

Um processo empírico de avaliação de planos: o caso uruguaio*

GAYLE AVANT

1 Introdução. 2 O planejamento uruguaio em revista. 3 Critérios para avaliação de planos nacionais. 4 Avaliação do plano da CIDE. 5 Conclusão.

1 Introdução

Planejamento econômico não é novidade para a América Latina; não o era mesmo em 1961, quando foi firmada a Carta de Punta del Este. Essa Carta, que representa o documento básico da Aliança para o Progresso, incentivava vigorosamente os governos latino-americanos a elaborarem planos nacionais que lhes permitissem atingir os objetivos da Aliança e os ajudassem a obter auxílio dos Estados Unidos. Como seria de esperar, a maioria dos governos latinos aceitou o desafio, com variado grau de sucesso. Em meados da década de 60, ouvia-se ocasionalmente um comentário entre profissionais interessados, no sentido de que o plano organizado por determinado país não era tecnicamente satisfatório, ou que, em outro país, o órgão de planejamento não tinha força política. Ao cabo dessa década, alguns observadores já chegavam a dar por perdidas, por influtíferas, as diversas tentativas de planejamento.

* Tradução de Hugo Wahrlich.

Charles Goodsell, na sua crítica de cinco recentes livros sôbre planejamento para o desenvolvimento, observa que os autores, coletiva ou individualmente, chegam à conclusão de que "... as metas do planejamento raramente são alcançadas; não se pode esperar modificações revolucionárias, e por isto o planejamento não é produtivo; as realidades políticas são o ponto decisivo na área de que falamos, e por esta razão o planejamento não é verdadeiramente racional; e, finalmente, um planejamento centralizante, nas mãos de um pequeno grupo de especialistas ou burocratas, pode tornar-se drasticamente disfuncional."¹

O presente artigo representa uma tentativa de defender a tese de que não se deve jogar fora tudo porque alguma coisa não presta. Este artigo sugere que os observadores acadêmicos do processo de planejamento foram por demais apressados em dar agasalho às desilusões de que se tornavam possuídos os encarregados do planejamento em diversos países tôda vez que os alvos, talvez irrealistas, dos planos nacionais não conseguiam ser atingidos plenamente. O que se faz necessário é um enfoque empírico para avaliação dos planos: imagino que venham a ser revelados pontos fracos ou pontos altos nos planos e nos processos de planejamento que serão objeto de estudo, desde que não nos entreguemos à falácia do "total encantamento" ou da "total rejeição". Este artigo, pois, procura construir um modelo para avaliação de planos e a seguir aplicar êsse modelo a um dos mais bem burilados dentre os diversos trabalhos de planificação formulados sob a égide da Aliança para o Progresso. Procuraremos em primeiro lugar proporcionar as necessárias informações básicas sôbre o plano nacional e o processo de planejamento uruguaios. A seguir, discutiremos alguns critérios para avaliação de planos, e tentaremos desenvolver uma "fórmula" preliminar para a avaliação de planos nacionais. Finalmente, essa fórmula será aplicada ao caso do Uruguai.

2 O planejamento uruguio em revista

Em 1960, o Ministro das Finanças do Uruguai e um jovem e talentoso economista, Enrique Iglesias, resolveram trabalhar juntos para a criação de uma organização destinada a elaborar e avaliar projetos de investimentos no setor público. Durante um período de quatorze anos, a contar de 1952, foi o Uruguai governado por um colegiado de nove homens, denominado Conselho Nacional de Governô. Com essa forma de governô, o Ministro das Finanças tornava-se figura poderosa, porque, mais do que qualquer de seus colegas, era êle o homem que mandava no dinheiro. Embora Juan Azzini, o Ministro das Finanças em 1960, parecesse principalmente interessado em obter assessoramento para os numerosos projetos de investimentos submetidos à sua apreciação, o jovem economista tinha outros alvos em vista. Iglesias pretendia empreender o estudo, em larga escala, dos problemas econômicos e de bem-estar social com que

¹ GOODSSELL, Charles T. The development planning mythos and the real world. *Public Administration Review*, 30 (4): 454-58, jul./agô. 1970.

se defrontava o país e formular recomendações persuasivas sobre o que poderia ser feito pelo governo para resolver esses problemas. Em 1963, a organização criada devido aos esforços desses dois homens, denominada Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE),² produziu uma análise, em dois volumes, intitulada *Estudio económico del Uruguay*, que mereceu críticas favoráveis da imprensa uruguaia e de intelectuais interessados no assunto. Os técnicos da CIDE geralmente referiam-se a esse trabalho como o “Diagnóstico”, visto que era efetivamente apresentado como diagnóstico dos problemas econômicos do país. O Diagnóstico reclamava uma série de reformas, bem como formulação de planos anuais, trienais e decenais para execução dessas reformas. Os planos desenvolver-se-iam concomitantemente. Com certa dificuldade, o órgão de planejamento, já então ampliado, empreendeu essa tarefa e em 1965 apresentou ao Conselho Nacional um estudo em cinco volumes, intitulado *Plan nacional de desarrollo económico y social* (1965-74). A fim de facilitar a leitura do presente estudo, vamos doravante nos referir ao órgão de planejamento pela sua sigla CIDE e aos principais documentos que produziu pelos nomes de Diagnóstico e Plano Nacional.

O *Plano Nacional*, em cinco volumes com 3 800 páginas, compreendia na realidade três planos, além de uma série de anexos contendo descrições de projetos. Haveria um plano para cada ano do período em questão. O primeiro plano anual que fazia parte do documento original representava em essência simplesmente um programa de estabilização. O documento, *Esquema de acciones correspondientes al primer año de aplicación del plan*, doravante denominado Plano de Ação, era um conjunto de recomendações escolhidas em todos os cinco volumes, as quais deveriam ser postas em prática no primeiro ano do Plano. Esse vasto documento compreendia também um conjunto de metas trienais nas áreas de reforma institucional e organizacional, política econômica e regulação de investimentos públicos, orientação dos investimentos no setor privado para uma utilização socialmente produtiva e, bem assim, um plano trienal de investimentos consistindo de 50 projetos de investimento. Finalmente, continha o documento um plano decenal e mais outra lista de 21 projetos no setor público e 14 projetos no setor privado.

É oportuno examinar mais a fundo as razões desta elaboração simultânea de diversos planos. A Carta de Punta del Este (1961) situou a Aliança para o Progresso numa faixa de tempo de 10 anos. Certos objetivos, tais como a erradicação do analfabetismo deveriam ser alcançados até 1970. Além disso, dispunha a Carta sobre uma revisão anual dos programas nacionais de desenvolvimento. Havia, pois, estímulo na Carta para a elaboração de planos anuais e decenais. Poder-se-á pôr em dúvida a utilidade de um plano decenal de desenvolvimento para o Uruguai. O Uruguai já era vítima de uma espiral inflacionária (56% em 1965) quando o plano estava em fase de elaboração. A inflação rapidamente tornaria obsoletas

² Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

quaisquer projeções financeiras e produziria distorções nas relações de custo fixadas no plano decenal. Uma vez que a situação monetária e fiscal do governo uruguaio em 1965 era por demais instável para poder proporcionar base segura a um plano decenal de desenvolvimento, via-se Iglesias ante a opção de, ou adiar a elaboração do plano decenal ou basear esse plano a longo prazo na premissa de que seria possível implantar, com êxito, um plano de estabilização a curto prazo. O raciocínio de Iglesias aparentemente era de que a necessidade imediata do país consistia na estabilização econômica, tarefa que sem dúvida seria politicamente difícil e incerta. Uma perspectiva de planejamento por três anos daria azo a melhor distribuição de investimentos; isto porém somente seria possível depois que já se tivesse obtido considerável progresso no programa de estabilização e de que houvesse novamente recursos públicos disponíveis para fins de investimento. Quer dizer, os sacrifícios pessoais do programa de estabilização, que constituíam parte intrínseca do plano, evidenciavam-se desde logo, ainda que a execução bem sucedida de um plano trienal não pudesse produzir resultados como novas escolas, hospitais, mais empregos, etc., em quantidade suficiente para convencer de que um plano desse tipo valesse a pena. Por outro lado, um prazo de dez anos, estabelecido como período de planejamento, seria amplamente suficiente para demonstrar os resultados socioeconômicos de melhor distribuição dos recursos econômicos. Foi o que afirmou Iglesias em discurso a um grupo de homens de negócios.

“O país vai ter que passar ainda, na melhor das hipóteses, dois ou três anos difíceis; vai enfrentar grandes e dolorosas dificuldades, vai ter também dificuldades com o esquema de um plano, mas era preciso mostrar ao país que esse esforço de dois ou três anos de dificuldades podia representar um marco de 10 anos de possibilidades de crescimento.”³

O plano decenal deve pois ser olhado antes como um agrupamento de objetivos otimistas do que como um conjunto de diretrizes concretas.

Os objetivos gerais para o período de 10 anos compreendem um crescimento médio anual do Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* de 4%, um crescimento anual médio de investimentos fixos brutos de 8,9%, e um nivelamento geral e gradual, embora não quantificado, da distribuição da renda. O documento formalmente trata o plano trienal como uma estação intermediária de mudanças institucionais que deveriam levar à realização dos objetivos do plano decenal. Dessa forma, o plano trienal concentra-se em reformas estruturais, controle da inflação, restrição de financiamento externo e interno para restabelecer a confiança nas operações financeiras uruguaias, aumento dos índices de investimentos e incremento das exportações. Os objetivos específicos do plano decenal são esquematizados da seguinte maneira: 250 mil novos empregos (130 mil para novos trabalhadores e 120 mil para os atuais desempregados); taxa de crescimento do PNB de 5% nesse período (ou 4% *per capita*, presumindo um índice de crescimento demográfico de 1,2%); aumento do consumo privado, de 3,1%;

³ IGLESIAS, Enrique. Posibilidades del Plan. COMCORDE, Ciclo de Conferencias sobre El Plan de Desarrollo del Uruguay, out. 1965. 5 p. mimeogr.

eliminação, até 1967, dos deficits da balança comercial, e um superavit anual, na balança de pagamentos, de 70 milhões de dólares, a ser conseguido até 1974; eliminação, até 1974, da necessidade de investimentos estrangeiros; aumento anual das exportações, à razão de 8,1% e aumento de 6,6% nas importações; ênfase na produção de sementes de trigo e óleos vegetais durante os três primeiros anos do plano; aumento das exportações não tradicionais; maior grau de industrialização dentro do país dos produtos tradicionais de exportação uruguaia (carne e lã); renovação das duas principais estradas de rodagem nacionais e expansão da rede rodoviária rural à razão de 20% no período de 10 anos do plano; aumento do número de vagas nas escolas, nas seguintes percentagens, acima dos níveis de 1965: primário — 19%, secundário — 60%, técnico — 40% e universitário — 66%; duplicação do número de telefones e expansão dos programas habitacionais do governo; expansão, em 90%, do serviço de abastecimento de água e em 72%, das redes de esgotos nas áreas residenciais urbanas; promulgação de legislação específica visando a reforma nas áreas de agricultura, promoção da exportação, reforma tributária, criação de um banco central e reforma do sistema de seguros sociais.

O plano da CIDE proporcionava uma visão estritamente não revolucionária do novo Uruguai. Até 1974, seria atingido o pleno emprego, isto é, taxa de desemprego de aproximadamente 2%; haveria renda individual média muito mais elevada e distribuição de renda, entre as classes sociais, algo mais equitativa, bem como exportação menos dependente da lã do que tem sido o caso nas décadas passadas. Para depois de iniciada a mudança de rumos econômicos, previam os planejadores da CIDE expansão dos programas de habitação e bem-estar social, a par de menor dependência de empréstimos externos como fonte de capital.

A maneira de alcançar esses objetivos seria o aumento de investimentos nos setores público e privado. Num país que se via diante de acentuado declínio do PNB, de baixa dos preços, no mercado mundial, de um de seus principais produtos de exportação (a lã), e de preços cada vez mais elevados para os bens de consumo e de capital que precisavam ser importados, a solução politicamente inviável que se oferecia de imediato era simplesmente recomendar a diminuição do consumo de bens, tanto nacionais quanto importados. O plano tangencia habilmente esse problema. Segundo ele, o governo empreenderia uma série de reformas institucionais, inclusive a criação de um banco central, e procuraria um acordo entre governo, trabalhadores e empregadores, visando a uma limitação de aumentos de salários e preços. Essas reformas institucionais abririam caminho para novos investimentos no setor privado e novos empréstimos do estrangeiro. O setor público mediante a implantação de reformas de "eficiência e economia", que incidiriam sobre determinadas áreas da despesa pública, aumentaria seu orçamento de investimentos de tal maneira que a participação do poder público no investimento com recursos internos subiria de 22% em 1963, para 32% na década 1965-74. Diante de crescentes índices de produtividade, permitir-se-ia que o nível de consumo fôsse aumentado à razão de 3,1% por ano durante esse período de 10 anos, es-

perando-se que o investimento produzido internamente aumentasse na média de 8,5% por ano, no mesmo período.

O aumento das exportações era considerado ponto capital para o êxito do plano. A estratégia básica era de estimular cada vez mais a industrialização no próprio país de seus principais produtos de exportação, lã e carne, e por outro lado estimular o aumento das exportações de produtos não tradicionalmente exportados. Prevendo ainda piores dias para o mercado internacional da lã, a CIDE estimou um acentuado decréscimo nas exportações de lã não processada. Embora a substituição das importações não constituíssem um elemento importante do plano, esperavam-se certas poupanças nesse setor como decorrência do incremento da produção de açúcar, fertilizantes, fibras sintéticas e certos aparelhos eletrodomésticos.

