

PLANEJAMENTO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES

I – PLANEJAMENTO: CONCEITUAÇÃO E CARACTERÍSTICAS.

Para situar melhor a presente análise é indispensável definir-se alguns conceitos básicos. Planejamento poderia ser definido com LANDAUER como “A direção das atividades econômicas por um organismo da coletividade, valendo-se de um projeto que descreve em termos qualitativos e quantitativos os processos de produção que devem levar-se a cabo durante um período determinado do futuro”.¹ O planejamento é pois uma forma de orientação da economia que (nos países capitalistas) suplementa e corrige as indicações do mercado. O “plano” propriamente dito (“projeto”, na definição acima) consiste num documento que sumaria os objetivos a serem atingidos e o modo de alcançá-los.

JOHN R. FRIEDMANN insiste particularmente no planejamento como um “processo” de decisão e ação racional, processo êsse que se aperfeiçoa constantemente. Para êle o planejamento “é o processo dinâmico que culmina em decisões e nas ações que dela defluem. Como a ciência, é uma constante perseguição que resulta não em planos definitivos, e sim temporários, parciais que se referem a situações concretas do mundo da ação. Quando as situações se alteram também os planos têm de ser alterados”.² FRIEDMANN desvaloriza singularmente a idéia de “plano” documento-síntese, considerando-o apenas como “artifício para registrar certas decisões”. O planejamento pode existir sem que se chegue a um plano formal. Em sua opinião é o que sucede nos Estados Unidos. Poderíamos dizer, de nossa parte, que algo semelhante acontece no Estado da Guanabara onde há um processo racional e integrado de tomada de

1 Carl Landauer, *Teoría de La Planificación Económica*, Fondo de Cultura, México, 1945 (pág. 21).

2 John R. Friedmann, *Introdução ao Planejamento Democrático*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1959.

decisões e de ação, sem que haja, porém, um documento-síntese que se possa chamar de plano

Assinalemos, desde já, que não concordamos inteiramente com FRIEDMANN. Se é certo que, por vezes, se exagera a importância da publicação de um *plano* não há dúvida que este faz parte do tipo de direção planejada da economia. A confecção de um plano obriga à previsão de acontecimentos futuros e de seus condicionamentos econômicos e financeiros; o plano permite verificar a compatibilidade dos objetivos desejados e, finalmente fornece as normas para julgar dos resultados obtidos e acompanhar sua execução. Pela definição de JOHN FRIEDMANN poderíamos chamar de "planejada", uma economia em que para resolver os problemas que se apresentam houvesse um mecanismo de análise e decisões racionais. A nosso ver, esta seria uma economia *dirigida*, algo mais, portanto, que uma simples economia de mercado. Não seria, porém, uma economia planejada: a percepção dos problemas não resultaria de previsões sistematicamente elaboradas, as decisões propostas não se achariam integradas num esquema geral da evolução da economia e, finalmente, não haveria critérios para se verificar se a decisão tomada foi a melhor possível.

Não insistiremos mais sobre esse ponto. Lembraríamos apenas que o chamado "orçamento previsional" hoje adotado nas empresas e que constitui a aplicação da idéia de planejamento no setor privado³, mostra bem o papel central de um "plano". Na concepção de FRIEDMANN seria impossível distinguir entre uma empresa simplesmente bem administrada e aquela que funciona à base de um bem implantado controle orçamentário.

O que nos interessa reter do livro de FRIEDMANN é a idéia do planejamento como um processo dinâmico que se renova e se aperfeiçoa constantemente.

Para completar essa introdução desejamos salientar outras características fundamentais do plano. Em primeiro lugar, o plano deve configurar um *modelo de decisão* e não apenas um *modelo de previsão*. Significa isto que não se pode chamar de um plano o estabelecimento de *metas* que sintetizem simplesmente aqueles resultados que seriam obtidos independentemente de qualquer ação do Poder Público. Nesse caso não houve um *planejamento* mas uma *previsão*. Para que se configure o planejamento é indispensável que o Poder Público atue sobre a realidade,

3 Vide Jane Aubert Krier, em *La Prévision et le Contrôle de Gestion*, Dunod, Paris, 1961.

imprimindo à economia evolução diferente da que ocorreria pela simples ação das forças do mercado.

