de 60, começa a ganhar terreno e a se impor como a tradução prática, a nível operativo, de qualquer planejamento de inversão.

Talvez por essa debilidade fundamental o *Programa de Metas,* na parte de quantificação objetiva, teria de apoiar-se no setor de obras de infra-estrutura, incluindo energia elétrica, onde já existia em razoável estado de maturidade, a técnica de elaboração de projetos. Especialmente viação.

Como sabemos, êsse setor foi o primeiro a organizar-se em têrmos de programação a médio prazo no Brasil, baseado em estudos de diagnóstico, o que vem a ser, afinal, a essência econômica do planejamento. A 29 de junho de 1934 foi aprovado, por decreto, o *Plano Geral de Viação Nacional.* Em tôrno dêsse esfôrço criaram-se condições para o desenvolvimento da técnica de projetos das obras ferroviárias, pontes, túneis e obras rodoviárias; ao mesmo tempo tornou-se necessária a vinculação entre orçamento e plano com a programação orçamentária que garantisse os recursos necessários às obras sob a responsabilidade executiva do Ministério da Viação e Obras Públicas.

[4] DALAND, Robert T. Brazilian Planning, *Development Politics and Administration,* Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967, p. 37.

[5] COSTA, Jorge Gustavo da. *Panorama do Planejamento Governamental no Brasil,* University of Southern California, Mimeogr., p. 417-418.

Êsse primeiro esfôrço representou o núcleo do planejamento governamental brasileiro nos anos 40 e 50. Os chamados planos brasileiros se constituíram em variações sôbre o único esfôrço consistente em que havia algum tipo de experiência de programação e projetamento. Calcula-se que 49% das dotações previstas para o *Plano Especial de Obras Públicas*, de 1939, destinavam-se a projetos de infra-estrutura da área do Ministério de Viação. No *Plano de Obras e Equipamentos* subiu a 60%. A elaboração do *Programa de Metas* previa 41.17% do orçamento de despesa para o setor da Viação Nacional e "essa percentagem é ainda mais elevada, pois o setor de Transportes atingiu o maior índice de execução", com 81,2% contra 72,3% do setor indústrias de base e 60,3% do setor energia.[6]

É com base nesses fatos que se afirma que o *Programa de Metas* teve suas bases principais na programação das Obras Públicas feitas como rotina de trabalho pelo Ministério de Viação e Obras Públicas desde a década dos 30.

Sob êsse ponto de vista se constituiria na apresentação pirotécnica do que os Governos — e todos os Governos — vinham fazendo com Planos ou sem Planos, com Metas ou sem Metas, inclusive o Govêrno conservador do Presidente DUTRA.

Não obstante, julgamos de justiça destacar o grau de amadurecimento ideológico do *Programa de Metas*, sua mensagem decididamente industrializante e seus objetivos explícitos que, incorporando os estudos dos dois Grupos técnicos mencionados, transformavam-no em um Programa compacto que superava os objetivos restritos dos projetos de infra-estrutura e o relacionavam com estudos de diagnóstico da economia brasileira feitos com razoável grau de precisão.

3.5. *Características do Programa de Metas*

Entre suas características principais é possível distinguir a) as de ordem administrativa; b) as de ordem política e c) as de ordem econômica.

3.5.1. *Características administrativas*

3.5.1.1. Como característica administrativa principal deve ser ressaltada a forma como se pretendeu institucionalizar o esfôrço de planejamento no período. Antes já se havia tentado a) o comando unitário do Ministério da Fazenda através do contrôle orçamentário (*Plano de Obras e Equipamentos*) e b) a criação de um órgão autônomo sob a responsabilidade do DASP (*Plano SALTE*). O Govêrno KUBITSCHEK resolveu por uma fórmula nova, criando em 1956 o Conselho de Desenvolvimento, diretamente subordinado à Presidência da República e composto de representantes da primeira linha hierár-

[6] COSTA, Jorge Gustavo da. *Op. cit.*, p. 418.

quica do Govêrno (Ministros e Presidentes dos órgãos descentralizados mais importantes). A intenção era a de centralizar o processo de formulação de política, dando-lhe coerência e condições institucionais de comando e coordenação executivas. As prerrogativas do Conselho eram amplas, cabendo-lhe as funções de órgão central de planejamento.

Não obstante, o Conselho não seguiu essa linha de ação, preferindo subdividir-se em grande número de grupos menores visando, apenas, ao contrôle das políticas setoriais. A administração pública reagiu a essa tendência centralizadora, só possível em Governos fortes e disciplinados, continuando a atuar com grande autonomia em seus diversos órgãos, cada qual perseguindo seus próprios fins, de tal forma que o Conselho não chegou a cumprir a função para a qual foi criado, limitando-se à apresentação de relatórios anuais. O Conselho da SUMOC, a CACEX, o Banco do Brasil através de suas carteiras especializadas, o Ministério da Fazenda com o domínio do orçamento, o do Trabalho cuidando da política salarial e as principais autarquias e emprêsas do Estado, seguiram atuando da forma tradicional, principalmente porque a debilidade política do Govêrno, já apontada, o obrigava a preencher êsses cargos não em função das necessidades técnicas de coordenação do Programa mas cuidando de manter, pela lógica do compromisso e da conciliação, o equilíbrio político do qual dependia.

A reforma administrativa, para a qual havia sido criada pelo Decreto n.º 39.855 de 24 de agôsto de 1956 a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, não conseguiu prosperar. A CEPA, bloqueada pelo Congresso, apresentou de fato inúmeros estudos, mas não teve impacto no período considerado. Algumas de suas sugestões vieram a ser aproveitadas muito mais tarde, já na década dos 60 e a grande maioria delas teve, apenas, o destino dos arquivos.

Impossibilitado de modernizar a máquina administrativa o Govêrno seguiu a linha pragmática de criação de órgãos autônomos, fora do contrôle orçamentário do Ministério da Fazenda e da política de pessoal da administração centralizada, dotados portanto de maior flexibilidade operativa. O período registra o surgimento de numerosos órgãos autônomos e Fundos especiais.

Com êsse esquema o Govêrno conseguiu êxito em alguns setores mas agravou o fracionamento do processo de formulação de política.

3.5.1.2. As imprecisões da execução orçamentária e o papel anárquico do Congresso na fase de elaboração, agravadas pela debilidade política do Govêrno, transformaram o orçamento público em peça de política menor, cujas relações com o financiamento do Programa não chegaram a ser relevantes.

A prática dos orçamentos paralelos e o financiamento inflacionário transformaram o orçamento público em instrumento de reduzida importância para a execução das Metas. A ausência de progra-

mação de desembôlso e os constantes *deficits* do orçamento de Caixa da União delegaram ao Ministério da Fazenda um papel de destaque na execução do orçamento, seguindo-se com os critérios tradicionais de desembôlso por pressão e negociação política e não por necessidade de enfrentar os custos de obras programadas.

3.5.1.3. É de se notar igualmente a inexistência de Secretarias de Planejamento Setorial ao nível de cada órgão público e o relativo descomprometimento do primeiro nível executivo para com o Programa, cada Ministro mais preocupado em atender às necessidades políticas de suas bases ou de grupos políticos com êle sintonizados ao nível do Partido a que pertencia;

3.5.1.4. Em meio a êsses problemas macroadministrativos, o Govêrno tentou, com êxito relativo, o relacionamento entre setor público e o setor privado para a correta execução de algumas metas de responsabilidade da emprêsa privada, como a automobilística por exemplo, através de um modêlo administrativo original, os chamados Grupos Executivos.

O Grupo Executivo representou uma inovação interessante como fórmula de coordenação entre os dois setores.[7]

3.5.1.5. A submissão ao sistema tradicional de contadoria pública, onde o Tribunal de Contas desempenhava papel central, obrigava à aprovação prévia de contratos e despesas feitas pelo Setor público federal, o que atrasava o cronograma de obras e criava inúmeros embaraços burocráticos à fluidez dos gastos públicos em tudo que se referia a projetos de inversões estourando prazos e atrasando a execução.

3.5.2. *Características políticas*

3.5.2.1. O *Programa de Metas* não conseguiu unir a classe política obrigando o Govêrno a uma série de experientes marginalizadores do Congresso. O fenômeno repercutiu de maneira grave chegando a haver um projeto de lei, o de n.º 330/1959 em que a Câmara de Deputados pretendia reconquistar o direito de participar do processo de formulação de política econômica. Em sua justificativa

[7] O melhor trabalho que conhecemos sôbre o Grupo Executivo é o de PAULO ROBERTO MOTTA, *O Grupo Executivo como Instrumento Administrativo de Implementação Econômica,* Monografia n.º 19, Escola Interamericana de Administração Pública, FGV, Rio, 1968. Segundo PAULO ROBERTO, os Grupos Executivos representam um exemplo de estratégia escapista no sentido de se constituir em um artifício administrativo para fugir à processualística e ao tradicionalismo da burocracia tradicional. Na "impossibilidade de se fazer com que decisões tomadas em diferentes órgãos almejem necessàriamente um mesmo fim" a solução do Grupo Executivo representa um esfôrço de coordenação geral do processo decisório orientado pelo princípio de subordinar o *processual* ao *substantivo*.

apresentava-se a chamada "usurpação do poder político do Congresso", alegando que a soma de podêres investidos em certos órgãos da administração pública os transformara em formuladores, de fato, da política econômica. Entre êles apontava-se a SUMOC e o seu papel no comando da política cambial, a CACEX em suas decisões sôbre similares que afetavam a posição da indústria estabelecida no País em mãos de empresários nacionais, o Conselho de Política Aduaneira e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

Por outro lado, não restava ao Govêrno alvitre válido a não ser êsse. O Congresso, pela lentidão decisória e o fracionamento de interêsses que marcavam a ação de seus representantes, se *restaurasse* seu poder certamente impossibilitaria a execução do Programa. De qualquer forma, a debilidade política do Govêrno, levando-o à adoção de ações pragmáticas e à política dos fatos consumados, agravou o problema da legitimidade e aguçou as contradições em que se debatia. O fortalecimento do Executivo, no entanto, seguiu um caminho que o levava à necessidade de negociar para não ver aprovados projetos como êsse, negociações que implicavam agravamento da despesa de custeio da máquina administrativa na parte relativa à admissão de funcionários públicos e à política de clientela nas dotações para obras paralelas de interêsse político local, que vieram a agravar a necessidade de financiamento inflacionário do Programa no que êle tinha de substancial.