Facêta interessante do plano era a de que a dependência de fontes estrangeiras para financiamento de capital deveria diminuir em termos percentuais, de 15% do investimento total, em 1965, para 8,8% em 1967, atingindo afinal 0,5% em 1974. Pouca menção se faz do possível papel do investimento estrangeiro privado. Para financiar o componente do plano relativo ao câmbio em moeda estrangeira, a CIDE estimou que necessitaria de 510 milhões de dólares, distribuídos da seguinte maneira: 200 milhões para cobrir o deficit da balança comercial; 250 milhões para amortização de dívidas a longo prazo; 60 milhões para redução da linha de crédito concedido ao Banco da República por bancos estrangeiros. A CIDE imaginou atender a êsses compromissos adiando o pagamento de 130 milhões de dólares devidos a fornecedores e, mais, o de um investimento estrangeiro de 20 milhões e o de novos empréstimos que seriam obtidos de governos estrangeiros, totalizando 360 milhões para todo o período abrangido pelo plano. Na ocasião em que o plano foi elaborado, fatores inerentes à rigidez institucional do sistema bancário uruguaio haviam permitido a acumulação de 53 milhões de dólares em créditos a longo prazo, principalmente destinados à importação de bens industriais. A CIDE abateu êsses 53 milhões do total de 360 milhões, acima referido, arredondando em 300 milhões de dólares a sua estimativa de crédito público estrangeiro necessário para o decênio do plano.

Os planejadores uruguaiois por vèzes admitiam e esperavam a ocorrência de padrões de comportamento sôbre os quais pouco contrôle poderiam exercer. Assim por exemplo, estimou a CIDE que a receita proveniente do turismo aumentaria consideravelmente no período de dez anos. Embora o comércio turístico, proveniente sobretudo do Brasil e da Argentina, pudesse reagir favoravelmente a certas inovações, tais como simplificação dos processos aduaneiros, facilidades para aluguel de carros e serviço de barcaças para o transporte de automóveis através do Rio da Prata, não há muita dúvida de que o aumento de custo para os estrangeiros em férias no Uruguai, provocado pelo programa de estabilização, poderia anular completamente quaisquer mudanças estruturais na economia uruguaia. Acresce que o fluxo de turistas provàvelmente é determinado tanto pelas condições políticas reinantes no Brasil e na Argentina, quanto pelas diretrizes econômicas uruguaiaias. Os planejadores uruguaiois também mostraram-se pouco realistas ao contarem com um considerável aumento dos

investimentos nos setores público e privado, que era o que seria necessário para que as metas de crescimento econômico pudessem ser atingidas. Essa projeção provavelmente exigiria uma alteração demasiado radical no comportamento tanto dos responsáveis pela política econômica uruguaia, quanto dos investidores privados.

A chave do Plano era o programa de estabilização. O Plano identificou a inflação como principal problema econômico do Uruguai a curto prazo. Rejeitou-se a fórmula usual para a restauração da estabilidade econômica, insistindo o Plano em que um continuado crescimento, definido como aumento de produtividade, proporciona o principal pré-requisito da estabilidade.

De passagem, observou a CIDE que desvalorizações da moeda feitas anteriormente haviam tornado os produtos uruguaios temporariamente competitivos no estrangeiro, mas deixavam de estimular o aumento da produção. Numa breve revista da história econômica do país, remontou o Plano às origens do declínio econômico da nação que se iniciou no começo da década de 50. As dificuldades para manter reservas adequadas em moeda estrangeira no Banco da República eram atribuídas à preferência dos diretores do Banco e de outros responsáveis pela política monetária por uma taxa cambial fixa. À guisa de explicação, cumpre salientar aqui que o índice de inflação no Uruguai era relativamente muito mais alto do que o dos países com os quais o Uruguai mantinha intercâmbio comercial. Uma taxa de câmbio livre e flutuante teria criado uma situação em que o valor do peso uruguaio em relação à moeda dos demais países teria diminuído na mesma proporção em que decrescia internamente o poder aquisitivo do peso uruguaio. O Banco da República adotou um outro sistema, a taxa fixa, isto é, o governo uruguaio obrigava-se a manter uma determinada taxa para a troca de sua moeda, ainda que isso significasse empregar escassos dólares para comprar pesos. Essa taxa fixa punha o governo diante de um dilema. Com efeito, muito embora a taxa de câmbio pudesse inicialmente ser estabelecida em níveis de paridade, teria por efeito fazer com que à medida que avançasse o processo inflacionário no Uruguai, diminuísse a procura de pesos por parte dos importadores estrangeiros que desejassem comprar mercadorias uruguaias, e o custo relativo dos bens importados, vendidos em pesos no mercado uruguaio, também declinaria. Como resultado, em breve o Banco da República ver-se-ia comprando pesos com dólares para sustentar o câmbio oficial. A modificação da taxa de câmbio tornava-se politicamente difícil porque exigia uma admissão bastante franca por parte do governo de que não tinha tido êxito em diminuir o ritmo de inflação interna, a qual, afinal, era a principal causa do problema. Enquanto os políticos contemporizavam, mais e mais câmbio estrangeiro tinha de ser empenhado na sustentação da taxa de câmbio, até que, finalmente, os políticos se viram compelidos a tomar alguma providência. Por outro lado, cada sucessiva desvalorização oferecia oportunidade para grandes especulações, com enormes lucros para os que conseguissem ter notícia prévia da desvalorização e assim podiam trocar pesos por dólares ao câmbio antigo e em seguida vendê-los ao câmbio

atualizado. Em suma, pois, adotou a CIDE a posição de que o sistema de taxas fixas não funcionavam bem, e passou a advogar um sistema de dualidade de taxas, em que a maioria das operações se realizariam ao câmbio livre.

A CIDE assumiu a posição estruturalista de que o suprimento insuficiente de bens e serviços, aliado a um crescente custo de produção, devido ao aumento dos preços dos componentes importados, representava a principal causa da inflação no Uruguai. O órgão de planejamento observou também que a pressão salarial era provavelmente o principal propulsor da espiral inflacionária. Como os níveis salariais não são estabelecidos em escala global, mas individualmente para cada indústria, a concessão de aumentos em uma indústria era o sinal para que os empregados em outros setores industriais também reclamassem aumento. Os planejadores da CIDE acreditavam que esse fenômeno de procurarem todos entrar pela brecha aberta era menos acentuado no comércio. A maioria dos comerciantes, segundo a CIDE, simplesmente transferia os aumentos de preços aos fregueses. Concluiu-se que a pressão salarial constituía o fator crítico; que, outrossim, o governo já tinha poderes legais para estabelecer uma política nacional de salários, e que a implantação de uma nova política monetária, por si só, não faria cessar a inflação.

A medida básica recomendada pela CIDE ao governo para controle da inflação e que representava mesmo o ponto central do plano anual era o Acôrdo Social.

Muitas vezes é difícil identificar o nascedouro de uma idéia. O conceito de acôrdo social foi introduzido e difundido no Uruguai por um economista argentino que na ocasião chefiava um grupo de técnicos estrangeiros que assistiam a CIDE na elaboração do Plano.⁴ Walter Rostow, então assessor do Presidente Lyndon Johnson, já havia antes apoiado uma idéia bastante semelhante em palestra feita em 1963 perante a convenção anual do Instituto de Aperos Agrícolas. Rostow visitou o Uruguai em fevereiro de 1965 e aparentemente teceu comentários favoráveis, junto a políticos uruguaios, a respeito do projetado acôrdo social, como instrumento de combate à inflação. Em discurso proferido no mês de junho seguinte afirmou Rostow que "... (o estado que desejar combater a inflação) necessita de uma política para a receita pública e de um acôrdo social que permita que tal política se realize com êxito. É preciso fazer a sociedade compreender que os conceitos de salário real, produtividade e política de preços devem ser entendidos de conformidade com a tese segundo a qual o salário real é igual à produtividade num ambiente não-inflacionário."⁵ Esse pronunciamento sintetiza os elementos básicos do acôrdo social proposto pela CIDE.

⁴ O mesmo economista mais tarde escreveu um livro explicando esse conceito. Ver MONTI, Angel. *El acuerdo social*. Buenos Aires, Ediciones de Política Económica, 1967.

⁵ Present status of international development policy, palestra feita perante Society for International Development, em reunião realizada na Brookings Institution, Washington, D. C., 2 jun. 1965.

A aplicação do acôrdo era concebida pela CIDE da seguinte maneira: o govêrno constituiria um Conselho Nacional de Salários, dirigido pelo ministro ou subsecretário de um dos ministérios econômicos. O Conselho teria representantes das organizações de trabalhadores e das principais entidades empresariais. Sob a liderança do Conselho, as indústrias fariam acôrds, estabelecendo as linhas mestras gerais para salários e preços. Existindo já comissões tripartidas em algumas indústrias, sugeriu a CIDE que estas formassem a base do sistema. A CIDE sugeriu, outrossim, que o Conselho procurasse assegurar o aumento paulatino do salário real, dentro de limites representados pelo aumento global de produtividade da economia. Para restringir os efeitos da pressão salarial, recomendou a CIDE que os aumentos de salário no setor privado fôssem coordenados de maneira que entrassem em vigor simultâneamente, e depois da negociação de um conglomerado de acôrds que constituíssem o acôrdo social nacional. Ao cabo do primeiro período de 12 ineses, seriam elaboradas linhas mestras para reajustamentos gerais baseados principalmente nos aumentos de preços de determinados bens e serviços essenciais, consumidos pelas classes trabalhadoras. O salário mínimo teria por base o poder aquisitivo necessário para manter o consumo dentro dêsse mínimo básico. Seriam reduzidas as diferenças salariais entre pessoas de igual capacidade executando igual trabalho.

A CIDE considerava mais difícil regular as rendas não salariais. Recomendou que os produtores de bens essenciais mantivessem os preços sem alteração durante um ano, desde que os custos de insumo permanecessem iguais. A idéia de acôrdo social, tal como o entendia a CIDE, exigiria que o govêrno procurasse fazer cumprir as leis tributárias por parte do setor privado e que adotasse políticas tendentes a desencorajar a distribuição dos lucros. Além disso, foram propostas várias medidas destinadas a controlar a especulação. A política de preços recomendada pela CIDE era estreitamente ligada à sua política salarial. Os bens e serviços a serem incluídos na lista básica era na maior parte produtos agrícolas: batata, açúcar, óleos vegetais, arroz, erva-mate, queijo, ovos, pão e trigo, leite, carne e vinho. O órgão de planejamento advogava que o nível geral de preços pudesse subir mais ràpidamente do que o nível dos artigos integrantes da lista básica. Assim, algumas das agruras inerentes a uma política antiinflacionária seriam evitadas aos trabalhadores urbanos, aposentados e pensionistas, de pequena renda, bem como aos desempregados. Para o setor público, propunha a CIDE a constituição de comissões interministeriais destinadas a reduzir a duplicação de esforços e limitar as despesas correntes, dando-se prioridade a projetos a curto prazo minuciosamente estudados e de alto rendimento. Não teve a CIDE condições para recomendar que as tarifas de serviços públicos fôssem aumentadas a ponto de eliminar a necessidade de subvenções do erário público, mas de qualquer maneira recomendou uma majoração "razoável" das tarifas.

Embora as reformas no setor público, que acabamos de mencionar, não fôssem parte integrante do acôrdo social, não deixavam de refletir a convicção dos funcionários da CIDE de que também o setor público tinha

responsabilidade em pôr em ordem a sua casa. Quanto aos problemas de balanço de pagamentos, escolheu a CIDE a saída mais fácil, que era simplesmente recomendar que as dívidas a curto prazo fôsem convertidas em dívidas a longo prazo, cuidando-se de fazer de futuro um planejamento mais cuidadoso, a fim de evitar que se avolumasse a dívida externa, com efeitos negativos sôbre a economia. No que diz respeito à política monetária, recomendou a CIDE uma restrição de crédito bastante rigorosa, tanto para o setor público quanto para o setor privado sendo que, porém, as restrições maiores incidiram sôbre o setor público. As prioridades para concessão de crédito ao setor privado seriam determinadas de acôrdo com os seguintes critérios: promoção da exportação, substituição de importações, produtos da lista básica, linhas de produção que empregassem muita mão-de-obra, e produção que utilizasse primacialmente insumos produzidos no país.

O êxito do plano a curto prazo dependeria do funcionamento adequado do acôrdo social, o qual, por sua vez, dependia da capacidade de liderança do govêrno e da disposição do setor privado e das organizações trabalhistas de cooperarem no contrôle da espiral de salários e preços. Vale notar que o custo do acôrdo social haveria de ser pago pelos produtores de gêneros alimentícios, isto é, pelo setor agrícola. Uma vez que seria mais difícil controlar preços urbanos do que salários urbanos, era de prever que os principais beneficiários do acôrdo seriam os comerciantes e pequenos industriais urbanos, situando-se em segundo lugar dentre os beneficiários, os trabalhadores urbanos. O plano anual pôs também grande ênfase no aumento de investimentos no setor público, os quais teriam o impacto imediato de diminuir o desemprego nas cidades.