O segundo ponto a ser sublinhado é de que, uma vez estabelecidas as metas, faz-se indispensável que o Poder Público adote medidas concretas e efetivas para garantir a obtenção dos objetivos propostos. Segundo diz LEWIS não se pode planejar empregando apenas a exortação:

“Planejar é assunto grave; o que faz o planejamento não são os objetivos, que simplesmente expressam o que desejaríamos que ocorresse, mas sim as medidas que se tomam para alcançar os ditos objetivos.”⁴

Outra característica fundamental do plano é a sua exequibilidade. Já se apontou o erro básico consistente em estabelecer metas ideais para o plano sem levar em conta a disponibilidade de recursos. Num planejamento correto deve-se partir da disponibilidade de recursos para, em função desta, determinar os objetivos a serem atingidos. A exequibilidade não depende, porém, de fatores exclusivamente econômicos. Assim, de pouco adiantaria planejar uma intensificação do desenvolvimento se qualquer elevação da taxa interna de poupanças (suposta necessária para o caso) encontra resistências sociais e políticas insuperáveis. O Programa de Governo do Gabinete TANCREDO NEVES⁵ (que estabelece as diretrizes gerais de um planejamento governamental) incorre nesse erro quando propõe substancial aumento na taxa de poupanças, para que igualássemos as taxas de crescimento da Comunidade Européia, ignorando os sacrifícios atuais impostos pelo desenvolvimento já aceitos com grande paciência.

A consistência entre os diversos objetivos se apresenta como outra das características básicas do plano. O desrespeito a essa regra, como às anteriores, nos leva a um pseudoplano e nunca a um verdadeiro planejamento. Exemplo clássico de inconsistência vamos encontrar, mais uma vez, no Programa de Governo do Sr. TANCREDO NEVES. Encontramos ali a sugestão de uma substancial elevação de investimentos acoplada com a proposição de uma radical política de estabilização. Ora é sabido que corolários fundamentais desse tipo de política (veja-se referência posterior ao Programa de Estabilização Monetária) é o corte de investimentos públicos (planos de economia) e privados (contenção de crédito).

Finalmente, um verdadeiro plano deve ser geral, ou seja, abranger todos os setores da economia, públicos e privados, e todos os aspectos

4 W. A. Lewis, *La Planeación Económica*, Fondo de Cultura — México 1952.

5 “Síntese Económica” em *Síntese Económica Política e Social* n.º 12 de out.-dez. 1961.

(econômicos, financeiros, monetários etc.) significativos para a política econômica defendida. Sem dúvida a importância da característica de generalidade é discutível. Fala-se, freqüentemente, em planejamento de setores específicos, planos cobrindo exclusivamente o setor governamental ou apenas o setor monetário ou, ainda, o cambial. Não pretendemos estabelecer aqui um debate. Reconhecemos, pelo contrário, que se as quatro características anteriores são fundamentais, resultando da sua não observância a configuração de "pseudoplanos", a exigência da generalidade pode ser, eventualmente, ignorada. Nossa tese é de que o sistema de administração configurado no planejamento apenas atinge sua plena eficácia quando abrange todos os setores significativos. Os planos parciais, pelos seus reflexos nos setores não planejados, podem não apenas pôr em risco os objetivos últimos da administração como comprometer os objetivos específicos do próprio plano. Assim, uma programação de grandes obras públicas, financiadas por vultosos empréstimos internos, poderá absorver parcela excessiva de poupanças privadas promovendo crise no setor empresarial. Ora justamente êste deveria ser o beneficiário último das medidas adotadas. Pode ocorrer, outrossim, que essa crise refletindo-se sôbre o setor público (queda de arrecadação) leve ao abandono do plano.

À luz das idéias expendidas neste parágrafo introdutório estaremos em condições de melhor avaliar o Plano Trienal Brasileiro.

II — METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO E A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA.

Nesta parte recapitularemos, inicialmente, três metodologias propugnadas para países democráticos para indagarmos, em seguida, o que se fez no Brasil anteriormente ao Plano Trienal.

A — Planejamentos Holandês, Francês e da CEPAL.

Quando se pensa em planejamento dentro do quadro da realidade brasileira os exemplos da Holanda, França e da Comissão Econômica para a América Latina nos parecem os mais significativos. Não queremos dizer com isso que se possa esquecer outras experiências. Sobretudo se pensamos na recuperação das zonas subdesenvolvidas de um país (programação regional), diversas outras experiências e metodologias deveriam ser analisadas (experiência do Meio-Dia Italiano, aproveitamento integrado de bacias fluviais, técnicos de "aménagement" do território, análises de

complexos industriais etc...). Somos, porém, forçados a simplificar e nessa simplificação, levaremos sempre em conta o nosso objetivo precípuo que é a avaliação crítica do Plano Trienal. Ora, o aspecto regional ou espacial do desenvolvimento foi, sem dúvida, um dos que menos preocuparam os autores do Plano Trienal. A revisão que segue não pretende descrever, em detalhes, os métodos supramencionados mas apenas recordar algumas de suas características fundamentais a fim de que se possa ter uma idéia da diferença entre estes e o que se procura adotar no Brasil.

A metodologia francesa não apresenta maior complexidade e se vem modificando nos planos sucessivos. Segundo a descrição que nos faz PERROUX,⁶ o Commissariado do Plano propõe inicialmente três hipóteses alternativas para o crescimento anual do PNB (3%, 4,5% e 6%, no IV Plano). A partir dessas hipóteses calcula o consumo particular com base nas elasticidades-renda e o consumo público na base do cálculo de necessidades objetivas. Feito isso, a partir de uma tabela de insumo-produto, calcula as produções intermediárias. Concluídos esses cálculos estima a quantidade e qualidade necessária de trabalhadores por indústria. Para saber o "quantum" de capital a ser mobilizado. "Avalia-se grosseiramente o investimento adicional necessário por indústria".

Das diferentes taxas de crescimento propostas pelo Commissariado do Plano o Governo escolhe uma optando, conseqüentemente, pelas medidas indicadas para atingi-la. A respeito do plano francês é interessante fazer ainda referência às chamadas Comissões de Modernização que, dentro das normas gerais propostas, detalham medidas para setores específicos. Nessas comissões são representados patrões, empregados e órgãos do governo.

O sistema holandês⁷ é tènicamente bem mais avançado. As inter-relações das quantidades significativas da economia são descritas por um sistema de 17 equações. Procura-se, portanto, levar em conta as principais variáveis que determinam a evolução da economia escapando-se à simplificação das extrapolações que predominam no método francês. O modelo holandês não é um simples modelo de previsão: propõe duas metas ou "targets". Uma fixa, que é a exportação de capital e outra variável que é a maximização da renda "per capita". Para atingir essas metas o Governo atua sôbre quatro variáveis instrumentais: margem de poupança, emigração líquida, preço de exportação e substituição de importações.

6 François Perroux, *Le IV^e Plan Français*, Presses Universitaires, Paris, 1962.

7 "Central Planning Bureau", *Scope and Methods of the Central Planning Bureau*, Haya, agosto de 1956.

Conhecido o valor das variáveis exógenas (e das endógenas de períodos passados), dado o valor das variáveis instrumentais (escolhido em função das metas propostas e das condições limitativas) chega-se finalmente ao valor de 15 variáveis endógenas (renda nacional, exportação, importação, preços de exportação etc.). Isto quanto ao planejamento global.

O planejamento setorial é feito da seguinte maneira: o modelo macroeconômico já forneceu o consumo global, os investimentos e exportações. Determina-se o consumo privado e a exportação de cada ramo de atividade com base na elasticidade-renda (num único caso usa-se a tendência). O consumo público é calculado usando sua estrutura no ano-base. Feito isso determina-se a produção intermediária pelo método do insumo-produto tal como na França. A procura de bens de investimento é estabelecida em função do volume de produção desejado em cada ramo da indústria; a relação investimentos-produção desejada é também estimada por métodos mais precisos que na França.