3.5.2.2. Por outro lado, a precariedade do equilíbrio político levava a transações especiais para a composição dos principais cargos públicos, inclusive os de Ministro de Estado, que prejudicavam a unidade da equipe de Govêrno e a implementação dos programas setoriais.

3.5.3. *Características Econômicas*

3.5.3.1. Entre as características econômicas do Programa é possível mencionar a ausência de preocupações técnicas com a coerência entre as diversas Metas, o que marcou o Programa com o signo do setorialismo autônomo, impedindo-o de se transformar numa tentativa de planejamento global. Por isso mesmo, seu cumprimento foi descompassado, já que as Metas não estavam inter-relacionadas nem integradas. Por exemplo: para a Meta 3, *Carvão Mineral*, previa-se um aumento de 700.000 toneladas esperando-se que a produção ao final do período, alcançasse 3.000.000 de toneladas. Não obstante, a Meta 6, *Reaparelhamento das Ferrovias*, previa a *dieselização* intensiva e a Meta 1, *Energia Elétrica*, contemplou a utilização do diesel em inúmeras termoelétricas, de tal modo que ao fim do período a Meta 3 apresentava um panorama desolador: a produção de carvão havia caído de 2.300.000 toneladas em 1955 para cêrca de 2.100.000 em 1959.

3.5.3.2. Ausência de um sistema adequado de financiamento do programa. Êste ponto, que sob o ângulo da técnica de planejamento pode ser considerado pecado capital, no caso do *Programa de Metas* deve ser avaliado em função do momento político cujo perfil já procuramos traçar.

Dentre os muitos críticos e analistas do esfôrço racionalizador do Govêrno KUBITSCHEK, poucos são os que procuram interpretar essa debilidade na técnica da programação econômica em função de variáveis político-sociais. Uma das poucas exceções é o economista CARLOS LESSA. No seu magnífico trabalho *Quinze anos de Política Econômica no Brasil* procura ressaltar os aspectos pragmáticos que influíram na decisão de não apresentar um plano de financiamento em correlação com as metas. [8] Essa teria sido a linha de menor resistência para a aceitação do Programa de Govêrno pelo setor privado, não permitindo à oposição política radical abrir as baterias contra os custos sociais de uma reforma tributária. A formulação prematura de um plano de financiamento, ao indicar as fontes originárias de extração de recursos, iria, certamente, oferecer munição aos não-conformistas e criar um ambiente de hostilidade declarada ao Govêrno entre os grupos mais fortemente atingidos pelo processo de drenagem financeira. Dessa forma, ao não explicitar a origem dos recursos necessários ao financiamento do Plano de Govêrno, acenou-se, apenas, para os aspectos positivos contidos nos contratos de obras públicas, nos incentivos fiscais, e cambiais, e ao capital estrangeiro, assim como a utilização generosa do crédito público através do BNDE e do Banco do Brasil; essa estratégia de envolvimento parece haver sido um êxito pois garantiu ao Govêrno condições de suporte político para o início do Programa.

Não obstante, semelhante debilidade técnica tem o seu lado negativo, levando aos problemas conhecidos de pressão sôbre os custos do Programa, resolvidos pelo Govêrno contra o lado da estabilização monetária; não sendo possível financiar o programa através de fontes normais recorreu-se à emissão de papel moeda. O Govêrno rompeu o impasse pelo lado do pragmatismo conciliatório, aplicando, através da inflação, uma tática oblíqua de coleta dos recursos que não lhe foi possível obter pela via direta da reforma no sistema tributário. Com êsse esquema socializavam-se os custos do programa de desenvolvimento, enquanto ao mesmo tempo se mantinha inalterado o princípio da privatização dos lucros gerados no curso do processo. A velha tática de construção do edifício dos privilégios da aristocracia cafeeira na primeira metade do século, desde os acôrdos de Taubaté, seria aplicada na montagem da nova classe industrial brasileira. Para o setor privado, não havia porque opor-se a semelhante Programa. Da mesma forma, havia tôdas as

[8] LESSA, Carlos. Quinze Anos de Política Econômica no Brasil, *Boletim Econômico da América Latina*, Vol. IX, n.º 2, novembro de 1964, p. 161.

razões de satisfação pelo lado da burguesia internacional uma vez que uma das ênfases do Programa era a captação de recursos externos. Para isso, foi mantida sem alterações a política de atrativos consubstanciada na Instrução 113 da SUMOC.

O impasse "estabilização monetária *versus* desenvolvimento econômico" foi decididamente rompido em favor do desenvolvimento, por falta de condições políticas para integrar os dois têrmos da equação num programa unificado de ação monetária estável e desenvolvimento. Para isso, seria necessário manobrar com mão de ferro a política salarial, a cambial, a de comércio exterior, a creditícia e a fiscal, de modo a conter a inflação e, ao mesmo tempo, gerar os recursos necessários ao financiamento do Programa.

Justamente o pragmatismo das soluções encontradas levou a outra debilidade técnica do Programa, indicada a seguir;

3.5.3.3. O desajuste e a incoerência na utilização do instrumental de política econômica (salarial, cambial, monetária, comércio exterior, tributária aduaneira etc.)

É possível adicionarmos alguns exemplos do caráter conciliatório que presidiu a manipulação do instrumental de política econômica, responsável pela forma desintegrada de seu manejo.

Primeiramente, o Govêrno, embora sem objetivos explícitos e coerentes, tentou apaziguar os setores da opinião pública inquietos com o ritmo do crescimento inflacionário, principalmente a classe média assalariada e os usufrutuários de rendas e pensões. A política salarial expressa na fixação do salário mínimo sofreu algumas repercussões dessa preocupação mas nem foi manejada de modo adequado nem foi complementada por política creditícia, cambial e tributária que se ajustasse ao princípio enunciado pelo Govêrno. As razões práticas dessa opção já vimos anteriormente. O fato, no entanto, sob o ponto de vista da técnica de planejamento, é que não se fêz uso coerente e integrado do instrumento de política econômica, dando-se preferência aos esquemas casuísticos de adaptação empírica às pressões e contrapressões do momento.

Por outro lado, embora as Metas contemplassem substancial esfôrço na integração do sistema industrial, objetivos prioritários quanto a energia elétrica, siderurgia mecânica pesada, indústria de máquinas operatrizes, etc., o descuido para com os problemas da aceleração inflacionária e os estímulos que o próprio Govêrno produzia com a ausência de uma harmonização entre financiamento do Programa e política fiscal, tornava problemático o esfôrço para projetos de grande densidade de capital e de largo período de maturação. A conciliação entre êsses dois pontos conflitantes foi decidida de modo empírico pelo Govêrno através das práticas de financiamento, através de emissões de papel moeda e do endividamento externo e desequilíbrio da balança de pagamentos.

A política salarial adotada pelo Govêrno no período foi mitigada por uma série de medidas artificiais de contenção do custo de vida, como, por exemplo, o prosseguimento da política de conservação do valor nominal dos aluguéis — o que acabou sendo uma fonte de desestímulo à indústria de construção civil — das subvenções ao transporte através de subsídios para o câmbio na importação de petróleo, da imobilização no valor das tarifas de ferrocarris, na subvenção para compra de trigo, etc.

As importações subvencionadas, devido ao tipo de câmbio favorável que o Govêrno procurou manter ao longo de todo o período, serviram para conter artificialmente o ritmo de incremento do custo de vida e foram um artifício utilizado para conter reações populares de desagrado à política de financiamento inflacionário do *Programa de Metas*. O resultado líquido, entretanto, foi o estímulo a estas importações e ao consumo superdimensionalizado dos produtos beneficiados, como o petróleo, o trigo e o papel de imprensa, agravando a situação da balança de pagamento e obrigando o Govêrno a recorrer a expedientes desesperados (como a prática dos *swaps*, por exemplo) para conseguir os dólares necessários à importação de produtos essenciais ao processo de industrialização previsto em seu Programa.

3.5.3.4. Finalmente, para concluir nossas apreciações sôbre as debilidades técnicas do *Programa de Metas*, parece interessante notar a ausência quase completa (salvo no setor das obras viárias e da energia elétrica) de projetos específicos que funcionassem como o objetivo final e quantificado das Metas. Sem projetos não é possível falar-se em Plano; sem coerência no uso do instrumental de política econômica não é possível falar-se em planejamento.

3.6. *Conclusões*

Se não foi Plano, nível ambicioso a que ainda não se chegou no mundo moderno, e se não foi sequer planejamento, devido ao modêlo fragmentado, casuístico e incompleto com que se manejou o processo de utilização do instrumental de política econômica, como é possível classificar-se o *Programa de Metas*?