Alguns dos objetivos contidos no plano anual parecem incompatíveis uns com os outros. Assim, por exemplo, reconhecia a CIDE, que a maior parte dos novos investimentos deveriam provir de fontes domésticas e reclamavam maiores investimentos, enquanto ao mesmo tempo propunha um sistema de contrôle de preços que transferiria rendimento dos produtos agrícolas para os assalariados urbanos de pequena renda. A insistência da CIDE numa vigorosa política antiinflacionária e numa taxa de crescimento *per capita* de 4% no primeiro ano do plano, parece encerrar uma contradição. Igualmente, a melhora no balanço de pagamentos significava aumento de exportações, o que por sua vez implica no oferecimento de incentivos sob a forma de maiores lucros para o setor que exporta, ou seja, a agricultura. Em vez disso porém o que se vê é que a CIDE recomendou uma distribuição mais progressiva das rendas e não uma redistribuição da renda salarial em benefício da agricultura.⁶

Seria de supor que a elaboração, apresentação e implantação de um plano nacional fôsem elementos distintos na composição do processo de planejamento. A apresentação do Plano Nacional e respectivos componentes representava tanto uma introdução às dificuldades encontradas na elaboração quanto servia como arauto das possibilidades realistas de sua

⁶ Grande parte dessa análise do Plano Anual Uruguaio é tirada de um ensaio de James Theberge, não publicado.

implantação. A intenção primitiva de Iglesias e de outros administradores da CIDE era apresentar ao governo uruguaio o plano completo, em princípios de 1965. O plano para o setor agrícola foi concluído em outubro de 1964 e os sete projetos de lei, anexos ao plano, foram imediatamente enviados ao Legislativo. Em fevereiro de 1965, completou-se o plano trienal e atualizou-se um plano anual, elaborado em novembro de 1964; na mesma ocasião, Iglesias apresentou sinteticamente o teor de todo o plano ao Conselho Nacional. No mesmo mês, Walter Rostow, então assessor do Presidente Lyndon Johnson, visitou o Uruguai e segundo se informa teceu encômios ao plano em palestra com diversos altos funcionários uruguaio. Enquanto a CIDE se apressava para completar as análises setoriais que compunham o corpo do plano, foi o sistema bancário uruguaio vítima de uma série de tragédias que levaram o governo a apoiar-se ainda mais na CIDE como orientadora de sua política monetária. Entre essas tragédias avulta a falência de cinco bancos privados uruguaio, inclusive um dos maiores da República, e bem assim a revelação de uma generalizada deficiência administrativa no Banco da República, banco estatal de finalidade múltipla. Nessa situação econômica que se agravava e que levava o Conselho Nacional a procurar melhores fontes de assessoramento, elaborou e apresentou a CIDE a versão final de seu plano, focalizando a política monetária e os cinco mais importantes dentre os 13 planos setoriais que compunham o plano nacional: agricultura, habitação, indústria, transporte, e educação. O governo suportou a tempestade política causada pela falência dos bancos sem tomar uma atitude decidida; os demais elementos constantes da apresentação do plano tornaram-se anticlimáticos. As cópias mimeografadas da versão final e completa do plano, juntamente com o plano de ação, foram concluídos em fins de setembro e a seguir encaminhados ao Conselho Nacional. A COMCORDE, organização de homens de negócios, fez realizar uma série de seminários para divulgação do plano. Os esforços da imprensa e de outros órgãos publicitários em favor do plano pouco êxito tiveram, porque na ocasião o Conselho Nacional estava preocupado com problemas decorrentes de inquietações operárias e por duas vezes adiou a discussão do plano. A CIAP (Comissão Interamericana da Aliança para o Progresso)⁷ havia programado debates sobre o plano da CIDE para o mês de dezembro, esperando que até lá o plano contasse com a aprovação oficial do governo. Ao invés porém o Conselho Nacional do Uruguai simplesmente autorizou que a CIAP apreciasse o documento do plano. O Conselho Nacional finalmente o aprovou em fevereiro de 1966, gesto que os funcionários da CIDE interpretaram como bem intencionado, porém tímido. Já que o plano completo não fôra objeto de ampla divulgação o Centro de Estudantes de Ciencias Económicas y Administración publicou em março de 1966 um sumário de 900 páginas, sendo que mais tarde, em dezembro do mesmo ano, foi publicado um sumário popular de 50 páginas por um banco particular.⁸

⁷ CIAP: Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso.

⁸ COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO (CIDE), El plan para un nuevo Uruguay, publicado por Banco Aldave y Martinez, Montevideo, dez. 1966.

Conforme sugere a análise que acabamos de esboçar, o plano da CIDE foi exaustivamente trabalhado e baseava-se numa cuidadosa análise da situação uruguaia. Seria inexato sugerir que a apresentação do plano tivesse galvanizado o governo uruguaio para a ação; seria incorreto sugerir também que as recomendações tivessem sido em grande parte executadas. Terá sido, então, o processo de planejamento uruguaio um fracasso? Cremos que não.

3 Critérios para avaliação de planos nacionais

Passemos em revista sucintamente o conteúdo do Plano Nacional Uruguaio, as circunstâncias em que o mesmo foi elaborado e as circunstâncias em que se fizeram as primeiras tentativas de implementação. Como se avalia um plano ou um processo de planejamento? Uma solução óbvia é indagar se os objetivos alcançados através de um determinado plano estão de acordo com os objetivos substantivos da pessoa que o avalia. Por esse prisma, um plano bom seria aquele que resultasse na realização de objetivos que seriam também os do avaliador; um plano mau atingiria objetivos antitéticos aos preferidos pelo avaliador; um plano inócua, do qual não resultassem mudanças na política governamental, seria irrelevante do ponto de vista do avaliador. Tendo em vista que o ponto focal deste artigo é a administração do planejamento e não o conteúdo substantivo do plano, parece indicado formular uma lista de característicos que têm ou parecem ter relação com uma bem sucedida realização dos objetivos visados por um plano nacional. Tanto tem sido escrito sobre planejamento nacional que se torna impraticável examinar toda a literatura pertinente ao assunto. Todavia, o plano que aqui está sendo discutido é de um país sul-americano que formula o seu programa de desenvolvimento sob a égide da Aliança para o Progresso. Talvez seja por isto indicado examinar mais de perto o material referente ao processo de avaliação de planos que já registre a experiência da Aliança.

Não é de surpreender que os estudiosos do planejamento tenham concluído que o problema essencial é a execução do plano e não a sua elaboração. Albert Waterston observa que quando "... os líderes políticos emprestam alta prioridade ao desenvolvimento, o país geralmente se desenvolve mesmo sem plano formal; por outro lado, na ausência de estabilidade política e de um apoio continuado do governo, os planos de desenvolvimento, por melhores que sejam terão pouca probabilidade de ser executados com êxito."⁹ Aparentemente, pois, uma boa execução do plano é mais importante do que a sua boa elaboração. Bertram Gross preocupava-se com o mesmo problema quando escreveu o ensaio *Activating National Plans* para o Grupo de Administração Comparada.¹⁰ Finalmente, uma das conclusões gerais de um seminário sobre Administração

⁹ WATERSTON, Albert. What do we know about planning? *International Development Review*. 7 (4), dez. 1965.

¹⁰ GROSS, Bertram. *Activating national plans*. CAG, jul. 1964. mimeogr.

para o Desenvolvimento realizado no Escritório Nacional de Planejamento de Bogotá, na Colômbia, sob os auspícios da OEA em março e abril de 1964, foi que “o impecilho maior para o desenvolvimento latino-americano não é a falta de planos, mas sua execução inadequada”.¹¹

Se a implementação representa o problema chave com que se defrontam os planejadores nacionais, qual o padrão de execução que deve ser considerado adequado? Zygmunt Bauman, num brilhante trabalho elaborado para o Grupo de Administração Comparada, arrola os pré-requisitos do plano “perfeito” — o plano que seria integralmente implementado. Sugere o autor que para um plano poder ser perfeitamente executado, é preciso que o sistema seja auto-suficiente, isto é, “... todos os recursos — físicos, humanos, intelectuais — necessários para o desempenho das atividades compreendidas no plano, devem estar disponíveis dentro do sistema e em condições de poderem ser livremente manipulados...”¹² O planejador necessita dispor de informações perfeitas, e ele próprio precisa ser perfeitamente racional. Os elementos integrantes do sistema social não podem ter interesses conflitantes, e o planejador precisa ter autoridade total e incontestada para fazer com que as determinações do plano sejam levadas a efeito. Bauman afirma que os países socialistas da Europa Oriental não satisfazem êsses requisitos para um perfeito planejamento, e por isto parece provável que o mesmo aconteça com os países menos desenvolvidos em geral e os países da América Latina em particular. Assim, dificilmente poder-se-á esperar uma implementação perfeita dos planos nacionais dos países latino-americanos.

A tendência de estabelecer para o plano metas excessivamente otimistas e, de outro lado, a imperfeição do controle que os governos latinos exercem sobre as respectivas economias, são dois problemas que merecem especial atenção. Seria lícito dizer que a superestimação das metas de um plano não constituiria problemas se tôdas as metas fôsem superestimadas em função do mesmo fator. Infelizmente porém nota-se uma tendência entre os planejadores latino-americanos no sentido de por um lado superestimar as metas e pelo outro, não explicitar o processo pelo qual essas metas são estabelecidas. O efeito prático dessa tendência é tornar-se virtualmente certo que nenhum plano latino-americano consegue atingir suas metas.¹³

Um dos outros elementos da situação latino-americana que torna longe de perfeito o mundo dos planejadores dessa região é a falta de controle por parte dos governos de grandes segmentos da economia dos respectivos países. Fred Levy, numa das raras análises verdadeiramente empíricas de um plano nacional, verificou que a maioria das metas do plano venezuelano (1960-1964) não era atingida e que o índice de crescimento *per capita* era menor e o desemprego maior depois do plano do que antes. O plano aparentemente estava bem estruturado, e o governo venezuelano

¹¹ ROBINSON, Brandon. Resumo mimeografado da conferência. p. 8.

¹² BAUMAN, Zygmunt. The limitations of perfect planning. Comparative Administration Group. jul. 1964. mimeogr.

¹³ Ver a discussão desse tópico em WATERSTON, Albert. *Development planning lessons from experience*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1965, cap. 9.

pôs em execução importantes parcelas do mesmo. Levy explica o hiato entre promessa e resultado nos seguintes termos: "O erro principal do raciocínio dos planejadores foi a flagrante subestimação do pessimismo do setor privado, causado pelo enfraquecimento do setor petrolífero e pela turbulenta e incerta situação política. O resultado foi que superestimaram grandemente a capacidade do governo para estimular o investimento privado através da política tarifária de crédito".¹⁴

Para resumir o debate, podemos dizer que um planejamento "perfeito" é cousa rara, e que circunstâncias de força maior ou uma flutuação econômica estranha à economia planejada podem impedir a realização mesmo das mais razoáveis metas estipuladas pelos planejadores nacionais. Outro fator que complica a situação é que por motivos profissionais ou políticos os planejadores, por vezes, são levados a estabelecer metas que não são razoáveis. Se quisermos seriamente cuidar do problema da avaliação de planos, e pôsto que alguns planos "bons" não conseguem atingir seus objetivos econômicos, torna-se imperioso definir uma série de características secundárias que permitam medir o que seja "bom" em matéria de planejamento econômico nacional.

John Friedman realiza por nós essa tarefa.¹⁵ Usando tipologias desenvolvidas por Berry¹⁶ e Apter,¹⁷ identifica numerosos países como "sistemas de conciliação de tipo transicional moderno". Os países latino-americanos que enquadrou nessa categoria foram México, Argentina, Venezuela, Chile, Uruguai, Brasil e Colômbia. Baseado em dados empíricos (sic) sobre a Venezuela e o México e observações randômicas do planejamento nacional no Brasil e no Chile, Friedman constrói um arcabouço analítico e conclui que "o aumento da capacidade de escolha racional"¹⁸ é a principal medida pela qual devem ser julgados os planos e os processos de planejamento. De acordo com Friedman, um bom plano ou processo de planejamento, ampliaria a área de consenso estável, criaria condições para um permanente diálogo entre os grupos detentores do poder, facilitaria a coleta e análise de dados econômicos, aperfeiçoaria as estruturas e práticas administrativas, reduziria a vulnerabilidade da economia diante de mutações no exterior e institucionalizaria a presença de órgãos formais de planejamento no sistema político nacional.

Existe outro grupo de resultados produzidos pelo planejamento que, sem terem o alcance daqueles arrolados por Friedman, são mais difíceis de definir com precisão e além disso, uma vez definidos,

¹⁴ LEVY, Fred D. Planning and administrative reform in Venezuela. CAG, s.d. p. 21. mimeogr.

¹⁵ FRIEDMAN, John. The social context of national planning decisions: a comparative approach. Comparative Administration Group. 1965. mimeogr.

¹⁶ BERRY, Brian J.L. Basic patterns of economic development. In: GINSBURG, Norton, coord. *Atlas of economic development*. Chicago, University of Chicago Press, 1961, parte 4.

¹⁷ APTER, David. System process, and politics of economic development. In: HOSELITZ, B.F. & MOORE, W.E., coord. *Industrialization and society*. UNESCO, Mouton, 1963. p. 135-58.