Essa descrição, ainda que sucinta, revela a complexidade do sistema holandês que não se contenta em projetar para o futuro a experiência recente mas procura determinar os mecanismos básicos da economia. A confecção e manipulação de modelos desse tipo exigem evidentemente pessoal de elevada qualificação técnica. Mais importante, contudo, é que reclama grande massa de dados estatísticos dificilmente encontrados em países subdesenvolvidos.

A técnica das projeções constitui, sem dúvida alguma, a mais simples das três metodologias que escolhemos para nossa rápida revisão. No que se refere ao planejamento global começa por projetar o aumento desejável do PNB (levando sempre em conta a necessidade de obter um crescimento mínimo da renda "per capita"). Dado esse aumento, e conhecida a relação capital-produto, determina a taxa de investimentos a que deve visar o país e que constitui, digamos assim, o objetivo próximo de todo esforço. Nas projeções globais a CEPAL confere particular importância à determinação das importações necessárias. Isso se justifica, aliás, por ser a escassez de importações um dos obstáculos fundamentais na América Latina.

Determinados os investimentos e consumo global a CEPAL passa às produções setoriais. Revela aqui extraordinária plasticidade, reclamada aliás pela pobreza estatística da área. Para o cálculo do consumo utiliza o cálculo da elasticidade-renda. Para o levantamento dos bens de ca-

pital necessários aconselha métodos tais como o da experiência passada do setor, utilização de dados conhecidos para outros países do mundo e mesmo a utilização de projetos econômicos existentes para os setores em causa. No que se refere à procura de produtos intermediários lembra que em alguns casos (celulose) pode ser deduzida da procura do produto final (papel) e, em outros casos, (metalurgia) deve-se simplesmente avaliar a procura dos grandes consumidores. Reconhece, sem dúvida, que, para os produtos intermediários, as matrizes de LEONTIEF seriam o instrumento ideal. Estas, contudo, são geralmente indisponíveis na área.

Em suma, metodologicamente mais elementar que qualquer dos dois métodos anteriores, a técnica das projeções da CEPAL tem a vantagem de sua fácil aplicabilidade na América Latina.

B — *A Experiência Brasileira.*

No que diz respeito às tentativas brasileiras de planejamento limitar-nos-emos a recapitular as mais recentes visto que justamente estas são mais significativas quando confrontadas com o Plano Trienal e representam, outrossim, fruto do esforço de equipes exclusivamente brasileiras. Como no caso anterior ocupar-nos-emos apenas do aspecto “metodológico”.

Examinaremos as Projeções da Economia Brasileira (CEPAL-BNDE) o Plano de Metas do Governo JUSCELINO KUBITSCHKE e, finalmente, o chamado Programa de Estabilização Monetária 1958-1959, tentado pelo Ministro LUCAS LOPES. A par disso, faremos uma rápida referência aos planejamentos do Estado de São Paulo e da Guanabara que parecem ter certa pertinência para o caso em análise.

As Projeções da Economia Brasileira para o Período 1955-1962⁹ foram realizadas dentro da metodologia proposta pela CEPAL. Admitia-se uma taxa de crescimento desejável para o PNB, deduzia-se o montante global de investimentos necessários, faziam-se considerações sobre a evolução da produtividade do capital (ou relação capital-produto). Na base dessas previsões calculava-se o montante global do consumo e, através das elasticidades-renda, definia-se o consumo provável das diferentes categorias de produtos. A procura de bens intermediários era calculada da forma algo empírica acima descrita. Os problemas do balanço de pagamentos foram enfocados através de extrapolações das exportações e importações.