Acreditamos que o *Programa de Metas* foi um esfôrço válido de tomada consciente de decisões em favor da aceleração do processo de desenvolvimento econômico através da complementação do sistema industrial brasileiro. Qual a *diferentia specifica* entre o *Programa de Metas* e a ação empírico-adaptativa de um Govêrno possuído de motivação similar, mas que operasse sem Programa econômico explicitado e sem Metas prèviamente fixadas? A nosso ver reside no fato de que o *Programa de Metas* resume uma tomada de consciência global do problema brasileiro e tenta confrontá-lo dinâmicamente, através de um conjunto de ações a serem comandadas pelo Estado. Com isso ganhou-se tempo. O que um Govêrno sem Programa faria por indução, o *Programa de Metas* antecipou por dedu-

ção. Êsse esfôrço representa um mínimo de racionalidade sem o que dificilmente o Govêrno KUBITSCHEK teria logrado o êxito que logrou e deixado a imagem pública positiva com a qual já passou para a História.

A construção dos patamares superiores da pirâmide industrial, propiciando sua integração, era o passo lógico a dar-se dentro do modêlo de substituição de importações. Provàvelmente, dentro do qüinqüênio considerado, com qualquer Govêrno motivado pelo desenvolvimento, o processo se completaria, com Programa, ou sem êle, com Metas ou sem elas.

Na Argentina, sem metas criou-se a indústria automobilística e se está completando o parque industrial de base; no México, sem plano o mesmo fenômeno está ocorrendo.

Não obstante, seguimos afirmando o valor ideológico do *Programa de Metas*, embora como técnica de planejamento não tenha inovado muito (à exceção do esquema interligador do setor público com o setor privado através dos Grupos Executivos), relativamente aos desacertos anteriores.

INTERREGNO JÂNIO QUADROS

Na chamada experiência brasileira de planejamento, entre o *Plano Trienal* e o *Programa de Metas*, interpôs-se o esfôrço frustrado do Govêrno JÂNIO QUADROS.

As contradições que o esquema conciliador do Govêrno JUSCELINO havia gerado na economia abriu novas perspectivas para a crise econômica. A inflação se acelerava perigosamente, os *deficits* na balança de pagamentos se agravavam, o distanciamento entre receita tributária da União e gastos públicos era cada vez maior, exigindo reformas tributárias adequadas, o artificialismo do custo do câmbio, favorecendo a importação, aumentavam a dificuldade para exportar e a situação das contas externas era quase dramática. O tratamento diferenciado do câmbio, e sua utilização como instrumento de política econômica, por exemplo, havia produzido resultados interessantes em períodos anteriores, iniciado na segunda metade do Govêrno DUTRA e consolidado com a Instrução 70 no segundo Govêrno VARGAS. Através dêsse esquema seria possível selecionar as importações e estimular setores considerados prioritários em detrimento de outros, funcionando, assim, como orientador do processo interno de inversões. Mas a preservação do esquema vinha gerando uma série de problemas paralelos chegando, por exemplo, a levar a PETROBRÁS a uma situação financeira difícil, devido à subvenção cambial para importação de petróleo, o que mantinha artificialmente baixo o preço de revenda dos produtos refinados e o respectivo volume do resultado das taxas sôbre essas operações de revenda.

Êsses problemas conjungados levaram o Govêrno JÂNIO QUADROS a tentar um nôvo esfôrço de planejamento da economia brasileira, baseado na eliminação da técnica do compromisso e utilizando a aproximação direta aos fatos, sem mediação política, como marca característica de comandar o processo de formulação das diretrizes básicas da ação econômica do Estado.

Enquanto agia empìricamente, o Govêrno JÂNIO criou uma Comissão de Planejamento como órgão assessor à Presidência da República, repudiando o esquema JUSCELINO, de apoio no BNDE e em seus técnicos; manteve a fórmula do Conselho de Desenvolvimento mas esvaziou-a constituindo uma duplicata em Brasília, a COPLAN.[9] Os técnicos igualmente foram substituídos e o recrutamento para a COPLAN obedeceu a diretrizes próprias. Parecia que o Govêrno JÂNIO tinha como princípio colocar-se em posição antípoda à do Govêrno precedente.

Por isso, antes mesmo de enunciar seu plano de Govêrno, que tardava devido à falta de confiança nas equipes técnicas do Govêrno anterior e na necessidade correlata de confrontar por esfôrço próprio a realidade econômica do Brasil, o Govêrno JÂNIO iniciou uma série profunda de alterações na política econômica brasileira. O objetivo principal era o combate à inflação; visava o Govêrno a estancar os focos inflacionários, tornando mais rígida a política salarial, limitando os gastos de custeio com a máquina administrativa, restaurando o equilíbrio dos preços internos em função da escala verdadeira de custos e promovendo uma série de medidas visando à eliminação dos subsídios públicos já que se identificava a política de subsídios como uma das fontes de desequilíbrio orçamentário e um dos focos mais importantes de inflação.

Com essas medidas, o Govêrno JÂNIO anunciava o tipo de Plano econômico que estava por vir — e que não veio — onde o papel dos instrumentos de política econômica seria, pela primeira vez no Brasil, relevante, porque o processo de utilização dêsse instrumental estaria marcado pela coerência e integração.

O teste foi a nova política salarial, a nova política administrativa, de rigor e disciplina, a nova política cafeeira, a nova política cambial consubstanciada na Instrução 204 da SUMOC, através das quais se eliminavam subsídios e se comprimia o setor dos custos com o arrôcho salarial. Não importa, para o presente trabalho, a análise das causas que levaram à renúncia do Presidente Jânio.

Para nossos propósitos parece suficiente indicar que dado seu caráter abortivo o Govêrno JÂNIO não pode ser considerado em textos que explorem o problema do planejamento no Brasil.

[9] Comissão Nacional de Planejamento criada em 5/8/1961, pelo Decreto número 51.152, com a finalidade de "elaborar um plano plurienal de desenvolvimento econômico e social do País, ao controlar sua execução e sugerir as modificações ditadas pelo comportamento das conjuntura nacional e internacional (art. 1.º)". Dias depois Jânio Quadros caía.

Não obstante, o curioso é que o impacto de sua política econômica planejada e de suas reformas no uso do instrumental tiveram muito maior ressonância prática que o chamado *Plano Trienal.* Mas na literatura sôbre planejamento no Brasil dá-se um destaque inteiramente descabido ao *Plano Trienal,* que, na verdade, é um mito, e nenhuma importância ao ensaio de utilização coerente do instrumental de política econômica no período JÂNIO QUADROS.

Isso nos obriga a algumas considerações a propósito do *Plano Trienal.*

4. *O Plano Trienal*

O *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* foi elaborado em fins de 1962 pelo Ministro CELSO FURTADO, devendo constituir a base da ação governamental para o triênio 1963-1965. Os seus objetivos eram os seguintes:

a) assegurar uma taxa de crescimento de 7% ao ano da renda nacional, correspondendo a um incremento de 3,9% de crescimento *per capita;*

b) reduzir progressivamente a pressão inflacionária, para que o sistema econômico recuperasse uma adequada estabilidade de nível de preços, cujo aumento não deveria ser superior, em 1963, à metade do observado em 1962, e em 1965 aproximar-se dos 10%;

c) criar condições para que os frutos do desenvolvimento fôssem distribuídos de forma cada vez mais ampla pela população. Os salários reais deveriam crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento de produtividade do conjunto da economia, mais os ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida;

d) intensificar substancialmente a ação do Govêrno no campo educacional, na pesquisa científica e tecnológica, e na saúde pública, a fim de assegurar rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;

e) orientar adequadamente o levantamento dos recursos naturais e a localização da atividade econômica, visando a desenvolver as distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida, sem com isso aumentar o custo social do desenvolvimento;

f) eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste dos fatôres de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Destaca-se, entre outros obstáculos, a atual estrutura agrária;

g) encaminhar soluções visando a refinanciar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no último decênio, a qual, mesmo sem ser desmesuradamente grande, pesa muito na balança de pagamentos por ser a curto e médio prazos;

h) assegurar ao Govêrno uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação.

Em síntese, o *Plano Trienal* visava à manutenção de uma taxa elevada de crescimento do produto nacional, redução gradativa da pressão inflacionária, redução do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição de seus benefícios e redução das desigualdades regionais e de níveis de vida.

Não obstante seus acertos ou equívocos na área dos estudos de diagnóstico e seus princípios desiderativos o que importa considerar é o fato de que o *Plano Trienal* foi uma tentativa frustrada e não saiu do papel. Com a impossibilidade de sua aplicação, a despeito das alarmantes profecias de crise contidas em sua justificativa, e abertas como alternativa para o seu não-cumprimento, evidenciou-se um dos traços marcantes do esfôrço de planejamento governamental: o de que há limites para a debilidade política dos Governos. Quando êsses limites são ultrapassados torna-se inviável imaginar-se como possível a introdução de doses maciças de racionalidade no processo de formulação de política.

Fôrças antagônicas, pressionando em sentido contrário, impõem, como perfil dinâmico de Governos fracos, a inação, a espera, o oportunismo das contemporizações e a tentativa de ganhar tempo pela omissão de tôdas as horas.