¹⁸ FRIEDMAN. op. cit. p. 37.

são mais difíceis de relacionar especificamente com o processo de planejamento. Assim tem sido objeto de muita discussão o chamado “efeito educativo” do planejamento. Wiles afirma que um dos benefícios de um bom planejamento é que “... põe as pessoas a pensar e falar de maneira prática, em vez de travarem discussões ideológicas...”¹⁹ Gerhard Colm sugere que “... o exercício de planejamento tem valor ainda que sirva apenas para incutir na liderança política a consciência de que as decisões devem ser tomadas não somente em função de seu impacto político imediato, mas de seu efeito a longo prazo sobre o desenvolvimento econômico e social.”²⁰ Finalmente, Robert Daland, em sua excelente análise do planejamento brasileiro, aponta outro “efeito educativo” de um bom planejamento ao observar que a prática de um planejamento nacional, com uma imprensa livre, dá ao povo a noção de que “... o governo sabe para onde vai e que está trabalhando para o bem comum.”²¹

Se existem “efeitos educativos” de um bom planejamento para determinados indivíduos na sociedade, pode também haver algum lucro no planejamento para todo o sistema político. Wiles sugere que um bom planejamento “... dá coragem ao governo para fazer mais, e põe um freio nos seus ímpetos de fazer demais”.²² Arthur Lewis apresenta o problema de uma maneira diferente, mas concluir que um bom planejamento será no mínimo meio caminho andado para o estabelecimento de prioridades no setor público.²³ Colocando-se em posição semelhante, Robert Daland conclui que “... uma função mais sutil dos planos brasileiros tem sido a de proporcionar uma técnica específica para focalizar o esforço feito no sentido de chegar a um consenso sobre diretrizes de governo”.²⁴

Existem mais dois tipos de resultados positivos do planejamento citados na literatura, os quais porém mostram-se insuscetíveis de uma classificação precisa: Ted Morgan diz que o planejamento pode ou talvez deve resultar num movimento geral da economia em prol da adoção de práticas mais eficientes.²⁵ Finalmente, o planejamento no contexto da Aliança para o Progresso foi estruturado de forma que um dos produtos de um bom planejamento seria poder o país obter maior assistência estrangeira.²⁶

Já vimos que diversos critérios podem ser adotados para avaliação de um plano nacional. Recapitulando, parece que o processo mais simples é estudar a relação entre metas e desempenho. Uma vez que com êsse

¹⁹ WILES, Peter. Economic activation economic planning and the social order, CAG, 1964. p. 11. mimeogr.

²⁰ COLM, Gerhard. Certain aspects of planning as a tool for social and economic development. Washington, National Planning Association, abr. 1964. p. 2. mimeogr.

²¹ DALAND, Robert. *Brazilian planning*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967. p. 208.

²² WILES. op. cit. p. 11.

²³ LEWIS, W. Arthur. On assessing a development plan. *Economic Bulletin*, Ghana, maio-jun. 1959, p. 2-16.

²⁴ DALAND, Robert. op. cit. p. 208.

²⁵ MORGAN, Theodore. Economic planning points of success and failure. Fev. 1965. mimeogr.

²⁶ DALAND. op. cit. p. 208.

critério quase todos os planos teriam que ser condenados como lamentáveis fracassos, e desde que fatores sobre os quais os planejadores não têm controle influenciam a economia, fizemos uma tentativa de encontrar outros critérios que melhor permitissem distinguir entre planos bons e planos ruins. Friedman sugere uma série de instrumentos de análise para medir a eficácia do planejamento. Esses padrões (ampliação da área de consenso, etc.) são aqui classificados como secundários, porque o objetivo básico e explícito de quase todos os planos de desenvolvimento é a consecução de um determinado nível de crescimento econômico, geralmente mediante a realização de metas setoriais de investimento e produtividade. A melhor organização do planejamento, o alargamento da área de consenso, etc., constituiriam logicamente padrões secundários para aferição da eficácia do planejamento, isto é, verificado não haverem sido atingidos os alvos propostos em matéria de crescimento, produtividade e investimento, poderíamos passar a um segundo plano de análise, em função de um nível fixado para certos pré-requisitos de um planejamento eficaz. Dessa forma, pôde a literatura sobre planejamento produzir grande número de instrumentos secundários de mensuração da eficácia do planejamento.

Se por um lado é certo que a aplicação de padrões econômicos para aferição da eficácia teria como resultado avaliações geralmente negativas dos planos nacionais latino-americanos, quer me parecer por outro lado, que os planos latino-americanos em sua maioria pouco impacto têm tido nas áreas mencionadas por Friedman. Com efeito, predizer que um processo político-administrativo com prazo determinado possa "reformular as estruturas administrativas e reduzir a vulnerabilidade da economia a pressões externas..." parece o mesmo que pretender calçar elefante com bodoque. Em certos casos torna-se de todo impossível precisar o grau em que determinado plano ou processo de planejamento terá atingido aqueles objetivos que denominamos padrões secundários. Por isto, seria talvez de bom alvitre procurar ainda uma terceira ordem de critérios de aferição para a hipótese de não se chegar a um resultado prático com os já mencionados. Assim, pois, caso não consigamos encontrar provas de que as metas declaradas foram atingidas, e se tampouco conseguirmos encontrar provas de que o plano ou processo de planejamento tenha produzido acentuadas mudanças no sistema administrativo ou econômico, talvez possamos obter resultado abordando o problema por outro prisma, ou seja, procurando indícios de haver o órgão de planejamento conseguido realizar alguma coisa que lhe proporcione o potencial necessário para atingir os objetivos secundários ou primários. A posse de tais características por parte de determinado órgão, processo ou documento de planejamento, representaria um instrumento terciário para medição da eficácia do planejamento.

Quais serão então os requisitos de um bom planejamento? Mais uma vez voltamo-nos para Albert Waterston que identifica os "obstáculos administrativos ao planejamento."²⁷ Embora Waterston apresente suas con-

²⁷ Trata-se do capítulo 7 de sua obra, *Development planning; lessons from experience*, op. cit. p. 249-89.

clusões de forma negativa (p. ex., más práticas de administração de pessoal não conduzem a bom planejamento) não lhe parece injustiça abandonar o componente negativo e simplesmente dizer que as boas práticas de pessoal podem ser um dos fatores que levam o bom planejamento. Além de boas práticas de pessoal, Waterston discute também a relação entre, de um lado, tempestividade dos atos, eficiente contabilidade e contrôles financeiros, um órgão de planejamento bem organizado, boa coordenação e, de outro lado, bom planejamento.²⁸ Outro requisito para um bom planejamento foi salientado por Bertram Gross. Esse autor salientou a necessidade de uma “base de ativação”, o que foi por ele definido como “... uma rede de grupos de apoio e larga aceitação popular (do plano)”.²⁹ Grupos-chave a serem incluídos numa eficaz base de ativação seriam segundo Gross os líderes nacionais, inclusive o chefe do Estado, ministros e os funcionários ocupantes dos postos mais importantes da administração financeira e, bem assim, grupos políticos pertencentes aos principais partidos. Saul Katz, partindo desses requisitos de um bom planejamento e acrescentando outros, fundiu tudo em seis “sistemas de ação para o desenvolvimento”, que seriam os seguintes: mão-de-obra, finanças, logística, participação, legitimidade do poder e informação.³⁰ Algumas das categorias de Katz dispensam maior explicação, quanto às demais, faz-se mister breve comentário. A expressão “logística” refere-se a todos os elementos, exceto a disponibilidade de recursos, que possam impedir o fluxo físico de materiais e equipamentos. Por participação entende-se a formação de “... um amplo consenso de aceitação pública para um plano nacional de desenvolvimento.”³¹ Poder legítimo na terminologia de Katz pode equacionar-se com a obtenção de um apoio eficaz para o plano, por parte das pessoas responsáveis pelas decisões, compreendida nesse apoio a aplicação de sanções aos funcionários que não queiram conformar-se com as exigências do plano.

O elemento que não se vê em parte alguma representado nas categorias de Katz é a necessidade de uma liderança eficaz e dinâmica dentro do próprio órgão de planejamento. Tem-se a impressão que os problemas inerentes à conceituação e mensuração da liderança têm impedido os estudiosos do planejamento de tratarem explicitamente a esse requisito de um bom planejamento.³² Por essa razão o conceito de liderança na organização raramente tem sido examinado expressamente em relação ao planejamento nacional. Bertram Gross empregou a expressão “ativação” num sentido muito próximo da definição usual de liderança. Definiu ativação como “... algo que é feito através de uma combinação de vários métodos, persuasão, pressão e promoção de auto-afirmação”.³³ Pelo menos o pro-

²⁸ Activating national plans. Comparative Administration Group, julho 1964. mimeogr.

²⁹ Ibid. p. 23.

³⁰ The administration of national development planning elements of framework for the evaluation of action capability. Washington, União Pan Americana, fev. 1964.

³¹ Ibid. p. 18.

³² Para um comentário sobre esse problema, ver SELZNICK, Philip. *Leadership in administration*. New York, Harper and Row, 1957.

³³ Gross. op. cit. p. 5.

blema da liderança do órgão pôde entrar ainda pela porta dos fundos como uma das considerações pertinentes à implementação de um plano econômico nacional.

A análise que acabamos de fazer de alguns estados sôbre avaliação de planos nacionais foi estruturada com o objetivo de permitir a formulação de um conjunto de critérios de avaliação que pudessem ser aplicados a qualquer plano nacional — especificamente ao Plano Nacional Uruguaio de 1965 a 1974.

Seja-nos pois permitido recapitular de maneira sucinta os elementos dêsse arcabouço avaliativo. O principal ponto em foco deve ser a exequibilidade do plano; o plano deve ser compreensível. Os dados econômicos e estatísticos devem ser apresentados da maneira mais simples possível. Deve-se preferir a simplicidade à elegância na análise econômica contida no plano. Minha impressão é que a implementação eficaz de um plano é prova *ipso facto* de que êsses critérios foram obedecidos.

Embora contando com a probabilidade de uma resposta negativa, deve-se antes de tudo indagar se os principais objetivos substantivos (índice de crescimento econômico, investimentos, etc.) foram atingidos. Essa mesma linha de investigação pode ser seguida com referência a objetivos setoriais e subsetoriais. A etapa seguinte focalizaria o grau em que o plano nacional ou o processo de formulação do plano terão mudado os parâmetros básicos do sistema político e/ou econômico de modo a permitir um planejamento eficaz em data futura. Tais elementos compreenderiam especificamente a ampliação da área de consenso estável dentro do sistema e a criação de condições para um continuado diálogo entre os grupos detentores do poder, aprimoramento dos dados econômicos e de engenharia, a diminuição da vulnerabilidade da economia ante pressões externas e, bem assim, a criação de condições para a institucionalização do planejamento dentro do sistema político. Outros resultados positivos compreenderiam uma sempre maior consciência, por parte do povo e dos tomadores de decisões, da necessidade de uma participação mais racional do setor público na economia, da necessidade de um movimento geral na economia no sentido da adoção de práticas mais eficientes e a obtenção de maior ajuda estrangeira.

Finalmente, o plano e o órgão de planejamento poderiam ser avaliados em função do grau em que o órgão terá sido capaz de satisfazer os requisitos de um planejamento eficaz. Duvido que se possa organizar uma lista geral e completa de requisitos de um planejamento eficaz; o que temos é um rol de fatores necessários mas não suficientes para um planejamento eficaz. É preciso dar algum crédito aos planejadores que redigiram planos bons, que fizeram o que podiam para ver êsses planos executados e que, por motivos talvez inteiramente estranhos ao caso, viram-se parcial ou totalmente ignorados. Nessa categoria incluiríamos a utilização de pessoal competente no órgão de planejamento, o apoio a um rigoroso controle contábil e financeiro das atividades planificadas, os esforços, por parte do órgão de planejamento, para manter boas relações com os demais mi-

nistérios e repartições, os esforços para reunir grupos de pressão e autoridades influentes em apoio ao plano, e o exercício de uma liderança eficaz por parte dos administradores do órgão de planeamento.

4 Avaliação do plano da CIDE

A CIDE advogou a abolição do executivo colegiado no Uruguai; pugnou a constituição de um pequeno grupo de intelectuais denominado Instituto Uruguayo de Desarrollo Económico y Social (IUDES), que se destinaria a conseguir apoio para as recomendações do órgão de planeamento. Terá a CIDE conseguido que alguma dessas coisas acontecesse? Na primeira parte deste ensaio sugerimos que haveria necessidade de estudos de planeamento mais detalhados e com orientação mais empírica. Se quisermos ser bem objetivos e usar uma linguagem precisa, devemos admitir que a CIDE provavelmente não foi a “causa” de qualquer desses fenômenos não obstante seu papel assaz importante na criação do IUDES. Para que se possa estabelecer logicamente uma relação de causalidade entre duas variáveis, é necessária a ocorrência dos três seguintes fatos: a) as duas variáveis precisam variar juntas na direção prevista; b) a variável independente deve preceder no tempo a variável dependente; c) é preciso garantir que o valor da variável dependente não seja alterado por fatores estranhos.³⁴ Tomando a reforma constitucional como variável dependente temos que, muito embora a CIDE tivesse recomendado determinadas reformas e estas tenham sido mais tarde introduzidas, é certo que muitos outros grupos além da CIDE advogavam reformas semelhantes. Dessa forma, dificilmente será possível comprovar a relação de causalidade. Contudo, talvez coubesse ainda dizer que a CIDE teve influência na aprovação de reformas constitucionais. Dizer-se que há menos certeza na validade desta conclusão do que na validade de conclusões baseadas em provas estatísticas sugere que existem diferenças quanto ao grau de certeza das conclusões. Poder-se-ia ter uma relativa certeza de conclusões baseadas em mensurações empíricas diretas dos fenômenos. Ter-se-ia um pouco menos certeza de conclusões baseadas em mensurações empíricas indiretas e mensurações parciais ou no julgamento coletivo de um grupo de especialistas. Sendo iguais os demais fatores, teríamos ainda menos certeza da validade do julgamento isolado de um só especialista. Tomemos como exemplo a instalação de um serviço moderno de abastecimento de água para uma pequena comunidade. O exame direto da água para verificação da presença de impurezas proporcionaria uma prova convincente do grau de pureza da água. Outros tipos de prova seriam menos persuasivos: a prova do desaparecimento de certas espécies de impurezas após a implantação do novo sistema (prova parcial da pureza da água); prova da menor incidência na comunidade de doenças causadas pela água (prova indireta da pureza da água); e/ou o testemunho não corroborado de um grupo de observadores especialistas (bebedouros de água, talvez)

³⁴ SELTZ, Claire & JAHODA, Marie et alii. *Research methods in social relations*. New York, Holt Rinehart & Winston, 1959. p. 422.

quanto à maior salubridade da água. A prova menos convincente seria provavelmente o depoimento isolado de um perito observador único.