As Projeções foram preparadas por uma equipe mista CEPAL-BNDE. Na prática tivemos um único economista da CEPAL (Dr. CELSO FURTADO)

9 Grupo Misto CEPAL-BNDE, *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro, 1957.

orientando uma equipe de economistas do BNDE. Essas projeções foram, a rigor, mais um exercício acadêmico do que propriamente um trabalho de planejamento. Isso porque o Governo brasileiro, pôsto que bastante interessado no assunto a ponto de realizar um convênio com o órgão das Nações Unidas, jamais se dispôs a tomar essas projeções como instrumento de ação concreta. Não obstante, seria errôneo afirmar que se trata de um simples modelo de previsão. Pelo contrário, antecipa as tendências para o período 1955-1957 e aponta diversas alternativas para corrigir a queda prevista na taxa de crescimento (empréstimos externos, elevação da produtividade do capital, elevação da taxa de poupança etc.). No que se refere aos meios para alcançar os objetivos desejados é que o documento se mostra bastante sumário, pôsto que delineie, freqüentemente, as medidas a serem adotadas. A deficiência quanto a êsse aspecto se explica, aliás, pelo fato de que o Governo brasileiro não se mostrou interessado em utilizar as projeções como um plano para o desenvolvimento do país.

A par de defeitos inerentes ao método utilizado o plano CEPAL-BNDE apresenta defeitos em alguns pontos específicos. Assim, leva-se em conta não a relação incremental capital-produto mas a relação média o que obriga a um cálculo de validade mais do que duvidosa. Tivemos, outrossim, oportunidade de criticar¹⁰ as acusações ao setor privado no que se refere à formação da poupança. Forçoso, contudo, é reconhecer que êsse trabalho nunca foi examinado a fundo dado o desinteresse governamental nas suas sugestões e conclusões. O que nos parece, todavia, importante assinalar é que essas projeções representam incontestavelmente um instrumento de trabalho melhor e mais completo do que qualquer outro até então realizado no Brasil. Outrossim, foi levado adiante por uma equipe exclusivamente brasileira e com recursos estatísticos e materiais disponíveis no país.

O Programa de Metas representou metodologicamente um retrocesso. Abandona, em verdade, a tentativa de obter uma visão geral da economia brasileira. Sua filosofia fundamental era a seguinte: o exame, ainda que sumário, de nova economia nos permite registrar, sem grande esforço, uma série de setores (de infra-estrutura e bens de produção) que representam pontos de estrangulamento capazes de constituir sérios entraves ao dinamismo da economia. Assim sendo, melhor seria concentrar esforços na programação desses setores específicos esquecendo quaisquer tentativas de planejamento geral, tènicamente satisfatório, mas praticamente de pouca utilidade. Êsse ponto de vista não deixa de ter alguma

10 Vide *Economia Brasileira*, n.º 1 de 1956, "Setor Privado e Poupanças". J.P.A.M.

coisa de verdadeiro: reconhece a escassez de recursos (materiais e técnicos) para o planejamento e reage contra a tendência das "Projeções" em definir insuficientemente os instrumentos de ação disponíveis.

A nosso ver contra o Programa de Metas ocorrem duas objeções fundamentais: a ausência de uma visão geral ainda que elementar da realidade econômica acarreta sérias conseqüências. De fato, talvez alguns dos problemas com que agora nos defrontamos fôssem menos graves se devidamente previstos e minorados no quinquênio anterior. Entre eles o enorme gravame sobre o balanço de pagamentos oriundo de empréstimos contraídos entre 1956 e 1960; as dificuldades das indústrias de bens de produção decorrentes da ausência, no mercado financeiro, de instituições e recursos necessários para financiar suas vendas; finalmente o sério agravamento do surto inflacionário que teve início, incontestavelmente, no quinquênio passado.

A segunda objeção é de ordem interna: o Programa de Metas não registrou nenhuma preocupação de coordenação dos diversos objetivos ou de adoção de normas metodológicas análogas nos diversos setores. Assim, a crise de borracha e a deficiência de chapas de aço da administração KUBITSCHER achavam-se implícitas nas metas adotadas e, apesar disso, só foram seriamente consideradas quando sua gravidade tornou impossível ignorá-las. Por outro lado, é sabido que as equipes encarregadas dos diferentes setores trabalhavam isoladamente adotando métodos díspares nas suas previsões, aprofundando desigualmente as medidas concretas requeridas, e escolhendo formas diversas para acompanhar a execução das Metas aprovadas.