Surgido no bôjo da crise política resultante da renúncia de QUADROS, o Govêrno JOÃO GOULART foi obrigado a submeter-se a tôda sorte de castração política para superar o impasse militar e o veto dêle decorrente. Sua instalação, no centro de forte vendaval político, impossibilitava-o para a ação livre. Era um poder tutelado pelos setores que nêle não confiavam e, curiosamente, por aquêles em que buscava apoio. Seu raio de manobra era pràticamente nulo. Pensar em planejamento com semelhante suporte político era uma prova a mais do desespêro em que se debatia o Govêrno, e da ausência de saídas visíveis. Tinha a mão forte da oposição a apertar-lhe a jugular decisória e o abraço de jibóia dos radicais sindicalistas a impedir-lhe o livre movimento das extremidades executivas.

Sem conseguir a superação do impasse político, com a crise econômica e o ritmo da inflação a aumentar a cadência, já acelerada, de sua marcha histórica para o desaguadouro da confrontação armada, o Govêrno GOULART resolve convocar um dos mais dignos economistas brasileiros para a montagem, em regime de urgência, de um plano de Govêrno. Dêsse esfôrço de cúpula, realizado em cêrca de três meses de trabalhos apressados, surgiu o *Plano Trienal.*

Ao contrário dos estudiosos brasileiros de planejamento não damos a êsse plano importância teórica. O esfôrço não chegou a ganhar corpo. Diante da avalanche de protestos contra a anunciada conjugação das políticas monetária, creditícia e salarial visando a conter a inflação, cedeu o Govêrno, decidindo pura e simplesmente pelo arquivamento do plano, antes de começar a aplicá-lo.

Não obstante sua inexistência prática, o *Plano Trienal* tem recebido considerável atenção dos estudiosos brasileiros. [10]

Para os propósitos dêsse artigo parece conveniente sublinhar a mística do *Plano* que a maioria dos teóricos do campo dão exuberantes demonstrações de possuir.

Um *Plano* apresentado em volumes e incorporando modelos de insumo-produto, tabelas de crescimento, projeções de consumo e renda e cálculos de inversões fictìciamente programados, exerce um fascínio de tal modo irresistível que magnetiza os teóricos e os força a discuti-lo mesmo não passando de simples exercício inconseqüente. É êsse tipo de neofetichismo que vem prejudicando a correta compreensão do problema do planejamento, e que iremos discutir mais adiante, na parte reservada às conclusões.

De qualquer forma parece válido apontar algumas implicações dêsse esfôrço malogrado — o chamado *Plano Trienal* — para auxiliar a compreensão do problema brasileiro.

Em primeiro lugar é interessante constatar a modificação na ênfase institucional. Até então planejamento era concebido como atividade de assessoria e os organismos de planejamento criados obedeceram a êsse esquema. Desde a Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda, ao DASP, Conselho de Desenvolvimento e COPLAN, passando pelos organismos *ad-hoc* como a *Missão Abbink, Comissão Brasil-Estados Unidos* e *Grupo Misto Cepal-BNDE,* o esfôrço de planejamento governamental no Brasil era nìtidamente de tipo assessor da Presidência da República.

Foi o débil Govêrno GOULART que imaginou a figura do Ministro Extraordinário. Não mais um órgão de assessoramento direto mas um Ministro, com podêres de coordenação que o levariam, se vitalizado fôsse, à posição de super-ministro, pela ingerência inevitável que iria ter sôbre os outros colegas de Govêrno. A forma como se pretendeu institucionalizar o *Plano Trienal* continuava a tradição dos

[10] Vide, por exemplo, as revistas técnicas *Desenvolvimento e Conjuntura,* maio de 1963 e a *Revista Brasileira de Economia,* bem como artigos esparsos e livros como os de ROBERT T. DALAND, *Brazilian Planning, op. cit.,* que se ocuparam demoradamente em analisar êsse Plano não existente, enquanto não dedicam nenhuma importância para o esfôrço de integrar o instrumental de política econômica do Govêrno JÂNIO QUADROS.

esforços de planejamento no Brasil; *romper com os esquemas do Govêrno anterior e criar um novo modêlo administrativo.* Talvez considerando que a ineficácia dos esforços anteriores decorria da forma jurídico-institucional que se adotava para o organismo planejador e não da ausência quase total de condições políticas, técnicas, administrativas e sociais para a implementação do sistema de administrar de forma planejada.

Em segundo lugar o *Plano Trienal* continuou a tradição brasileira de planejar de cima para baixo sem levar em consideração as necessidades, as idéias, motivações projetos de inversão e necessidades políticas das diversas agências do Setor Público Federal e sem incorporá-las no processo de formulação. Alienadas do plano desde o seu início muito dificilmente seria possível fazê-las cumprir programas que não eram os seus e aceitar objetivos que discutiam e negavam na prática.

Em terceiro lugar, o plano é concebido segundo o princípio de que só profissionais da economia podem ser planejadores e não prevê, como o Plano do Equador, por exemplo, seu contemporâneo, um capítulo dedicado à implementação e às reformas administrativas necessárias para que viesse a se tornar viável, com alocação de responsabilidades executivas claramente definidas.

Em quarto lugar, o *Plano Trienal,* seguindo os modelos anteriores, não parece dar muita importância ao *projeto,* o que transformou em um exercício de especulação metafísica as quantificações feitas e as projeções para necessidades de inversão.

Êsses comentários não têm o propósito de analisar êsse esfôrço como capítulo da experiência brasileira no campo do planejamento, mas simplesmente de indicar como progrediremos pouco no que se refere à concepção de planejamento, depois de quase 30 anos de tentativas, ensaios e erros.

O único ponto positivo era a inegável preocupação de utilizar o instrumental de política econômica de forma integrada. Embora tal experiência tenha começado, sem Planos e, de fato, no Govêrno JÂNIO QUADROS, e não tenha passado de intenção normativa no *Plano Trienal* do Govêrno GOULART, deve ser ressaltada porque irá ser a grande conquista do planejamento no período CAMPOS.

Precisar a vida útil do *Plano Trienal* é um exercício de fantasia cronológica. O *Plano Trienal* não chegou a existir de fato. Ao simples anúncio de seus objetivos pretendidos, desabaram sôbre o Govêrno pressões de tôda ordem. [11] Principalmente de ordem sindical. O que se conhecia do plano era uma pequena síntese publicada. E bastou

11 DALAND, Robert T. *Op. cit.* p. 157-170.

para derrubá-lo de forma irremediável. CELSO FURTADO, ao aceitar a tarefa solicitada pelo Presidente GOULART, mostrou-se pouco coerente com suas idéias sôbre a relação que existe entre estrutura de poder e capacidade de agir segundo planos globais. Em um documento publicado pelo ILPES um ano depois, em que FURTADO sintetiza antigas idéias suas sôbre organização para o planejamento e os requisitos mínimos indispensáveis para isso, é possível ler-se por exemplo: "la sociedad, por medio de actos políticos, deberá transformar al Estado a fim de que este, a su vez, pueda dar comienzo a un proceso de transformación de la propia sociedad". [12]

Julgamos correta a posição teórica do autor ao indicar que o planejamento decorre de uma tomada de posição política e de uma opção da sociedade. Em outras palavras: apóia-se em inequívoca vontade de poder legitimada por alto grau de consenso social. Se é assim, parece estranho aceitar-se como tarefa de um Govêrno, questionado, tutelado e omisso por fôrça de indecisões sociais e de conflito ideológico não resolvido, as funções de responsável por um *Plano Econômico Geral* como pretende ser o *Plano Trienal* e pela proposta da mais ambiciosa fórmula de se institucionalizar o Planejamento, dentre as muitas existentes, até então, no Brasil.

Contida no projeto de Decreto submetido ao Presidente GOULART, em abril de 1963 pelo então Ministro Extraordinário para o Planejamento, [13] previa-se um verdadeiro sistema integrado e se oferecia a êsse Ministro uma posição de ascendência dentro da estrutura de poder da burocracia pública. Visto de outro ângulo, o que se pretendia era uma nova hierarquização de funções e um nôvo sistema ordenador do Executivo. Nesse nôvo sistema, cogitações racionais de ordem técnica superavam as tradicionais de ordem política. O resultado é conhecido pela história. O *Plano Trienal* não foi sequer iniciado, CELSO FURTADO entrou em processo de decadência política dentro do Govêrno GOULART e a proposta do Decreto foi substituída pelo Decreto n.º 52.256 de 11 de julho de 1963, em que se criaria uma Coordenação do Planejamento Nacional. Nesse decreto, em sua justificativa, o Govêrno afirmava a) que havia adotado o *Plano Trienal* e b) que as medidas postas em prática haviam permitido o contrôle da inflação permitindo-lhe assim planejar a intensificação do desenvolvimento.

12 FURTADO, Celso. *Organización y Administración del Planejamento,* Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, agôsto de 1964, p. 9.

13 O texto completo dêsse decreto é de fácil consulta pelos estudiosos por encontrar-se transcrito na íntegra como anexo 6 do livro do Prof. BENEDICTO SILVA, *Uma Teoria Geral de Planejamento,* Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1964, p. 165-174. Nesse seu trabalho o Prof. BENEDICTO SILVA oferece excelente material de consulta sôbre as tentativas de institucionalização do planejamento no Brasil de VARGAS a JOÃO GOULART.

Nessa coordenação não havia mais lugar para CELSO FURTADO; nem para Ministro de Planejamento algum. Era integrada pelos chefes dos Gabinetes Militar e Civil (nessa ordem, com o Militar citado em primeiro lugar) e pelo Coordenador Geral de Assistência Técnica. A verdade negava a retórica do Govêrno e exibia à História a origem conciliatória dêsse decreto e sua verdadeira função como epitáfio do *Plano Trienal*, atestado público da derrota política de FURTADO. O *Plano Trienal* morrera, a escalada inflacionária ressuscitava com nôvo vigor, e o desenvolvimento econômico desfalecia até a apresentação de taxas negativas de incremento ao final do ano; finalmente o Govêrno caía, deposto por uma coligação militar, dez meses depois de promulgado o decreto.