Estamos agora em condições de classificar quanto à sua eficácia o Plano Nacional uruguaio. Dispomos de um conjunto de critérios de eficácia; temos um plano ao qual aplicar esses critérios e temos também um meio de especificar o grau de confiança que pode ser depositada em nossas conclusões. O quadro 1 representa um sumário de esquemas de avaliação aplicados ao Plano Nacional uruguaio. Examinemos sucintamente cada um desses critérios.

Quadro 1
UMA AVALIAÇÃO TABULAR DO PLANO URUGUAIO

CRITÉRIOS	APLICABILIDADE AO CASO URUGUAIO	CONCLUSÃO PROVÁVEL	GRAU DE CONFIANÇA
Questão preliminar: Era o plano da CIDE suficientemente bem feito para permitir implementação?	sim	sim, com determinadas exceções	médio
1. Medidas primárias da eficácia do plano:			
1.1 Foram alcançadas as principais metas do plano?	sim	não	alto
1.2 ...foram alcançados alguns objetivos?	sim	sim	alto
2. Medidas secundárias:			
2.1 Levaram os esforços educativos ao aumento de um consenso estável a favor do plano?	sim	sim	baixo
2.2 Criação de condições para um continuado diálogo?	irrelevante	—	—
2.3 Diminuição da vulnerabilidade ante pressões externas?	sim	provavelmente não; incerto	baixo
2.4 Institucionalização do planejamento?	sim	sim	alto
2.5 Deu motivação para a generalização de práticas mais eficientes?	não comprovável	—	—
2.6 Maior ajuda externa?	sim	sim	médio
3. Medidas terciárias da eficácia do plano:			
3.1 Pessoal do órgão geralmente competente; inclusive capacidade de liderança dos dirigentes?	sim	sim	médio
3.2 Apoiou desenvolvimento de adequados contrôles financeiros e contábeis?	sim	sim	médio
3.3 Manteve boas relações com grupos de interesses, ministérios e público?	sim	sim, de um modo geral	médio

Questão preliminar: Terão sido o plano e o processo de planejamento da CIDE capazes de produzir um programa executável?

A pergunta deve ser sim — se nos lembrarmos de que o plano uruguaio está sendo comparado com outros planos econômicos latino-americanos e não com um plano ideal, e também se nos advertirmos de que contingências políticas por vezes exigiam dos planejadores uruguaiois, assim como presumivelmente também o exigem dos planejadores em outros países, que incluíssem em seus planos estimativas e metas irrealísticas. Para fundamentar esta assertiva, cumpre analisar os planos econômicos latino-americanos preparados pelo Conselho Interamericano Econômico e Social, doravante designado pela sigla CIES.³⁵ Os técnicos do CIES prepararam um quadro comparando os característicos dos órgãos de planejamento de 20 repúblicas latino-americanas; os três primeiros itens do quadro original aparecem no quadro 2. Um exame atento do texto evidencia que seus autores tinham idéias próprias quanto à “melhor” maneira de organizar um órgão de planejamento. Os itens A e B do quadro 2 são perguntas cujas respostas podem ser medidas numa escala ordinal. O item C consiste de uma série de quatro perguntas a serem respondidas *sim* ou *não*. Para obter-se medida comparativa geral das organizações de planejamento latino-americanas, foi estabelecido um sistema de classificação para os dados do CIES que permite calcular o escore para cada país. Organizou-se uma simples escala original, com base nas alternativas do item A, atribuindo três pontos à primeira alternativa e estabelecendo uma escala de valor decrescente para as demais alternativas. O item B foi tratado da mesma maneira, sendo de três pontos o escore máximo. Como o item C consistisse de quatro perguntas admitindo apenas a resposta *sim* ou *não*, deu-se um ponto a cada resposta positiva. Em conseqüência, o escore máximo possível para cada instituição de planejamento era 10 pontos, e o escore mínimo, um ponto. O escore geral médio das instituições de planejamento dos diversos países foi de 6,3; o plano da CIDE atingiu o escore 8. De acôrdo com essa prova, bastante rudimentar, 11 instituições de planejamento tiveram escore inferior ao da CIDE, e somente uma teve escore mais elevado do que a instituição uruguaia. Parece assim razoável concluir que a CIDE institucionalmente estava à altura de sua missão — ao menos em comparação com outros órgãos de planejamento latino-americanos.

O estudo realizado pelos técnicos da CIDE permite ainda outro caminho para responder a nossa pergunta preliminar. Analisaram eles os característicos técnicos dos planos produzidos pelo 20 órgãos de planejamento relacionados no quadro 2. Essa análise dos característicos dos planos consta do quadro 3. Foram apresentados quesitos a respeito dos 20 planos, cada qual comportando resposta *sim* ou *não*. Cinco dos quesitos destinavam-se a identificar o tipo de plano em causa, sete perguntas focalizavam os instrumentos utilizados e outras sete diziam respeito às áreas de ação abrangidas pelo plano. Tornou-se, assim, possível obter uma medida um tanto grosseira, porém aproveitável, do plano, atribuindo um ponto

³⁵ Conselho Interamericano Econômico e Social, CIES.

para cada resposta positiva — o que nos daria um escore máximo de 19 e um escore mínimo de zero. Aplicada essa escala, verificou-se que o escore médio dos vinte planos foi 10,7, enquanto o escore da CIDE foi 16. Podemos pois concluir que, pelo menos em comparação com oito planos de outros órgãos de planejamento latino-americanos, o plano e o processo de planejamento da CIDE estavam à altura de sua missão.³⁶

1.1. Terão sido atingidos os principais objetivos substantivos? Caso contrário, terão sido ao menos alcançadas algumas metas setoriais? Não, os principais objetivos substantivos do plano não foram atingidos; o aumento médio anual do produto interno bruto no período 1966-1969 foi de 1,5%, quando a meta era de 5,2%; o investimento bruto aumentou à taxa média de 0,5% no triênio, em contraste com a taxa prevista de 8,9%. As exportações diminuíram de valor, num índice médio de 2,1% em cada ano do período, quando a expectativa era de um aumento de 8,1%. As importações decresceram em média 4,9% em confronto com o índice previsto de 6,6%.³⁷ Convém lembrar que essas metas substantivas baseavam-se na execução de programas recomendados pelo plano, os quais, porém, na verdade, jamais foram implementados.

1.2. Terão sido pelo menos alcançados alguns dos objetivos substantivos da CIDE? Para responder a essa pergunta, examinamos minuciosamente um documento da CIDE intitulado *Esquemas de Acciones Corresdientes al Primer Año de Aplicación del Plan*,³⁸ doravante designado Plano de Ação. Esse documento continha uma lista de 330 recomendações que deviam ser implementadas no primeiro ano. Essa lista não representava tôdas as recomendações do plano; tampouco abrangia recomendações de grave importância e repercussão política, porque as recomendações dessa natureza eram tratadas individualmente. Não continha, igualmente, o documento recomendações técnicas, de relativamente pouca monta, que pudessem ter aparecido no relatório técnico de algum membro da equipe que elaborou o plano. No entanto constavam do plano de ação muitas das recomendações de médio alcance que a CIDE julgou suscetíveis de serem postas em prática tão logo fôsse o Plano de Ação publicado. O do-

³⁶ Os países foram classificados segundo uma escala de característicos do plano. A seguir foram classificados segundo uma escala de característicos do órgão de planejamento, comparando-se os resultados. Aplicou-se uma medida comum para os dados classificados, o coeficiente de diferença de classificação de Spearman, que produziu um R de + 0,07. O baixo R permite-nos deduzir que as duas escalas não medem as mesmas cousas e corrobora a tese de que boas organizações de planejamento, tal como definidas pelo CIES, não produzem necessariamente bons planos.

³⁷ O plano da CIDE exigia o aumento das exportações para custeio de maior importação de matérias-primas necessárias como insumos das indústrias de bens de consumo. Se a diminuição da receita de exportações estivesse inteiramente fora do controle dos dirigentes uruguaios, talvez devido a uma baixa do preço da carne, poderia ter sido aconselhável uma política de restrições seletivas às importações, e tal política poderia ter sido recomendada no plano. Na verdade o declínio da produtividade teve papel importante na redução das receitas de exportação, havendo sido prontamente introduzidas limitações à importação para assegurar a solvência do Banco da República.

³⁸ Montevideo, set. 1965. mimeogr.

Quadro 2
CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONAIS DAS ORGANIZAÇÕES DE PLANEJAMENTO LATINO-AMERICANAS

		a														b					
	Valores	Argentina	Bolivia	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	Equador	El Salvador	Guatemala	Haiti	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	República Dominicana	Trinidad Tobago	Uruguai	Venezuela
A. Nível do Órgão de Planejamento																					
1. Presidencial	3	x			x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x			x	x
2. Ministerial	2			x															x		
3. Departamento ou comissão técnica	1		x									x									
Subtotal		3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	1	1	3	3	3	1	2	3	3	
B. Composição do Conselho de Planejamento																					
1. Todos os ministros de assuntos econômicos	3															x	x				
2. Ministros do Desenvolvimento e representantes de órgãos autônomos	2	x			x			x		x			x		x					x	
3. Conselho Misto com representação do setor privado	1		x						x			x									x
4. Ausência de conselho	0			x		x	x				x	x		x					x		
Subtotal		2	1	0	2	0	0	2	1	2	0	1	0	2	0	2	3	3	0	2	1
C. Funções do Órgão Central de Planejamento																					
1. Coordenação da assistência técnica estrangeira	1	x	x	x	x		x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
2. Coordenação da assistência financeira estrangeira	1	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x			x		x
3. Elaboração do orçamento — programa	1		x	x		x													x	x	x
4. Reforma administrativa	1		x	x	x	x					x	x				x	x	x	x	x	x
Subtotal		2	4	4	3	3	1	2	2	2	3	3	1	2	0	3	3	3	4	3	4
Total		7	6	6	8	6	4	7	6	7	6	7	2	5	3	8	9	7	6	8	8

a) As notas de rodapé do quadro original foram suprimidas.

b) No item B, Equador e México foram avaliados duas vezes pelo CIES. No cômputo do escore e da média foi usada a alternativa de escore mais baixa.

Fonte: CIES, Estado de la Planificación en América Latina (OEA/Ser.H/X.14), p. 21.

Quadro 3
CARACTERÍSTICOS TÉCNICOS DOS PLANOS LATINO-AMERICANOS

a) As notas de rodapé foram suprimidas.
Fonte: CIES, Estado de La Planificación en América Latina
(OEA/Ser.II/X.14/, maio de 1969, p.8