Apesar dessas deficiências as Metas constituíram inovação importante nos métodos administrativos do país: representavam um esforço para obter expansões setoriais acima das indicadas pela extrapolação das tendências de períodos anteriores e houve outrossim um esforço efetivo do Governo no sentido de influir no processo econômico (êsse esforço foi particularmente intenso e bem sucedido na indústria automobilística). Assinale-se, finalmente, que o Programa de Metas, dentro de suas limitações, revelou capacidade de planejamento em importantes setores governamentais.

O Programa de Estabilização Monetária¹¹ (1958-1959) tentado no quinquênio passado constitui, antes de mais nada, uma confirmação do que anteriormente foi dito sobre os inconvenientes de metas setoriais compreendidas na ignorância das suas repercussões sobre a economia glo-

11 Para síntese e análise crítica do Programa, veja-se *Desenvolvimento & Conjuntura*, dezembro de 1958.

bal. O Programa de Estabilização tornou-se necessário diante da intensificação das tensões inflacionárias resultantes pelo menos em parte, do esforço exigido pelas Metas.

O Programa de Estabilização partia do fato de que, no Brasil, a espiral de preços pode ser explicada em termos estritos da teoria quantitativa do valor da moeda. Assim, verificou-se que, nos anos anteriores, enquanto o PNB se expandia na média anual de 5% os Meios Pagamentos subiam em média de 20%. A consequência era uma elevação de preços de cerca de 15% ao ano.

O caminho óbvio para a estabilização de preços era, portanto, trazer a expansão anual dos meios de pagamento à taxa de 5% equivalente à registrada pelo PNB. Ora, a expansão imoderada dos meios de pagamento resultava, notoriamente, das desarrazoadas emissões. Estas, por sua vez, eram feitas para cobrir os vultosos deficits do orçamento federal. O caminho trilhado pelo Programa foi, pois, o da redução desse deficit mediante aumento de impostos e rigoroso plano de economias.

O Programa de Estabilização vinha, de certa forma, completar o Programa de Metas visto que, enquanto este último cuidava apenas de aspectos setoriais o primeiro enfocava o ângulo global da realidade econômica. Na verdade, porém, o fato de terem sido concebidos separadamente deixava-os sujeitos a toda sorte de incompatibilidades. Estas existiram, de fato, conforme demonstram amplamente os debates travados na época: a integral execução do Programa (que deveria terminar com a inflação em um ano) significaria sério impacto negativo no ritmo de desenvolvimento. Procurou-se preservar, sem dúvida, as Metas governamentais. Estas representavam, porém, uma simples parcela dos investimentos totais. Assim sendo, a preservação das Metas seria garantida por corte de outros investimentos, sobretudo no setor privado. O grande objetivo econômico da administração KUBITSCHER que era a aceleração do desenvolvimento ver-se-ia, assim, irremediavelmente comprometido.

Considerado, porém, isoladamente, o Programa de Estabilização revela da parte da equipe que o elaborou (Depto. Econômico da SUMOC) o perfeito domínio das técnicas modernas de política e análise financeira. Encontramos pois aqui, novamente, a demonstração, em área nova, da existência de recursos humanos e materiais perfeitamente habilitados aos trabalhos do planejamento. Assinalemos, também, que o Programa de Estabilização foi elaborado sem qualquer assistência técnica externa.

Concluindo a recapitulação da experiência brasileira e mantendo-nos sempre dentro do ponto de vista metodológico inicial, veremos rapidamente as experiências paulista e carioca.