5. *O Planejamento depois de 1964: O PAEG e o PED*

O Govêrno que emergia do movimento armado de abril de 1964 já foi definido como uma composição tecnocrática apoiada pelo poder militar. [14]

A rotulação de tecnocracia decorre de dois fatos conjugados: a) a marginalização dos partidos políticos como agentes condutores da vontade popular na modelagem das opções de Govêrno e b) a montagem de uma estrutura decisória, em têrmos de política econômico-social cujo suporte era o embrião de sistema de planejamento, organizado para permitir ao Govêrno enfrentar os gravíssimos problemas de uma economia desarvorada pela hiper-inflação e atingida pela paralisia dos esforços de desenvolvimento.

O Govêrno CASTELO BRANCO convocou, para liderar o experimento tecnocrático, ao economista ROBERTO CAMPOS. A êle delegou funções similares àquelas previstas no decreto enviado por CELSO FURTADO ao Presidente GOULART, mantendo-se o pôsto de Ministro Extraordinário para assuntos de Planejamento e Coordenação Geral.

O esfôrço do Ministro CAMPOS e de seu grupo de jovens economistas recrutados, de preferência, entre os que tinham título no estrangeiro, institucionalizou-se no EPEA (Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada), surgindo assim fora do esquema tradicional da burocracia pública.

Através dêsse estratagema conseguiu-se: a) remunerar de acôrdo com o mercado de trabalho aos técnicos selecionados para a tarefa de formular o plano de Govêrno e b) organizar o trabalho dêsses técnicos em regime de tempo integral. Não seria possível nem uma coisa nem outra se o Govêrno houvesse seguido os padrões consagrados no direito administrativo para regular suas relações com os

[14] Ver MELLO E SOUZA, Nelson. Tecnocracia e Nacionalismo, *Revista Brasileira de Administração*, 2.º semestre de 1967, n.º 2, p. 71-108, para análise mais detalhada dêsse ponto.

servidores civis da Nação. Sòmente fora dos quadros burocráticos tradicionais seria possível organizar o sistema de planejamento.

Parece claro que êsse ponto poderia ser superado no caso brasileiro. Da crise político-social emergiu um Estado forte e um regime de excessão que poderia enfrentar os custos políticos de uma reforma administrativa ajustada às novas funções que se iria exigir da burocracia pública.

Não obstante, os responsáveis pelo poder julgaram mais realístico negligenciar os esforços em prol da reforma administrativa. [15] Adotaram como tática de ação, contornar o problema, marginalizando a administração centralizada pela criação de órgãos novos incumbidos de realizar tarefas dinâmicas a curto ou médio prazo. O EPEA foi um dêles.

A tarefa fundamental do EPEA, a curto prazo, foi a de elaborar os estudos de diagnósticos que serviriam de base para a formulação macroeconômica do Plano, o chamado *Programa de Ação Econômica do Govêrno* (PAEG).

O Govêrno preferiu chamá-lo *programa* e não *plano* devido a) ao grau de imprecisão inevitável no documento elaborado às pressas; b) à ausência de projetos que viessem a concretizar os objetivos de inversão. Essa ausência marcou o documento com um toque normativo e abstrato e c) ao fato de haver sido um esfôrço de cúpula, realizado de cima para baixo, sem a participação efetiva das diversas agências públicas que compõem o setor público federal.

A despeito de utilizar o mesmo nome *Programa*, o PAEG nada tinha a ver com o *Programa de Metas*. Pode-se dizer que, na prática, representou a sua antítese, já que não era e não foi plano setorial em busca de resultados quantitativos fixados como metas. Nem tinha o propósito de vencer pontos de estrangulamento da economia visando à criação de focos germinativos da riqueza social.

5.1. *Características do PAEG*

O PAEG foi, antes de tudo, uma resposta pragmática aos tremendos problemas econômicos de meados de 60. Não é nosso objetivo analisar a economia brasileira no período. Outros trabalhos, com

[15] Na verdade houve um esfôrço orientado nessa direção através do trabalho de um pequeno grupo técnico liderado por NAZARÉ TEIXEIRA DIAS. Os resultados no entanto teriam de ser lentos e o Govêrno poderia esperar. A urgência atropelou o esfôrço reformista e conduziu o Govêrno ao pragmatismo de soluções utópicas, desligadas de um esfôrço coerente e global de ajuste da máquina burocrática às necessidades da implementação de políticas econômicas planejadas. É digno de notar-se que pela primeira vez, desde que criado, o DASP ficava à margem do esfôrço de reforma administrativa. Ao Ministro Extraordinário do Planejamento foi delegada a tarefa, ficando êsse pequeno Grupo Técnico sob sua linha direta de autoridade.

êsse objetivo específico já o fizeram à exaustão. Sob o ponto de vista da técnica de planejamento o PAEG apresenta inovações importantes e que, no caso da experiência brasileira podem ser considerados progressos não desprezíveis.

A primeira delas é a tentativa, razoàvelmente bem sucedida, de introduzir doses significativas de coerência no uso do instrumental da política econômica. Pela primeira vez, desde a malograda tentativa do Govêrno JÂNIO QUADROS, seguiram linhas harmônicas e não conflitantes principalmente as políticas salarial, creditícia, monetária, fiscal e cambial visando a reduzir gradualmente a inflação, diminuir o *deficit* governamental, reduzir os desequilíbrios na balança de pagamentos e aumentar a capacidade de autofinanciamento do Govêrno através do aumento da receita tributária da União, de modo a permitir compatibilizar os investimentos programados com recursos existentes, captados sem o expediente heróico da emissão de papel moeda.

Em terceiro lugar, o PAEG comandou o processo reformista na Govêrno CASTELO BRANCO, a sincronia entre o Ministro do Planejamento e o Ministro da Fazenda, caso absolutamente único em todos os esforços do planejamento no Brasil. O Ministério da Fazenda recuou para um segundo plano, o instrumental, deixando ao Planejamento a tarefa formuladora da política econômica. Dessa forma foi possível harmonizar a política creditícia, a orçamentária e a monetária com os objetivos do PAEG.

Em terceiro lugar, o PAEG comandou o processo reformista na estrutura da administração pública, menos em seus aspectos micro — problema não resolvido — do que em seus aspectos macro, visando a instrumentar o setor público para a realização dos objetivos de ordenamento e disciplina do sistema.

Não se deve encarar sob um prisma iluminista os méritos do PAEG. Produto de uma conjuntura sócio-política específica, geradora de uma Govêrno forte, que reduziu o Congresso a um papel irrelevante, eliminou dos sindicatos o antigo poder político, suprimiu os partidos tradicionais, substituindo-os por outros cuja dinâmica era ditada pelo próprio Govêrno e ainda brandia o poder suasório dos inquéritos policiais militares e da cassação de direitos políticos, o nôvo sistema de poder concentrava uma capacidade de ação e coerção inigualada mesmo no período mais forte de VARGAS.

Essa moldura era própria ao surgimento de um Programa austero e disciplinador como o PAEG.

Como classificar o PAEG? Não foi um plano de Govêrno e sim um conjunto de diretrizes de política econômica unificadas para atingir certos ojetivos estabilizadores.

Êsses objetivos já mencionados anteriormente (redução da inflação através da higiene monetária e equilíbrio da balança de pa-

gamento) exigiam um esfôrço coerente das diretrizes de política econômica e de melhoria do setor público para sua correta implementação.

Podemos de modo breve apontar algumas implicações e a forma como o Govêrno reagiu, orientado pelo PAEG, para melhorar a eficiência do setor público e favorecer através dessa melhoria a obtenção dos objetivos pretendidos. Primeiramente no que se refere ao comércio exterior. A tendência histórica do processo era a de caminhar para a inelasticidade da pauta de importações.

Ao se aproximar a fase de esgotamento do processo de substituição das importações verifica-se, sempre, um maior enrijecimento dos componentes importados insubstituíveis, como certos produtos da indústria de base, matérias primas, máquinas complexas, combustíveis, etc...

A necessidade de manter, a níveis fixos, o dispêndio de divisas para cobrir essa parcela incomprimível da pauta de importações obrigou o Govêrno a certas medidas de política interna e externa de modo a incentivar as exportações, garantir reservas de câmbio, ou liquidez internacional e garantir os têrmos de intercâmbio. Igualmente, levou-o a rever os esquemas administrativos que regulam e influem, não só sôbre as importações (serviço de portos e aduanas) encarecendo-a sobremodo, senão também a tramitação administrativa que dificulta e onera o sistema exportador.

O PAEG levou o Govêrno a agir nessa direção, atacando-a em três frentes: a) adequação dos instrumentos de política, como a política cafeeira, a cambial, a aduaneira, a portuária e a de comércio exterior, ordenadas de modo integrado para cumprir os objetivos propostos; b) convênio com o Banco Mundial para o encaminhamento de uma solução viável para o problema administrativo e técnico dos portos nacionais e c) reforma do sistema do comércio exterior, especialmente em sua área administrativa, visando a simplificar a tramitação burocrática, extremamente complicada e onerosa, a que se submetia o exportador potencial brasileiro. Dessa forma pretendia o Govêrno viazilizar o PAEG, garantindo o equilíbrio da balança de pagamentos. Ao invés de se recorrer ao endividamento externo tentou-se, bàsicamente, captar, através das exportações, o volume de divisas indispensáveis para enfrentar os dispêndios com as importações incomprimíveis.