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colômbia	Costa Rica	Chile	El Salvador	Ecuador	Guatemala	Haiti	Honduras	México	Nicarágua	Panamá	Paraguai	Peru	República Dominicana	Trinidad Tobago	Uruguai	Venezuela
Tipo do plano																				
1. Prazo longo e/ou curto?		x	x				x	x			x			x	x	x		x	x	
2. Executável em curto prazo?	x	x	x		x	x	x			x	x	x						x		x
3. Plano Geral de investimentos?			x				x												x	
4. Plano de investimentos públicos?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
5. Avaliado por "9 homens sábios"?		x		x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x	x	
Subtotal	2	4	4	2	3	3	5	3	2	2	4	3	2	3	3	3	0	3	4	3
Instrumentos de planejamento																				
1. Modelo de crescimento?	x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x		x	x	x	x	x	x
2. Modelo multisetorial?				x	x		x	x							x					
3. Programas setoriais?	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x				x		x	x	x
Programação financeira																				
4. Orçamento monetário?	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x		x		x	x	x	x	x	x
5. Orçamento de recursos e aplicações do setor público?	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x		x	x		x	x	x
6. Orçamento de balanço de pagamentos?	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x	x
7. Projetos de investimentos para certos setores?		x	x		x		x	x			x	x	x		x	x		x	x	x
Subtotal	5	6	7	6	6	6	6	7	4	2	5	5	5	0	5	6	2	6	6	6
Áreas substantivas do plano																				
1. Tributação	x						x	x			x	x				x			x	x
2. Moeda e crédito	x		x			x		x			x	x				x			x	
3. Preços e salários	x		x			x		x											x	
4. Comércio exterior		x	x			x	x	x			x	x		x	x			x		x
5. Agricultura e indústria		x	x			x	x	x			x	x		x		x		x	x	x
6. Integração econômica							x											x		
7. Reforma agrária		x				x	x	x			x	x		x		x				x
Subtotal	3	3	4	0	0	5	5	6	0	0	5	5	0	3	1	4	0	3	4	4
Total	10	13	15	8	9	14	16	16	6	4	14	13	7	6	9	13	2	12	14	13

cumento continha certas informações a propósito de cada uma das recomendações, tais como o setor econômico ao qual se aplicava e, no caso de algumas das recomendações, o nome do órgão ou órgãos que deveriam executá-la. Outras informações a respeito de cada uma das recomendações eram obtidas através de entrevistas com os funcionários do órgão de planejamento. Dois anos depois da publicação do Plano de Ação (e portanto um ano após deverem ter sido cumpridas as recomendações) cada uma delas foi discutida com pelo menos dois funcionários da CIDE bem conhecedores do assunto. Foi-lhes perguntado se consideravam que a recomendação relativa à sua respectiva área de competência havia sido executada integralmente, parcialmente ou se não havia sido de todo implantada. Quando não se obtinha resposta alguma ou a resposta era ambígua, ou quando os funcionários divergiam quanto ao resultado de determinada recomendação, esta não poderia ser incluída na categoria das implementadas.³⁹ Os resultados desse teste são apresentados no quadro 4. Baseado nos escores das 296 recomendações que podiam ser classificadas sem qualquer ambiguidade, ligeiramente mais da metade ou seja 52%, não haviam sido executadas até a data da entrevista; 25% haviam sido implementadas parcialmente e pouco menos de um quarto, ou 22%, haviam sido implantadas integralmente. Embora as recomendações da CIDE não se limitassem às 330 encontradas no Plano de Ação, e embora fôsse impossível verificar o grau de implementação de alguma delas, essas estatísticas não deixam de proporcionar uma base para a conclusão de que pelo menos alguns dos objetivos setoriais estabelecidos pela CIDE foram efetivamente atingidos.⁴⁰

Esse padrão irregular de implementações apresenta-se também na análise do progresso alcançado na implantação de 50 projetos de investimentos no setor público, compreendidos no plano trienal da CIDE. O processo aqui seguido foi identificar o órgão do governo responsável pelo projeto e entrevistar o funcionário, geralmente um engenheiro, responsável pelo andamento do projeto dentro desse órgão. Essas entrevistas foram realizadas em setembro de 1967, dois anos depois da elaboração do plano trienal. Não foi possível obter qualquer informação de 20 dentre os 50 projetos de investimento. Com base nos dados obtidos relativamente aos restantes 30 projetos, verificou-se que nada tinha sido feito para implantar 14 dos mesmos; outros 14 ou estavam em andamento ou ainda sendo objeto de estudo, havendo esperança de que esses projetos oportunamente

³⁹ Para avaliar o nível de implementação das recomendações da CIDE, foi usada uma variante da técnica denominada "painel de especialistas". Poder-se-ia alegar que os técnicos da CIDE teriam idéias preconcebidas quanto ao resultado das recomendações. Entrevistas preliminares haviam revelado que como muitas das recomendações eram eminentemente técnicas, as únicas pessoas que tinham condições para opinar sobre o grau de implementação das recomendações da CIDE eram as que as tinham formulado. Para uma explicação muito mais detalhada dos processos de coleta de dados, ver minha dissertação, não publicada, intitulada *Planning and political influence: the Uruguayan case*. Chapel Hill, University of North Carolina, 1968.

⁴⁰ Para outro relato das realizações da CIDE, ver CIAP, *Domestic efforts and the needs for external financing for the development of Uruguay*. OEA SER.H/XIV, agô. 1966. p. 59-60.

Quadro 4

IMPLEMENTAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES POR SETOR

A. Recomendações em áreas que não administração pública

	Implementação integral	Implementação parcial	Ausência de implementação	Respostas ambíguas	Total
Agricultura	5	9	10	4	28
Indústria	3	11	15	4	33
Energia	3	2	1	0	6
Transporte motorizado	6	11	10	2	29
Transporte ferroviário	2	2	13	0	17
Transporte marítimo	5	2	6	4	17
Transporte aéreo	1	2	3	0	6
Telecomunicação	0	0	1	2	3
Turismo	0	0	1	1	2
Educação	1	1	5	0	7
Habitação	0	6	9	1	16
Serviços de água e saneamento	6	8	13	0	27
Saúde	3	0	0	0	3
Previdência social	1	0	1	0	2
Comércio	0	2	3	0	5
Sistema monetário	1	1	5	0	7
Subtotal: Outras recomendações	37	57	96	18	208

B. Recomendações para administração pública

	Implementação integral	Implementação parcial	Ausência de implementação	Respostas ambíguas	Total
Reorganização	9	0	14	7	30
Reforma do Serviço Público	4	4	20	2	30
Reforma orçamentária	6	5	5	5	21
Reforma financeira	7	2	8	1	18
Reforma dos processos	3	6	13	1	23
Subtotal: Recomendações para administração pública	29	17	60	16	122
TOTAL (4: A e B)	66	74	156	34	330

viesses a ser levados a efeito; e dois dos projetos tinham sido completamente executados.

Está claro que nem tôdas dentre as 330 recomendações contidas no Plano de Ação seriam de igual importância, o mesmo acontecendo aliás com os 50 projetos de investimentos recomendados no plano trienal. Na introdução do presente ensaio manifestamos nossa preferência por medi-

ções quantitativas da implementação dos planos. Embora torne-se necessário presumir a equivalência quanto à importância das 330 recomendações e dos 50 projetos de investimentos, para que possam ser aplicados os critérios quantitativos que aqui adotamos, cumpre reconhecer que essa presunção não é inteiramente válida. Assim, por exemplo, é bem possível que das 330 recomendações tenham sido implantadas com êxito somente as mais triviais, enquanto as mais importantes estejam sendo ignoradas. O que se pode responder a uma objeção dessa natureza é que as 330 recomendações tinham importância aproximadamente igual dentro da ordem de coisas planejada pela CIDE, o mesmo podendo dizer-se também dos 50 projetos de investimentos.

Pelo menos algumas das recomendações importantes da CIDE foram implementadas. Coube ao órgão de planejamento desenvolver e promover as seguintes iniciativas:

- a) O plano para o setor agrícola, incluindo sete projetos de lei que em conjunto refletiam as recomendações do órgão de planejamento para a lavoura uruguaia. Dos sete projetos, os três mais importantes (sobre reservas florestais, fertilizantes e sementes) já foram convertidos em lei.⁴¹
- b) Foi criado o Banco Central, em grande parte mediante transferência do departamento de emissões do Banco da República, com a finalidade de controlar o sistema bancário particular e as casas de câmbio. Iglesias foi o primeiro presidente do novo Banco Central, depois de exonerar-se da CIDE.
- c) Foi criado e parcialmente implantado um novo sistema tributário agrário, baseado na produtividade potencial da terra.
- d) À instância da CIDE, foi criado na reforma constitucional de 1966 um órgão para assuntos do serviço civil, o qual começou a funcionar em 1968. Essa repartição procurou implantar as recomendações da CIDE, tendo sido chefiada por Aquiles Lanza, um médico que havia apoiado vigorosamente a CIDE na Câmara dos Deputados e que depois chefiou a Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que é órgão de planejamento e orçamento (OPP).
- e) A CIDE desenvolveu um vasto programa habitacional, o qual sofreu apenas pequenas alterações por parte do órgão de planejamento e orçamento antes de ser convertido em lei em 1968. As mudanças determinadas por essa lei estão sendo efetivadas.
- f) O processo de elaboração orçamentária recomendado pela CIDE foi formalmente adotado no Uruguai, atribuindo-se ao órgão sucessor da CIDE a responsabilidade pela preparação do orçamento.
- g) Dois dos maiores órgãos autônomos, o monopólio de energia elétrica e telefones (Administración General de las Usinas Electricas y los Telefonos del Estado, UTE), e o serviço de águas e esgotos (Obras Sanitarias del Estado, OSE), estão seguindo com poucas modificações as linhas mestras traçadas pela CIDE em matéria de investimentos e projetos.

⁴¹ Ver os sete projetos de lei em CIDE, Sector agropecuario, proyectos de leyes de promoción agropecuaria. Montevideo, 1964.

Nessas sete histórias de sucesso desempenhou a CIDE um papel chave. Também suas contribuições para outros programas têm sido grandemente elogiadas. Assim, por exemplo, apoiou a CIDE um plano de incentivos, com recursos do Banco Mundial, para o desenvolvimento de pastagens cultivadas. Esse projeto teve êxito e a produção de carnes está aumentando. A CIDE também desenvolveu projetos para estimular a exportação de produtos não tradicionais, tais como mármore, vinhos e frutas. Para surpresa de alguns economistas, as previsões da CIDE com respeito ao aumento de receita de produtos de exportação não tradicionais mostraram-se bastante corretas. Embora houvesse o órgão de planejamento recomendado algumas reformas destinadas a estimular o turismo, a exatidão de suas previsões, geralmente otimistas, quanto à receita proveniente do turismo nos anos de 1967, 68 e 69, parece mais devida ao acaso do que ao cálculo. Duas recentes providências do governo têm alguma semelhança com importantes recomendações da CIDE, embora os funcionários do órgão de planejamento não tenham tido parte ativa no processo decisório em qualquer desses dois casos. A primeira é que o Presidente Pacheco Areco aumentou consideravelmente as tarifas dos serviços de utilidade pública, reduzindo assim a sangria que as tarifas de subvenção representam para o tesouro nacional. Por outro lado, decretou o Presidente da República, em 1968, o congelamento de salários e preços. Embora haja acentuada semelhança entre a sugestão de acordo social, feita pela CIDE em 1965 e o sistema agora em vigor, a diferença fundamental está em que o acordo social teria por base a cooperação mútua, enquanto a medida implantada prevê severas sanções para os transgressores. O sistema vigente de controle de salários e preços tem tido notável eficácia para a diminuição do ritmo da inflação.

Considerando tanto os fracassos quanto os sucessos da organização de planejamento, podemos concluir que o plano não foi adotado integralmente. Se definirmos planejamento como uma ordenação por prioridades de programas, poderemos dizer que o plano não foi executado com êxito. Certamente a implementação parcelada de determinadas recomendações está muito longe de ser uma aceitação da estrutura e das implicações de um programa de reforma em larga escala.

2.1. Podemos por essa razão passar agora à aplicação dos critérios secundários da mensuração da eficácia do plano. Até que ponto terá o processo de planejamento uruguaio conseguido educar o público e os responsáveis pelas decisões no sentido da necessidade de um planejamento econômico? Ou, em outras palavras, até que ponto terá o plano ou o processo de planejamento uruguaio resultado na ampliação do consenso quanto à utilidade do planejamento? Com certa reserva podemos dizer que a CIDE teve algum efeito positivo em ambas essas áreas. Para corroboração temos que valer-nos de alguns critérios secundários e da opinião de observadores bem informados. A CIDE representou o primeiro esforço continuado de planejamento econômico empreendido no Uruguai. No começo, a maior parte do apoio obtido pelo órgão provinha de um consórcio de entidades públicas internacionais de assistência. A prova de se haver formado uma clientela de apoio à CIDE, quando não à própria idéia de pla-

nejamento, foi a inclusão da CIDE no orçamento nacional. Mais tarde surgiria a legislação orgânica, formalizando a existência da CIDE; e finalmente esse órgão, já então com a denominação de Oficina de Planejamento y Presupuesto, seria consagrado pela Constituição de 1966.

As organizações constituídas com a colaboração da CIDE trabalharam intensamente para popularizar a noção de planejamento, valendo citar como exemplo o Instituto Econômico da Faculdade de Economia da Universidade Nacional. O Instituto realizou uma série de cinco cursos sobre planejamento econômico, entre 1960 e 1966, freqüentados por 386 alunos. Os cursos foram ministrados por funcionários da CIDE, e os estudantes eram em grande parte funcionários de outros órgãos do governo e jornalistas. Um dos produtos desses cursos foi o Instituto Uruguayo de Desarrollo Económico y Social (IUDES), fundado por um grupo de ex-alunos. Este grupo de um modo geral era de orientação estatizante e exerceu atividades no período 1963 a 1965. O IUDES patrocinou uma conferência sobre a política monetária defendida pela CIDE e fez realizar diversos cursos intensivos de planejamento. A referida organização publicou também em separata a introdução do Plano Decenal. Um terceiro grupo que teve parte ativa na disseminação da idéia de planejamento tinha o título de Comisión Coordinadora para el Desarrollo Económico (COMCORDE). Essa organização era constituída por grupos privados; os esforços educacionais da COMCORDE dirigiam-se principalmente aos empresários uruguaios. Além de oferecer à CIDE a imagem de um amplo suporte privado, patrocinou a COMCORDE diversos programas de rádio e televisão para o debate do Plano; patrocinou também demorada conferência sobre planejamento e, outrossim, servia por vezes de advogado da CIDE, tanto junto à Presidência da República quanto junto ao Legislativo.

É impossível determinar com precisão até que ponto a ação da CIDE "educou" o público e as autoridades uruguaias no sentido da necessidade de um bom planejamento, ou em que medida terá sido capaz de contribuir para um consenso estável a favor do planejamento. Todavia parece razoável concluir que a presença da CIDE provavelmente representou um fator positivo para a realização desses objetivos.