O Plano de Ação do Estado de São Paulo constitui o melhor exemplo entre nós de um planejamento do setor governamental, empreendido, tendo em conta as necessidades gerais da economia. Baseia-se num diagnóstico especial da economia paulista em que se indaga a linha provável de sua evolução futura e os obstáculos a serem afastados. Dêsse estudo defluiu a importância de manter e ampliar o papel do setor industrial e, muito especialmente, de apoiar o crescimento da indústria de bens de produção, entre outras coisas, através de um esquema de financiamento de suas vendas. Traçada essa linha de conduta faz-se uma previsão da receita pública estadual para o quinquênio e, em função desta, dos investimentos possíveis. Levando-se, em conta, êsses dados financeiros e a orientação resultante do diagnóstico os diversos órgãos administrativos do Estado foram chamados a programar seus gastos de capitais dentro das quotas que lhes cabiam. Ao atribuir essas quotas a equipe de planejamento teve o cuidado de reservar certa percentagem para a criação de fundos (aos cuidados do Banco do Estado) de financiamento de vendas de bens de produção, de financiamentos à agricultura, a setores de infra-estrutura etc. . . O programa de investimentos resultante dêsses estudos foi levado ao legislativo para ser aprovado como uma "lei-programa" capaz de assegurar sua continuidade. O Plano de Ação foi apoiado na sua execução por um eficiente (tanto quanto se pode julgar) sistema de controle.

O Plano do Governo de São Paulo, metodologicamente de extrema simplicidade, teve a virtude de demonstrar a capacidade de uma burocracia de nível estadual para compreender e aceitar uma administração planejada.

Finalmente o Estado da Guanabara ¹² apresenta interessante exemplo de um planejamento, sem plano, segundo a concepção de FRIEDMANN, e de uma administração racionalmente dirigida segundo nossa própria idéia. Também na Guanabara foram, como em São Paulo, realizados trabalhos preliminares que, no seu conjunto, equivaleram a um "diagnóstico" da economia do estado. Assim, a preocupação em estimular a industrialização do estado através, por exemplo, da COPEG, revela um abandono da concepção errônea das administrações anteriores, que não viram no Rio mais do que uma cidade administrativa e turística. O que caracteriza, contudo, fundamentalmente a administração carioca é a preocupação de dotar o estado de uma máquina administrativa eficiente. Na Guanabara, o homem de administração e organização predomi-

¹² *Sobre o Diagnóstico Preliminar da Guanabara veja o trabalho Núcleo de Planejamento do Estado: "Situação Sócio-Econômica do Estado da Guanabara", publicado em Desenvolvimento & Conjuntura, n.º 10 de 1961.*

nou sôbre o economista. A administração foi melhorada pela criação de órgãos autônomos independentes dos entraves da administração pública. A própria estrutura administrativa, por sua vez, foi revista, seu funcionamento melhorado pela sistematização dos concursos para admissão de funcionários, pela limitação constitucional da parcela do orçamento dedicado ao pagamento do pessoal, pelo equilíbrio financeiro etc. etc.

A contribuição da experiência da Guanabara está em que demonstra a possibilidade de desemperrar a máquina administrativa por mais que se ache ela desgastada e desmoralizada pelos vícios da administração pública brasileira. Por outro lado, a eficiência revelada pela atual equipe governamental comprova a importância do aspecto organizacional mesmo independente de um plano (na esfera estadual êste é, aliás, menos importante). Temos, pois, aqui, mais uma experiência tipicamente brasileira que nos ajudará na análise crítica posterior do Plano Trienal.

III — O PLANO TRIENAL: ANÁLISE

Dentro do espírito destas notas dispensamo-nos de resumir o Plano Trienal,¹³ passando imediatamente à sua análise. Esta análise constará de duas partes: indagaremos, em primeiro lugar, se o Plano Trienal apresenta as características necessárias para que possa ser considerado um verdadeiro plano e não apenas um pseudoplano. Numa segunda parte, examinaremos sua metodologia à luz do que foi visto sôbre métodos internacionais e sôbre a experiência brasileira.

A) *Plano Trienal como Instrumento de Política Econômica.*

Segundo o que ficou dito no primeiro parágrafo o Plano Trienal, enquanto plano verdadeiro, deve ser um modelo de decisão, apontar meios para uma atuação efetiva sôbre a realidade e, ainda, ser exequível, consistente e geral.