Em segundo lugar, o combate à inflação levou igualmente à integração da política creditícia, monetária, salarial e tributária, o que foi manejado pelo Govêrno de forma rija e austera. Para viabilizar essas políticas uma série de reformas administrativas e legais foram encaminhadas como, por exemplo, a reforma tributária visando a captar recursos não inflacionários para obras de infra-estrutura, a reforma bancária com a criação do Banco Central, a criação de instrumentos de conexão entre poupança pública e privada para in-

centivar o processo de inversão do setor privado da economia, através da multiplicação dos Fundos específicos, como o FINAME, o FUNFERTIL, o FUNDEPRO, o FUNDECE, o FIPEME, etc...

Como terceira conseqüência administrativa do PAEG temos a criação do sistema nacional de habitação para dar coerência ao objetivo de revitalizar uma indústria cuja relação capital-trabalho é favorável ao emprêgo de massa, modificando-se a política do Govêrno quanto aos incentivos para a construção civil e eliminando-se o congelamento do aluguel. Não necessitamos alongar os exemplos. Para nosso propósito basta ressaltar o fato de que o PAEG gerou conseqüências, menos como Plano, do que como documento de orientação, capaz de conduzir o Govêrno através de ações lógicas e integradas no campo da formulação da política econômica e da instrumentação do setor público. Assim sendo, o PAEG representou um passo adiante no processo de planejamento já que possuía três dimensões indispensáveis para o avanço de todo e qualquer esfôrço planejado:

a) estudos de diagnóstico, de enfoque analítico global, que serviam de base para as ações e opções de Govêrno no campo econômico e social;

b) uso coerente do instrumental de política econômica para obter os resultados previstos como macrobjetivos desejados;

c) instrumentação do Setor Público em função das necessidades de implementação das linhas de política econômica defendidas pelo Govêrno.

Não obstante êsses avanços, como técnica de planejamento, relativamente aos esforços precedentes, o realizado no período de Governo CASTELO BRANCO apresentou uma série de inconvenientes. Entre êles é possível mencionarmos os seguintes:

a) não foi resolvido o problema dos insumos estatísticos; o sistema estatístico continuou insatisfatório, lacunoso, duplicador, retardado e inviável para servir aos objetivos do planejamento. Essa lamentável falta, ainda não corrigida até hoje (quase 9 anos depois, desconhecemos ainda os resultados do Censo de 1960!) é capaz de produzir equívocos de diagnóstico sérios e, por outro lado, inviabiliza o esfôrço de quantificação necessário ao aperfeiçoamento da atividade planejada;

b) a reforma administrativa, tìmidamente enfrentada, permaneceu sem êxitos marcantes. Prometeu-se a descongestão das chefias executivas, a institucionalização da atividade programadora no nível de tôda a agência pública, o início do orçamento programado — como requisito dessa institucionalização — a programação financeira do desembôlso, ou programação do orçamento de caixa, sem o que fica sem sentido prático a criação de secretarias de planejamento setorial, e a modificação do sistema de contadoria pública. É pouco mas já seria satisfatório.

Não obstante, o resultado de tôdas essas promessas pode ser avaliado na situação seguinte do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária:

O demonstrativo de recursos do IBRA, órgão encarregado da reforma agrária revela a existência de uma programação de recursos aproveitada e aprovada a nível de orçamento, da ordem de 30.000.000 de cruzeiros novos para 1965, 51.530.000 para 1966 e 81.627.589 para 1967. Não obstante, forem efetivamente liberados, no decorrer do exercício, respectivamente 6.000.000, 28.000.000 e 28.527.407! Parte da verba solicitada não foi liberada por falta de condições de absorção do órgão e parte por fôrça dos planos de contenção do Govêrno. [16] Êsse fato indica a extrema debilidade do planejamento ao tempo do PAEG e o seu reduzidíssimo grau de institucionalização e ordenamento burocrático. Por outro lado, o rearranjo administrativo das diversas agências públicas que desenvolvem programas de inversão no setor agrário da economia não foi feito. Trabalho prévio realizado pelo autor [17] identificou a existência de cêrca de 50 agências públicas que operam a nível federal, cada uma delas com seus programas e projetos, alguns duplicadores entre si e todos demonstrando falta de coordenação executiva. Êsses fatôres, que são válidos igualmente para o setor industrial, mostram a debilidade do PAEG se visto como Plano do Govêrno, pois indica a existência de um grau de liberdade decisória ao nível das diversas instituições do setor público incompatível com os objetivos centralizadores de uma administração planejada;

c) a solução proposta para institucinalizar o planejamento na administração pública brasileira constante do esquema CAMPOS é claramente inconveniente. O Ministério de Planejamento é figura administrativa pouco recomendável no caso brasileiro. Num regime presidencialista o responsável direto pelo planejamento governamental deve ser, de modo nítido, o Presidente da República. Deveria caber a um *staff* especial, junto à Presidência da República, as funções outorgadas ao Ministro Extraordinário. A constituição de um Ministério de Planejamento acaba fazendo convergir para o Ministro tensões políticas que só a autoridade presidencial tem condições de absorver. Por outro lado a função de planejamento, com suas exigências técnicas e administrativas bastante concretas, poderá levar o Ministro responsável a uma posição incômoda, de preeminência, que irá provocar, de modo inevitável, conflito com outros Ministros. Não seria desacertado supor que, com o passar do tempo, ou o Ministro do Planejamento se transformaria em figura de anedota ou acabaria exercendo funções e desfrutando de uma soma de podêres que estariam muito próximos dos que se estimam adequados para

[16] CHACEL, Julian Magalhães. O Impasse na Reforma Agrária Brasileira, *Correio da Manhã*, Rio, 28 de agôsto de 1968.

[17] MELLO E SOUZA, Nelson. O Quadro Institucional da Agricultura Brasileira, *Correio da Manhã*, Rio, 19 de março de 1967.

um primeiro ministro de um regime parlamentar. O que é um contrasenso em sistema presidencialista. A inconveniência de se confundirem os papéis político e técnico do planejamento em um único personagem central parece ser um dado inquestionável em países como o Brasil;

d) por outro lado, pelo artigo 2.º, letra *b*, do Decreto 53.914 de 1964, o Ministro Extraordinário, para formar os quadros técnicos iniciais responsáveis pelo PAEG, foi autorizado a recrutar pessoal especializado em regime especial, dado que não adquiriam a natureza de servidores públicos. Essa importante limitação, se superou alguns problemas já mencionados antes (permitindo salários a preço de mercado e trabalho de tempo integral), fêz com que os funcionários decisivos para o esfôrço inicial do processo sistemático de planejamento não se constituíssem em corpo estável, capaz de acumular, intercambiar e transmitir experiência de trabalho de modo perseverante e duradouro. Além disso tal atuação contribui para que o esquema de fidelidade dêsse corpo técnico estratégico não esteja dirigido ao Estado senão ao Ministro que os contratou e do qual dependem. Estabelece-se dessa forma um alto grau de nomadismo institucional, incapaz de gerar uma base de experiências auto-aperfeiçoáveis dentro da burocracia civil. Em outras palavras, dificulta, senão impede, a burocratização da atividade planejadora, que continua sendo *ad hoc* ao Estado brasileiro, parecendo confirmar, assim, uma das teses iniciais dêsse trabalho.

Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED)

O esfôrço atual não oferece condições para uma avaliação sensata de seus méritos e deméritos dado que está, apenas, em seu início.

Podemos observar, no entanto, o retôrno do Ministério da Fazenda a uma posição de destaque no quadro da execução orçamentária e um evidente debilitamento do Ministério do Planejamento que voltou a afastar-se do Ministério da Fazenda.

O documento apresentado como *Programa Estratégico do Desenvolvimento* tem recebido críticas amargas, quer do Congresso (Comissão da Arena, partido oficial, de estudos do *Programa Estratégico de Desenvolvimento*) quer de setores da inteligência nacional através da imprensa especializada.

Não obstante, suas críticas envolvem as análises do diagnóstico e da terapêutica recomendada, situando-se, portanto, no plano da macroeconomia e da alegada ausência de coerência no uso do instrumental de política econômica.

Preferimos eludir a avaliação do esfôrço atual dado o seu caráter ainda embrionário.

6. *Conclusões*

6.1. A análise feita parece comprovar a hipótese inicial dêsse trabalho quanto ao sentido duvidoso da experiência brasileira de planejamento. As melhoras conseguidas são mais de ordem formal e referem-se à apresentação mais elegante dos documentos oficiais denominados como *Planos*. Parece resultar menos de um esfôrço sério de introspecção e melhoria técnica de um organismo exclusivamente dedicado a essas funções ao longo do período considerado (1940-1968) do que das idéias novas e melhor preparação dos economistas brasileiros treinados no estrangeiro nas técnicas modernas de julgamento.

Dessa forma, tratou-se mais de uma tendência à elevação técnico-profissional de economistas isolados, do que de um esfôrço de equipe baseado na introspecção, na análise da realidade brasileira, nas tentativas de modelos alternativos, na melhoria do sistema estatístico nacional e na gradual reforma da administração pública decorrente dêsse esfôrço, que, no fundo, é a prática de racionalizar o processo de formular e implementar políticas econômicas segundo metas pré-fixadas e através de meios quantificados com precisão.