2.2. Terá a formulação do plano da CIDE conduzido a um diálogo permanente? Parece-me que é possível afirmar seguramente que já se dialoga bastante no Uruguai sobre os diferentes cursos de ação abertos ao governo. Existem no mínimo sete jornais diários em Montevideo — cidade com população de pouco mais de um milhão de habitantes. Com uma ou duas exceções parciais, cada um desses jornais é subvencionado por alguma facção dos dois principais partidos políticos do Uruguai, sendo que no caso do diário *El Popular* o patrocínio é do Partido Comunista. Cada jornal defende e explica a posição de sua corrente com relação aos problemas nacionais. Considerando que pelo menos as principais facções dos partidos mantêm seus escritórios abertos o ano todo, o grau de envolvimento dos cidadãos nos assuntos partidários e o conseqüente diálogo entre os partidos é provavelmente maior no Uruguai do que na maioria das demais democracias. Do mesmo modo, o alto grau de alfabetização do Uruguai sugere que os jornais são muito lidos, o que aliás é corroborado

por observações informais. Não é fora do comum encontrar profissionais e intelectuais, em Montevidéu, que leiam dois ou mais jornais diariamente. Por esta razão parece próprio concluir que uma das coisas de que o Uruguai não necessita para melhor coordenação do seu setor público é aumento de diálogos.

2.3. Terá o planejamento uruguaio diminuído a vulnerabilidade da República ante influências externas? Examinemos dois tipos de influência: política e econômica. No que se refere a influência política, releva notar que grande parte dos recursos iniciais da CIDE proveio de agências internacionais; sob este aspecto, portanto, o trabalho da CIDE representava uma maior exposição do sistema político uruguaio a pressões externas. Do ponto de vista econômico parece justo dizer que a atividade da CIDE resultou numa modesta diminuição do grau de vulnerabilidade do país. Com efeito, a CIDE tornou explícito o papel que o comércio exterior e especialmente as exportações devem representar na recuperação da economia uruguaia. Na medida em que o conhecimento de uma situação é uma premissa para as tentativas de modificá-la, os esforços da CIDE constituíam uma contribuição para a redução da vulnerabilidade da economia frente às influências externas. Se aplicarmos esse critério ao planejamento a curto prazo, pode-se argüir que uma das funções da CIDE foi, por um lado, obter mais assistência estrangeira sob a forma de empréstimos e, por outro lado, aplacar os credores estrangeiros, tanto públicos quanto privados.⁴² Sobretudo através dos esforços de Enrique Iglesias, chefe do órgão de planejamento, o governo uruguaio teve êxito em obter diversos reescalamentos de dívidas a curto prazo para com bancos americanos e europeus e também em conseguir *standbys* do Fundo Monetário Internacional. Nesse sentido portanto o planejamento econômico uruguaio teve seu papel em evitar o congelamento das importações que teria sido o resultado de um fracasso nas negociações com os bancos estrangeiros e o Fundo Monetário Internacional. Sob outro aspecto ainda, resultaram as recomendações da CIDE numa diminuição da vulnerabilidade da economia uruguaia a pressões externas; é que a CIDE recomendava sistematicamente a conversão de dívidas a curto prazo, principalmente para com os bancos estrangeiros, em dívidas a longo prazo. Embora tenha o governo uruguaio posteriormente tomado providências nesse sentido, isto todavia não se deu integralmente em atendimento às recomendações da CIDE. Podemos assim concluir que a contribuição da CIDE para a diminuição da vulnerabilidade do Uruguai ante as influências estrangeiras não é verificável com exatidão e que provavelmente são mistos os efeitos de seus atos e recomendações.

2.4. Terá sido a institucionalização do planejamento um dos produtos dos esforços da CIDE? A resposta a esta pergunta é certamente afirmativa. A CIDE foi criada em janeiro de 1960, como repartição do Ministério das Finanças, destinada principalmente a desenvolver programas

⁴² Durante essa fase bastante infeliz da vida econômica da República, a analogia entre o governo uruguaio e um devedor empobrecido e pressionado não é de todo descabida.

de investimento. Em virtude dos esforços do chefe do órgão de planejamento e com a ajuda de organizações internacionais, foi-se ampliando a função da CIDE até abranger todos os aspectos do planejamento econômico. Em janeiro de 1964 foi baixado um decreto executivo que conferiu à CIDE personalidade jurídica própria e, talvez mais importante ainda, assegurou à CIDE um lugar seguro no orçamento nacional uruguaio. A inclusão de um órgão de planejamento na estrutura constitucional uruguaia representou o passo derradeiro para a institucionalização formal do planejamento no Uruguai. Em novembro de 1966 foi promulgada nova constituição, a qual entrou em vigor em março do ano seguinte. Nessa nova constituição mudou-se a designação da CIDE para Escritório de Planejamento e Orçamento. Conforme sugere o título as funções do órgão de planejamento foram ampliadas, passando a abranger também a elaboração orçamentária. O art. 230 da nova Constituição formalizou a existência desse novo órgão, estabelecendo que seria criado um Escritório de Planejamento e Orçamento, diretamente subordinado à Presidência da República. Esse órgão seria dirigido por uma comissão constituída de representantes dos ministérios cujas funções tivessem a ver com o desenvolvimento, e a Comissão por sua vez seria presidida por um diretor designado pelo Presidente da República. O diretor deve possuir tôdas as qualificações necessárias a um ministro e deve ser também pessoa de notória competência em planejamento e orçamento. Seria demissível *ad nutum*. No desempenho de suas funções, pode o órgão de planejamento comunicar-se diretamente com os ministros e outras organizações governamentais. Haverá comissões setoriais de planejamento, constituídas de representantes do trabalho, das emprêsas públicas e do setor privado. O Escritório de Planejamento e Orçamento presta assistência ao Poder Executivo na formulação e desenvolvimento de planos e projetos cabendo-lhes desempenhar outras atribuições que lhe forem conferidas por lei.⁴³

Diante do exposto, parece razoável concluir que se definirmos institucionalização como a formalização legal de determinada função governamental, é certo que um dos resultados dos esforços da CIDE foi a institucionalização de um órgão de planejamento no Uruguai.⁴⁴ Têm havido no passado organizações públicas que se iam tornando cada vez mais inefica-

⁴³ Tradução livre do autor. (para o inglês, N. do T.) Para uma análise formal da Constituição, inclusive o art. 230, ver ROVIRA, Alejandro. *La Constitución Uruguaya de 1966*. Montevideo, Editorial Dialogo, 1967.

⁴⁴ Para uma análise jurídica do crescimento da organização de planejamento do Uruguai ver BRUNO, José Luiz. Organismos de planificación: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) y Oficina de Planeamiento y Presupuesto. In: Cuadernos da Faculdade de Direito e Ciências Sociais, (19), *La Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, in: *Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución Uruguaya*. Montevideo. Instituto de Estudios Políticos para América Latina, 1967. p. 143-58. Outros órgãos e grupos advogavam a criação de um órgão de planejamento e orçamento na reforma constitucional. Embora a CIDE não fôsse o único grupo interessado nesse assunto, vinha há muito defendendo a formalização maior da função de planejamento. É razoável admitir-se que a recomendação tão vigorosamente propugnada por um órgão oficial do governo, dentro de sua área de especialização, tenha chamado a atenção dos elaboradores da nova constituição.

zes e não obstante continuavam a desempenhar um papel formal no processo decisório de governo. Por isto mesmo a institucionalização legal de um órgão de planejamento não representa por si só uma garantia de continuidade de uma função de planejamento econômico no governo uruguaio, mas pelo menos isto se conseguiu, a implantação formal do órgão de planejamento.

2.5. Terá a presença da CIDE servido de motivação para a adoção de práticas administrativas mais eficientes? Nenhum dado foi apurado que pudesse dar essa medida da eficiência do planejamento. Minha impressão pessoal é que nesse particular teve a CIDE pouco ou nenhum impacto.

2.6. Terá o esforço de planejamento uruguaio aumentado o nível de assistência estrangeira? A resposta a essa pergunta deverá ser afirmativa, embora isto só possa ser corroborado mediante aplicação de critérios de mensuração secundários e terciários. Conquanto não seja possível medir muito exatamente o montante da ajuda externa prestada ao Uruguai, é todavia lícito admitir que foi a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), como representante do governo dos Estados Unidos, quem mais contribuiu. Existem dados bastantes precisos quanto às obrigações e autorizações da AID, tanto no Uruguai como no restante da América Latina. O total absoluto da ajuda norte-americana recebida pelo Uruguai através da AID parece um instrumento bastante inadequado para medir a eficácia da CIDE na arregimentação de assistência estrangeira, porque o valor monetário da assistência americana prestada aos demais países da região também variava muito de ano para ano. Parece contudo válido comparar a percentagem da quota de ajuda americana à América Latina destinada ao Uruguai, nos 16 anos antes da vigência do Plano, com a percentagem recebida nos três anos que se seguiam à publicação do Plano. (Ver quadro 5.) Muito embora a ajuda dos Estados Unidos nunca representasse mais de 1,5% da assistência total americana à América Latina, a parcela do Uruguai nos empréstimos da AID aumentou 65% no período pós-plano (1966-68) em relação ao período anterior (1945-65); a parcela que coube ao Uruguai nos recursos de assistência técnica da AID destinados à América Latina cresceu de 109% no período pós-plano, comparado com o período anterior. Considerando-se o total da ajuda americana em dólares ao Uruguai, administrada pela AID, verifica-se um incremento de 83% no período posterior ao plano, em relação ao período anterior. Não se pode atribuir a totalidade desse aumento aos esforços da CIDE ou ao seu diretor. Contudo, quando foi solicitada sua opinião a respeito das perspectivas de uma significativa melhoria da situação econômica uruguaia, o funcionário que chefiava a AID por ocasião da elaboração do Plano Nacional observou que "pouco se fazia ali além da atividade desenvolvida pela CIDE".⁴⁵ Cumpre salientar também que as reformas monetárias que se sucederam ao plano da CIDE, e das quais se poderia esperar que indu-

⁴⁵ Entrevista com Charles Nooter, 29 de maio de 1967.

zissessem a uma ajuda estrangeira mais volumosa, não aconteceram a tempo de afetar os níveis de gastos durante o período de 1966-68.⁴⁶

Mais evidências da contribuição da CIDE para o incremento da assistência estrangeira vamos encontrar no papel que representou nas diligências para obtenção de financiamentos estrangeiros para assistência técnica. O órgão de planejamento procurou desempenhar um papel muito ativo na coordenação da assistência técnica para todos os órgãos governamentais. Em outubro de 1965 e novamente em janeiro de 1966 publicou a CIDE uma relação dos pedidos de assistência técnica para órgãos do governo que seria custeada por entidades estrangeiras. É impossível medir o resultado alcançado pela CIDE na procura de assistência técnica para outras repartições. Todavia teve ela bastante êxito no recrutamento de técnicos internacionais para colaborarem na conclusão do plano. Se levarmos em consideração apenas o grupo de assessores de planejamento que representou uma iniciativa conjunta da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), vemos que esse grupo ofereceu à CIDE nos anos de 1963 a 1964 assistência equivalente a 183 homens/meses. Durante esse mesmo período a AID financiou um total de 52 homens/meses para o órgão de planejamento. Tomando por média o salário de 1 200 dólares por homem/mês, para os funcionários do grupo de assessoramento, e de 1 500 dólares mensais para os técnicos da AID, o total da folha de pagamento para esses dois grupos para os anos 1963/64 terá sido de aproximadamente 300 mil dólares em assistência técnica à CIDE. Pode-se, pois, concluir que a CIDE teve pelo menos algum impacto sobre o aumento da assistência estrangeira ao Uruguai.

Quadro 5

AUTORIZAÇÕES E OBRIGAÇÕES DA AID; AMÉRICA LATINA E URUGUAI
(em milhões de dólares)

	1949 — 1965			1965 — 1968		
	Empréstimos	Doações	Total	Empréstimos	Doações	Total
América Latina	1.929,5	1.081,0	3.010,5	1.365,0	361,7	1.726,7
Uruguai	17,8	5,8	23,6	20,8	4,0	24,8
Uruguai % Am. Lat.	(0,92)	(0,54)	(0,78)	(1,52)	(1,13)	(1,43)

Fonte: AID, Proposed Economic Assistance Programs; Summary Presentation to the Congress. (Apêndice estatístico relativo a vários anos).

⁴⁶ Esta cifra não compreende a ampla ajuda recebida pela CIDE das Nações Unidas, a ajuda bilateral mais limitada do Japão e da Europa Ocidental, e a ajuda da AID não relativa a despesas de pessoal.

Neste ponto podemos sintetizar nossa avaliação da CIDE à luz de sete critérios secundários. Parece razoável admitir que o impacto da CIDE em relação à maioria desses fatores secundários foi geralmente positivo, embora não dispuséssemos de meios diretos para a medição de certas variáveis-chave; e mesmo os critérios de mensuração indireta ou parcial só podiam ser aplicados a umas poucas variáveis. Não há dúvida de que a CIDE deu sua contribuição para um consenso estável de aceitação de idéia de planejamento. Por outro lado, o papel da CIDE na diminuição da vulnerabilidade da economia uruguaia frente às influências estrangeiras é muito menos certo; parece contudo que o impacto de suas atividades nessa área é bastante limitado. Contrastando com a precariedade desse resultado porém, a atuação da CIDE em prol da institucionalização do planejamento no Uruguai teve um impacto nítido e positivo, embora não quantificável. Finalmente, parece claramente demonstrado que a CIDE efetivamente ocasionou um aumento do nível de assistência estrangeira ao Uruguai.