6.2. Êsse fato básico, no caso brasileiro, decorre de condições políticas que não permitiram a continuidade administrativa de um organismo único. Ou, em outras palavras, da ausência de burocratização, em sentido weberiano. Os chamados planos brasileiros, conforme já vimos, tiveram, cada um dêles, diferentes organismos responsáveis por sua elaboração situados em diferentes contextos institucionais. O quadro a seguir dá uma idéia dessa diversidade.

QUADRO

PLANO	ÓRGÃO PLANEJADOR	NÍVEL DE RESPONSABILIDADE	SISTEMA DE ARTICULAÇÃO INTERADMINISTRATIVA
1. Obras e Equipamentos	Comissão Orçamento Ministério da Fazenda	Assessoria Ministério Fazenda	através da manipulação do orçamento público
2. SALTE	DASP	Assessoria Presidência	através de dotações especiais
3. Programa de Metas	Conselho de Desenvolvimento	Assessoria Presidência	através de fundos especiais, Grupos Executivos e dotações especiais
4. Plano Trienal	Ministro Extraordinário	Nível Ministerial	não chegou a objetivar-se
5. PAEG	Ministério do Planejamento	Nível Ministerial	ação coordenadora do Ministro do Planejamento articulado com o Ministro da Fazenda
6. PED	Ministério do Planejamento	Nível Ministerial	apenas anunciado; ainda não se objetivou

Da mesma forma em que mudam os organismos, mudam as equipes. Pràticamente só após 64 foi possível conservar a mesma equipe de trabalho mas a mudança de comando parece haver influenciado seu nível de autoridade técnica e a forma como seu trabalho se articula com o aparato administrativo do setor.

6.3. As repetições de equívocos e o precário grau de implementação do sistema planejado de administrar parece mostrar que os técnicos brasileiros negligenciam duas variáveis importantes no processo de planejamento: a) as condições político-sociais e b) as condições de adaptação da estrutura administrativa para a implementação do planejamento.

6.4. O *Plano SALTE* e o *Trienal* são bons exemplos de negligência do primeiro dos fatôres mencionados; e todos êles, sem exceção, inclusive o PAEG, são exemplos da segunda. As tentativas de reforma administrativa não guardam até hoje correlação com a idéia de administrar segundo as exigências do planejamento. As duas atividades seguiram linhas de desenvolvimento à parte e até hoje não guardam relação. A título de exemplo, ao se comentar o período CAMPOS e o PAEG, indicou-se o que ocorre no setor agrário da economia, responsável por cêrca de 50% do PNB. Para que o planejamento seja viável, parece imperativo, ao menos, que a reforma administrativa atinja as linhas do organograma do setor público de modo a centralizar a autoridade responsável pela gerência e coordenação geral e descentralizar a execução. Por outro lado, é imperativa a consolidação orçamentária e sua execução programada segundo as necessidades de investimento contidas nos programas e projetos do setor.

Não se conseguiu nem uma coisa nem outra, a despeito de tôda a retórica sôbre planejamento.

6.5. Do exposto parece lícito inferir que o Brasil é um exemplo de má utilização das conquistas modernas da técnica do planejamento. Os planos são tècnicamente mal feitos, as estatísticas em que se apóiam são precárias, os projetos inexistentes, a processualística burocrática inviabiliza de antemão a fase executiva, os interêsses políticos tumultuam e desarmonizam os centros de decisão, a administração orçamentária padece de primitivismo grave e reforça de modo perigoso a posição do Ministro da Fazenda, a descoordenação entre os diversos órgãos públicos é um problema não superado, etc...

6.6. Não obstante, insiste-se em *Plano* se negligencia-se a lição da experiência sôbre a única possibilidade aceitável de se introduzir doses crescentes de racionalidade no processo decisório: a de aperfeiçoar o processo de manejo corrente, segundo macrobjetivos explícitos, do instrumental de política econômica.

6.7. A administração segundo *Planos Globais* é um mito moderno e não seria o Brasil, com tôdas as debilidades apontadas, que iria conseguir superar as dificuldades técnicas de sua implementação. [18]

6.8. A insistência em apresentar Plano atrás de Planos, não só no Brasil como em outros países do mundo, decorre de um equívoco da teoria de fundir num mesmo conceito *plano* e *planejamento*. Segundo essa abordagem, o planejamento se viabilizaria através de planos e o plano seria assim o momento de concreção objetiva de um processo racional de preparar-se para a conquista de fins futuros desejados e explícitos. Planejamento seria assim o processo que levaria à montagem de planos econômicos e à sua correta implementação.

6.9. Dentro dêsse tipo de abordagem teórica, já tradicional, seria absurdo pensar-se em planejamento sem plano. E por admitir essa conclusão da moderna teoria dos planejamento os diversos governos insistem na preparação de planos — que não são cumpridos — para justificar o fato de que estão planejando. Jamais lhes ocorreu que poderiam planejar melhor sem planos. A experiência negativa de administrar segundo planos é frondosa e super-abundante. [19]

Não parece exagerada a conclusão do seminário técnico organizado pela ONU em Paris, em junho de 1964, ao sublinhar o fato de que o planejamento estava em crise.

6.10. Não obstante, o que *está* em crise não é o planejamento mas a forma de concebê-lo como um método racional de orientar o processo de decisões cujo centro é o estabelecimento de uma matriz específica de relacionamento entre o meio e os fins, indicados de forma explícita, precisa e quantificada. Em outras palavras: o que parece inexeqüível é a *meta-ótima* de considerar que o planejamento só se viabiliza através de planos de Govêrno, elaborados segundo a técnica de compatibilizar recursos financeiros, técnicos, humanos, administrativos e físicos com os fins desejados e fixados em têrmos de quantificações rigorosas, através de projetos específicos.

18 Ver de BRENO GENARI a magnífica série de artigos sôbre o problema em referência, publicada no *Correio da Manhã*, Rio, dias 24 e 31 de outubro e 14 de novembro, onde se mostra que um Plano bem feito deve apresentar-se, para efeitos de implementação, como uma constelação articulada e interdependente de projetos de inversão. Na prática trata-se de administrar uma rêde de projetos complexos o que obriga a uma modificação qualitativa na estrutura e na dinâmica da administração, até agora não conseguida, nem mesmo nos EE.UU., onde mais se avançou nessa direção.

19 Ver WATERSTON, Alberto. *Development Planning; Lessons of Experience*, Baltimore, John Hopkins Press, 1965, onde se passa em revista a experiência de planejamento de todos os Estados Modernos, inclusive algumas colônias, oferecendo-se uma visão melancólica do índice de eficiência na implementação dos Planos de Govêrno.

6.11. A concepção do planejamento que ainda não foi desenvolvida é a de entendê-lo como processo racional de formular decisões de política econômico-social cuja única exigência é a de manejar o instrumental de forma harmônica e integrada para alcançar fins explícitos mas não quantificados. A nosso ver, tal concepção torna viável o planejamento por ser a única possibilidade real de conseguir um mínimo de comando racional sôbre o processo de desenvolvimento.

6.12. Na experiência brasileira vemos que de suas origens ao *Programa de Metas* não se conseguiu nem Plano nem Planejamento, nesta acepção do têrmo. Isto é, até então o Govêrno nem administrava segundo as exigências impostas por uma matriz integrada de projetos que se propunha a executar, nem se guiava por certos macrobjetivos que funcionavam como elementos ordenadores para a utilização coerente do instrumental de política econômica. Êsse instrumental sempre foi manejado de forma incoerente e até conflitante (uns relativos aos outros) e os projetos não existiam nem como unidade — fim dos objetivos de inversão do Estado — nem mesmo como simples realidades formais.

6.13. A partir do chamado *Plano Trienal* tentou-se harmonizar o uso do instrumental de política econômica para atingir a certos objetivos pré-fixados como decorrência de estudos de diagnóstico. Tanto o *Trienal* quanto o PAEG já se inclinam nessa direção.

Se abstrairmos a *quantofrenia* [20] dos dois instrumentos citados, que para merecer o *status* de plano alinharam dados, números, percentagens e objetivos quantificados a atingir, o embrião de planejamento tal como o concebemos, já estava nêles contido. O *Trienal* caiu por isso. Se não fôsse apenas uma coletânea de metas, provàvelmente ficaria em vigência, uma vez que não teria conseqüências maiores. A atividade empírica de todo e qualquer Govêrno motivado pelo desenvolvimento se instrumenta através de Metas, em obras públicas em energia, em educação, em saúde pública, em comunicações, etc... Torná-las explícitas ou mantê-las como área reservada do conhecimento oficial não altera muito os fatos nem o rumo dos acontecimentos. De qualquer forma, com Programa ou sem Programa, com Plano ou sem Plano o Govêrno só faz o que é possível e se ajusta pragmàticamente em função dessa área de possibilidade. Mas, ao se pretender harmonizar o instrumental de política econômica com objetivos definidos de antemão, atinge-se a interêsses de grupos econômicos e de classes sociais inteiras, gerando um clima conflitivo extremamente insalubre para Governos fracos. Por isso caiu o *Trienal* e manteve-se o PAEG.

[20] Utilizamos aqui a expressão cunhada por PITIRIN SOROKIN para ironizar a propensão às quantificações da moderna ciência social e ao uso e abuso da estatística.