Se o resultado da aplicação dos critérios secundários para avaliação do plano da CIDE ainda parecer ambíguo restará tentar aplicar os critérios terciários que foram relacionados no quadro 1.

3.1. Terá sido o pessoal que trabalhou na CIDE de um modo geral competente nas suas respectivas áreas de especialização, e terá sido competente a liderança da CIDE? Examinemos primeiro a questão da competência do pessoal. Já é bastante difícil medir a competência de um só indivíduo em determinado setor técnico; muito mais difícil ainda é avaliar com um mínimo de precisão a competência técnica de um grupo. Muitos especialistas integraram durante algum tempo o corpo funcional da CIDE. O número de servidores flutuava grandemente de ano para ano. Assim em 1962 aquele órgão tinha 20 empregados; em 1965 esse número havia aumentado para 80, sendo que em 1967 o número de servidores se reduziu para 52. Alguns funcionários trabalhavam apenas tempo parcial. Infelizmente não foi possível encontrar um padrão de aferição empírica da competência dos funcionários da CIDE; é certo que de um modo geral eram considerados competentes segundo a maioria dos observadores com que falamos. Uma segunda base para medir a competência do pessoal da CIDE seria demonstrar a qualidade do trabalho que realizaram. O valor do plano nacional já foi discutido acima, não cabendo repisar o assunto.

Vejam agora a qualidade da liderança da CIDE especificamente a atuação de Enrique Iglesias, o Secretário Técnico da CIDE, que foi seu chefe na fase de elaboração e apresentação do Plano Nacional. A capacidade de liderança não é menos difícil de medir do que a competência técnica. Poderemos considerar por exemplo como indicador de uma liderança competente o grau em que o exercício da direção da CIDE foi seguida de nomeação para cargos mais importantes. A carreira de Enrique Iglesias é muito instrutiva sob esse aspecto. Antes de ingressar na CIDE era presidente do Banco de España, um dos principais bancos de Montevidéu, além de professor de economia na Universidade Nacional. Deixando a CIDE passou a diretor do Instituto de Economia da Faculdade de Eco-

nomia da Universidade Nacional e depois veio a ser o presidente do novo Banco Central — criado a instâncias da CIDE. Posteriormente foi nomeado para alto cargo no Banco Interamericano. Embora a continuidade num cargo não seja medida de competência particularmente boa, é interessante notar que Iglesias dirigiu o órgão de planejamento durante um total de 78 meses, enquanto seus seis sucessores no cargo ocuparam o mesmo durante em média sete meses cada um.⁴⁷ Há ainda outros ex-funcionários do órgão de planejamento cujos sucessos poderiam ser aqui enumerados; outros terão sido menos felizes.⁴⁸

3.2. Terá a CIDE favorecido o desenvolvimento de bons controles contábeis e financeiros? Sim, a CIDE o fez, embora os dados de que dispomos sejam apenas ilustrativos e não tenha sido possível obter uma mensuração definitiva do impacto resultante do trabalho da CIDE nesse particular. A fim de preparar o Diagnóstico que apareceu em 1963, necessitou a CIDE em primeiro lugar de coletar e analisar dados para um estatística nacional de contabilidade da República. Tendo sido esta a primeira vez na história do Uruguai em que tal tarefa foi levada a cabo com competência, a organização dessas estatísticas por si só contribuiu para o desenvolvimento de eficientes controles contábeis e financeiros. A CIDE foi também o principal proponente da adoção de um orçamento-programa.⁴⁹ Em grande parte devido aos esforços da CIDE e de sua nova encarnação, o Escritório de Planejamento e Orçamento, o governo veio a adotar pelo menos a forma, senão a substância, de um orçamento-programa. Talvez o principal papel desempenhado pela CIDE tenha sido a sua atuação exponencial em favor da criação de um banco central. No diagnóstico, criticou a CIDE o desempenho do Banco da República, o qual na ocasião funcionava tanto como banco comercial quanto como banco central. O plano decenal propôs a criação de um banco central, que serviria de banco emissor do governo, faria as estatísticas contábeis nacionais e administraria certos controles sobre os bancos privados, as casas de câmbio e o comércio internacional.⁵⁰ Nestas condições, pois, pode-se afirmar que a CIDE contribuiu para a adoção de melhores controles contábeis e financeiros.

3.3. Terá a CIDE mantido boas relações com grupos de interesses, ministérios, agremiações políticas e o público? Essa pergunta está mal formulada. O órgão de planejamento não veio ao mundo já contando com uma platéia própria. Por consequência, seu problema era antes de criar e promover do que de manter boas relações. A CIDE foi permanentemente

⁴⁷ O Dr. Ramon Diaz, sétimo diretor do órgão de planejamento e orçamento, deixou o cargo em 2 de novembro de 1970, tendo sido substituído pelo Dr. Aquiles Lanza, que já havia ocupado anteriormente o referido cargo durante curto espaço de tempo.

⁴⁸ Dois dos funcionários da CIDE ao tempo da elaboração do Plano estão sendo acusados de pertencerem aos Tupamaros, grupo terrorista revolucionário de esquerda, e encontram-se presos. Isto presumivelmente não desfaz da sua competência como técnicos.

⁴⁹ Veja-se o *Plano Nacional*, Volume 4.º, p. 95-214.

⁵⁰ Veja-se CIDE, *Proyecto de Organización del Banco Central de La República Oriental del Uruguay*, maio 1967. mimeogr.

apoiada por diversos órgãos internacionais, principalmente a AID, a ONU e a OEA. Tanto a ONU quanto a OEA mantinham apenas pequenos escritórios em Montevideu e não se lhes atribuía grande influência. O grupo de assessores de planejamento constituído de técnicos da CEPAL, da OEA e do BID estava totalmente identificado com a CIDE e não tinha existência própria independente. Além do suporte financeiro desses órgãos internacionais e da influência política, conquanto pouca, que os mesmos conseguiam exercer no Uruguai, recebeu a CIDE ainda o apoio de alguns eminentes políticos, a quem atraía o enfoque técnico do processo decisório advogado pela CIDE. Em aditamento havia um grupo do Partido Colorado, liderado por Zelmar Michelini, e mais o pequeno Partido Demócrata Cristão, apoiando a CIDE um pouco mais do que o faziam os demais grupos políticos.

A CIDE fez o que pôde para formar uma clientela. Tanto o IUDES quanto a COMCORDE foram fundados poucos antes da publicação do Plano Decenal, e ambas as agremiações prestavam caloroso apoio aos esforços da CIDE. As relações do órgão de planejamento com a imprensa eram geralmente boas. O único ataque severo às atividades da CIDE jamais surgido foi veiculado numa publicação empresarial argentina de língua inglesa.

Podemos pois concluir que os problemas de mensuração são até mais graves na aplicação dos critérios terciários de eficácia do que na aplicação dos critérios secundários. A conclusão a que, embora com grandes reservas, se pode chegar através da aplicação dessas medidas terciárias é que a CIDE de um modo geral foi eficaz. O pessoal era competente e sua liderança boa. A CIDE promoveu o desenvolvimento de eficientes controles contábeis e financeiros e de um modo geral manteve boas relações com grupos de interesses, ministérios e outros setores políticos.

5 Conclusão

Torna-se evidente pela análise até aqui feita que o plano da CIDE, de um modo geral, foi bem elaborado. Algumas das suas principais recomendações foram implementadas: a criação de um banco central, a promulgação de três importantes leis sobre reformas no setor agrícola, a reforma da legislação sobre habitação, a reorientação do sistema tributário agrário no sentido de criar um imposto que incentivasse a produtividade da terra, a organização de um sistema de serviço civil eficaz, a adoção de um orçamento-programa formal e a institucionalização do planejamento como instrumento de governo. Outros aspectos do plano, sobretudo o problema do controle da inflação, não foram levados a termo.⁵¹

⁵¹ Em junho de 1968 o índice inflacionário atingira 183% ao ano, o máximo já registrado no Uruguai. Em 28 de junho o governo decretou e fez executar o congelamento de salários e preços. Alguns comerciantes que aumentaram preços sem autorização do governo foram presos. O congelamento quebrou a espinha dorsal da inflação e foi festejado como um sucesso. Por contraste, a reforma monetária da CIDE, proposta em 1965, baseada no Acôrdo Social, e que visava a gradual estabilização da moeda, foi um fracasso. O julgamento mais benevolente que se pode fazer da atuação

Retornemos à nossa tese inicial, a saber, que os observadores acadêmicos do processo de planejamento latino-americano foram por demais apressados ao solidarizarem-se com a desilusão experimentada pelos formuladores de planos nacionais quando não conseguiram ver integralmente cumpridas as metas quiçá irrealistas estabelecidas em seus planos. A CIDE iniciou-se como criação de seu primeiro diretor, com a participação ativa de numerosos jovens professores e assistentes da Faculdade de Economia e o suporte de recursos fornecidos por diversas agências internacionais. Desconfio que o início da maioria dos órgãos de planejamento latino-americanos dificilmente terá sido mais inauspicioso do que o da CIDE. Seria realmente esperar demais que um órgão dessa natureza fôsse estabelecer objetivos amplos e a longo prazo para tãda a sociedade ou mesmo para todo o setor público. Seria esperar demais que políticos eleitos segundo o processo democrático e que nessa qualidade governam o Uruguai fôssem passivamente ficar de lado e aceitar a liderança de técnicos planejadores. Se voltarmos a nos deter na leitura dos artigos e livros de que foram extraídos os critérios para avaliação do plano, chegaremos à conclusão de que o que os autores de tais trabalhos pretendiam fôsse um julgamento dos planos latino-americanos que então estavam sendo elaborados, torna-se um julgamento dos padrões empregados pelos próprios autores. Eles esperavam demais. Vale salientar que os redatores da Carta de Punta del Este também foram demasiado otimistas em suas expectativas quanto ao impacto do planejamento nacional na América Latina. Contudo, a exageração dos resultados potenciais esperados é fenômeno comum nos programas políticos, e os observadores acadêmicos deveriam ter sido mais cautelosos do que foram os autores da Carta. Podemos portanto concluir que as perspectivas para uma mudança geral de sistema no Uruguai, como resultado das atividades da CIDE, foram desde o início melancólicas, mas cumpre reconhecer que a CIDE realizou trabalho tão bom quanto dela em boa razão se poderia esperar.

SUMMARY

An empirical approach to plan evaluation: the Uruguayan case

The Uruguayan National Development Plan (1965-74), prepared by the Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), was one of several plans prepared by Latin American countries under the aegis of the Alliance for Progress. Scholars in several disciplines have developed several criteria by which these plans might be evaluated. Studies recently published, however, have concluded that Latin American plan targets were seldom met and Latin American planning efforts during the decade

da CIDE nesse particular é que se o congelamento tivesse sido imposto em 1965 teria provocado demonstrações de tal forma violentas por parte de estudantes e organizações operárias que não poderia ter sido mantido em vigor. De qualquer forma o Escritório de Planejamento e Orçamento pouco teve a ver com a formulação da política salarial e de preços de 1968, e já então a maioria dos uruguaios estava disposta a sofrer as agruras decorrentes do congelamento se isso significasse controlar a inflação.

of the sixties were not particularly significant. This article is an attempt to synthesize criteria for national plan evaluation developed by others and to apply these criteria in the evaluation of the Uruguayan Plan. Three sets of measures were developed for use in the evaluation of Uruguayan planning. The first of these had to do with the degree of attainment of explicit economic targets contained in the Plan including sector goals. The second set of measures dealt with the impact of the Plan and the planning agency on the society. The effect of the planning agency in the building of a stable consensus in favor of planning was specifically treated as was the role of the planning agency in reducing the vulnerability of the national economy to external influences. The third set of measures dealt with the potential of the planning agency as far as this could be determined, to accomplish its task. In applying these three sets of measures, it was found that the CIDE plan was for the most part well prepared. Some of the major recommendations of the planning agency were implemented: the creation of a central bank, the reform of housing legislation, the passage of three important agricultural reform laws, the reorientation of the land tax system toward a tax on the imputed productivity of the land, the creation of an effective civil service commission, the adoption of a formal program budget at the national level, and the institutionalization of planning within the Uruguayan government. Other key aspects, most notably the inflation control program, were not implemented. It is evident that the Plan was not implemented in its entirety. If successful planning is defined as the implementation of an integrated set of policy recommendations, then the CIDE plan was not successfully implemented. However, it was determined that CIDE's activities had enlarged the consensus in favor of better planning of public sector activities and that the planning agency's activities had resulted in an increase in foreign assistance to Uruguay. Agency leadership was deemed to be generally competent as was the staff of the organization. CIDE consistently supported the development of better financial and accounting controls within the government and attempted to build and maintain good relationship with interest groups, Ministries, and political parties.

The criteria for the evaluation of Latin American national plans developed by the authors surveyed in this article were far too demanding. The beginnings of the Uruguayan planning organization were certainly inauspicious. The domestic political influence of CIDE was never very formidable. It was really too much to expect that an agency such as this should set broad gauge and long range goals for a society, or even for the Uruguayan public sector. It is too much to expect that democratically elected politicians, who really do govern Uruguay, would meekly step aside and follow the lead of planner technicians. It is possible to conclude then, based on extensive analysis of the CIDE Plan and of the situation prevailing in Uruguay at the time Plan was written, that the prospect of system-wide change in Uruguay as a result of CIDE activities was melancholy from the very beginning, but CIDE did about as good a job as could have rationally been expected.