6.14. Também no PAEG, encontramos o infantilismo lúdico das quantificações. Quantificações que só se cumprem por acaso, assim como relógio parado acerta invariàvelmente duas vêzes por dia. Lá se pode ver que o Produto Bruto vai crescer em tantos por cento, o consumo será aumentado em outros tantos e a renda real crescerá de mais alguns tantos. É a chamada macroeconomia dos Planos, sem a qual seus autores serão reprovados em Harvard. Nada disso ocorreu, como já era esperado por aquèles que ainda transitam na área do bom-senso. Mas os macrobjetivos fixados, desde que abstraídos da *quantofrenia*, implicaram o uso coerente dos instrumentos de política salarial, cambial, creditícia, monetária, etc... como vimos na parte destinada à análise do PAEG. E isso é importante pois aí temos a essência do *planejamento sem plano*: estudos de diagnósticos que sirvam de base para a fixação de macrobjetivos tendenciais para cuja implementação duas coisas básicas são indispensáveis: o manejo de modo coerente do instumental de política econômica e o ajuste da máquina administrativa.

6.15. Neste caso, a reforma administrativa terá objetivos concretos e viabilidade operacional. E mais ainda: será indispensável. O que parece ser o equívoco dos teóricos é julgar que a reforma orçamentária, a modernização do serviço de pessoal, a mecanização dos serviços de contabilidade pública, a maior agilidade e flexibilidade do sistema de compras e suprimentos, etc... é imperativo da implementação de Planos de Govêrno. Não é. Administrar de acôrdo com Planos implica uma forma nova de estruturar o processo administrativo, adequada para a gerência de multiprojetos integrados. A essa forma se está chegando tìmidamente ao nível de ensaios e erros e de aproximações sucessivas, em algumas emprêsas que tentam controlar a execução de um único projeto de modo científico-racional e não de modo empírico. Mas ainda não se conhecem as técnicas adequadas para a administração de multiprojetos, nem sabemos se o atual nível de desenvolvimento tecnológico nos permite o comando das variáveis em encadeamento dialético que se deflagram numa situação como essa.

Portanto, as melhorias em têrmos de modernização e aumento de eficiência são válidas para o planejamento sem plano. Nunca para a administração de planos globais, onde penetramos no terreno encantado da neomitologia.

6.16. Essa abordagem do problema de reforma administrativa tem surgido com preferência nos últimos trabalhos sôbre planejamento econômico. Antes, culpava-se a não realização dos Planos devido às imprecisões na técnica de planejar. O que é sinônimo, para êsse tipo de literatura, de técnica de elaboração de Planos. Os Planos seriam inviáveis porque vítimas de equívocos grosseiros em sua montagem. O Brasil, tal como vimos, é um bom exemplo dêsse tipo de diagnóstico. Trabalhou-se intensamente durante tôda a dé-

cada de 50 para a construção de modelos microeconométricos, matrizes insumo-produto, projeções lineares e curvelineares, etc., etc., etc., tudo em vão. Os planos continuavam como realidades retóricas ou como mitos deflagradores de polèmicas mas não de ações governamentais.

Imaginou-se então que a grande debilidade reside na precariedade da administração pública; inadaptada para enfrentar o problema de implementação de *Planos de Desenvolvimento*. Propõe-se então reformas. A maior atenção dos reformistas foi dedicada ao orçamento. Cursos e mais cursos foram ministrados pelos Institutos de Planejamento sôbre técnicas de orçamento programado. Na América Latina o ILPES (Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social) percorreu os países da área a ensinar-lhes orçamento — programa. Julgava-se assim que estariam salvos pelo menos os bons planos, isto é, aquèles elaborados segundo a mais moderna técnica econômica. Ainda assim a resposta da realidade foi desalentadora. Proclama-se, então, a crise mas não se deseja ver que o *rei está nu*. Isto é, no atual momento histórico não há condições de implementar Planos. *Principalmente se o Plano fôr bem elaborado*. Nesse caso teremos uma constelação de projetos interdependentes cuja administração é de extrema complexidade devido à impossibilidade de se exercer comando efetivo sôbre o quase infinito número de variáveis que se cruzam e se interinfluenciam em uma cadeia dialética extremamente complexa no decorrer do processo de mudança social. Para isso torna-se necessária a montagem de uma nova estrutura administrativa que ainda não se conseguiu precisar mas que se sabe apenas ser qualitativamente diferente de tudo o que existe por agora. [21]

As reformas administrativas tradicionais só são operativas — e mesmo indispensáveis — para o planejamento sem plano, nunca para a administração de multiprojetos.

Dessa forma é possível concluir indicando que a lição a ser recolhida da experiência brasileira, se assim podemos chamá-la, é a de aprofundar a parte provada viável, isto é, prosseguir na tentativa de introduzir doses crescentes de racionalidade no processo de tomala de decisões através de a) adequados estudos de diagnósticos realizados por um grupo técnico estável, burocratizado, em sentido webe riano e apoiado em estatísticas dignas de confiança; b) coerência no manejo do instrumental de política econômica de modo a harmonalizá-la entre si e com os macrobjetivos pretendidos; e c) adequação da máquina administrativa para torná-la um meio eficaz de implementação das políticas selecionadas ao nível de decisão, iniciando-se assim um processo de reforma administrativa orientado pelos objetivos do planejamento.

[21] Ver de BRENO GENARI as características dessa diferença quantitativa na série de artigos mencionados. GENARI, Breno. *A dimensão administrativa do Planejamento Governamental", op. cit.*

SUMMARY

ECONOMIC PLANNING IN BRAZIL: SOME CRITICAL CONSIDERATIONS

In the past thirty years, a series of plans have been developed by successive Brazilian governments in a continuing effort to maximize the nation's resources for economic and social growth. This planning history has been quantitatively rich but qualitatively poor. The disjunction has stimulated Professor Mello e Souza to address himself to the problem of national planning and to offer some criticisms of Brazilian planning experience. Though political instability has obviously been a factor promoting discontinuity, his criticisms are aimed at the attitudes and strategic concepts which have sought to link planning to national goals and administration. He criticizes the fascination with techniques and plans to the exclusionsion of proper diagnosis of the socio-political reality, developing instruments to coordinate and carry out objectives, and creating an administrative structure centralized enough to make national decisions and decentralized enough to perform on the basis of those decisions. Thus, fixed, quantified objectives abound while the problem of functioning mechanisms for the coordinated, rational use of resources has been left unattended.

Although his interest and criticism are focused on the process and experience of national planning, he recognized variation in the level and results of Brazilian planning. National plans have failed due to faulty conception of the function of planning. Sectorial plans,

save in the sector of the petroleum industry under government responsibility, have not succeeded in overcoming the problems of formulation and execution thereby repeating old technical errors. Planning for the private sector has a somewhat brighter history due to the use of *Grupos Executivos* which has enabled the planning process to transcend the formalism and tradition-bound attitudes of the regular bureaucracy. Regional planning offers two relatively successful experiences, SUDENE and the strategy of the regionally oriented autarchy. Thus, planning history in Brazil is not entirely black but a certain shade of grey.

The major part of the article, however, is devoted to a descriptive analysis of the national planning experience. The plans included in this analysis are: The Works and Equipment Plan (POE); The Health, Food, Transportation and Energy Plan (SALTE); The Program of Goals; The Trienal Plan of Economic and Social Development; and the Plan of Governmental Economic Action (PAEG). Using these five plans for his historical experience the author sets out a series of errors of formulation and execution by which he analyzes that experience. With respect to formulation, he speaks of a lack of elaboration of programs and projects, of coordination among diverse goals, and of provision of qualified staff and techniques. He mentions the absence of the definition of resources necessary to the financing of the plan and the inadequate quantification of sectorial and national goals due to the lack of reliable statistical information. Finally, he notes the failure to coordinate the annual budget with the multi-year plans.

He sees the problems of execution as beginning in the absence of coordination between the various sectors of the public administration, the failure to develop an operative system of decentralization, the absence of any system of financial and fiscal control over execution, the difficulties imposed by the system of public accounting, and the absence of an adequate program of allocation for the liberation of resources. He ends by pointing to the failure to develop and use an integrated system of *political economic* tools in a mode compatible with the objective of the plans. The body of the article analyzes national planning experience in Brazil using these lists of errors as rough model of criticism.

Several conclusions emerge from this analysis with regard to planning in Brazil and in developing countries, in general. Plans have generally been of little avail in Brazil because of the lack of a continuous, bureaucratized (in the Weberian sense) planning organization set in an instrumentally suitable administrative structure and based on thorough diagnoses of socio-economic conditions and problems. Plans have become the justification for planning. Planning has come to be conceived as a rational method of orienting the process of decisions through the establishment of a precise and quantified relation between means and ends. But this conception

has led to a planning history rimmed with frustation, and failure, because of its rigidity in the face of flexible and changing reality. Rather, he suggests a conception of planning which understands it "as a rational process of formulating decisions about the policy, economy, and society whose only demand is that of managing the instrumentarium in a harmonious and integrated form in order to reach explicit, but not quantified ends". He calls this "planning without plans": the establishment of broad-scale tendencies through diagnosis whose implementation is carried out through an adjustable, coherent instrumentarium of political-economic tools.

Administration according to a plan of multiple, integrated goals is a sound procedure if the nation's administrative machinery contains the technical development needed to control the multiple variables linked to any situation of socio-economic change. Brazil does not possess this level of refinement and anv strategy of planning relevant to its problems must recognize this. The reforms which have been attempted fail to make this recognition as is true of the conception of planning informing the Brazilian experience. Therefore, unworkable plans, ill-diagnosed with little or no supportive instrumentarium or flexibility have been Brazil's legacy. This legacy seems likely to continue until the conception of planning comes to live in the reality of Brazil.