Uma das objeções que se pode, desde logo, levantar contra o Plano Trienal é de que constitui uma *previsão* e não um instrumento de *decisão*. Em verdade, se tomarmos a parte referente aos dados macroeconômicos verificamos que no período 1963-1965 se pretende conferir ao PNB e à renda "per capita" taxa de crescimento igual à do lustro anterior. Na agricultura algo semelhante se observa. Na indústria pensa-se manter não apenas as taxas globais de crescimento como, inclusive, se aceita a continuidade no comportamento das taxas setoriais que implicam numa

13 Para um resumo crítico, veja *Desenvolvimento e Conjuntura* n.º 2 de 1963. Para o texto oficial: Presidência da República, *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social — 1963*, Síntese, dez. 1962.

elevação especialmente rápida na categoria "bens de produção". Diante desse fato concluem alguns que o Plano Trienal realiza uma simples *previsão* do que deverá suceder no triênio sem pretender, de forma alguma, alterar o livre curso das forças econômicas, como faz um verdadeiro plano. Semelhante impressão é contudo falsa: poderíamos apontar alguns setores tais como exportação, educação, e pesquisa de recursos naturais onde se pretende ampliar, largamente, resultado obtido nos anos anteriores. A resposta fundamental não é, contudo, esta: em verdade, *qualquer previsão bem feita sobre a taxa de incremento do PNB e seus componentes para o próximo triênio não indicaria manutenção do ritmo observado nos últimos anos*. Em verdade, o aceleração do processo inflacionário e a grave inquietação social e política dele resultante, levariam o Governo, possivelmente, em 1963, a tomar medidas radicais que significariam, inevitavelmente, o abandono dos investimentos de fonte inflacionária e, portanto, a redução do ritmo do desenvolvimento. Conseqüentemente, o planejador ao tomar como Meta a expansão de 7% do PNB está propondo algo mais do que resultaria da livre atuação das forças econômicas. Quanto às metas setoriais é fácil compreender que, se o esforço sugerido foi no sentido de manter a situação dos anos precedentes, ficavam singularmente limitadas as opções. De modo geral o planejador parece ter considerado sadias as tendências assinaladas, propondo-se, simplesmente, a preservá-las.

Finalmente, não se pode esquecer o papel decisivo que deverá ter o Plano na moderação e controle do processo inflacionário. A esse respeito a inversão da tendência é radical. Os que negam ao Plano Trienal o caráter de um *modelo de decisão* certamente não ignoram esse aspecto. Tomado isoladamente, contudo, ele faria do Plano Trienal não um *plano de desenvolvimento* mas, sim um *programa de estabilização monetária*. Por esse motivo preferimos insistir, inicialmente, nos aspectos físicos do Plano.

Sumariando: o Plano Trienal não constitui simples previsão mas é, de fato, um instrumento de ação sobre a realidade econômica tanto no seu aspecto real como no monetário.

A segunda objeção seria de que o Plano Trienal exprime desejos e anseios, mas esquece de propor ou detalhar os meios pelos quais se deve atuar sobre a realidade para alcançar os resultados desejados. Reconhecemos, de início, que uma leitura superficial do volume publicado parece confirmar essa impressão. Uma exame mais cuidadoso nos vai mostrar, porém, que (conforme indica, aliás, a especificação *síntese* que acompanha o título do documento publicado) o órgão de planejamento trouxe a público apenas um quadro sucinto dos objetivos e modalidades

de ação do Governo. Trata-se de um *plano estrutural* cujos quadros devem ser posteriormente preenchidos. Aliás as medidas a serem adotadas tornam-se óbvias na análise dos diversos setores: assim, na agricultura se pensa em aumentar a produção de fertilizantes, alargar a disponibilidade de máquinas agrícolas, reduzir as áreas de cafeicultura etc... Para a política monetária e financeira são dimensionados planos de economia, supressão de subsídios, revisão de tarifas de serviços públicos etc... Sem dúvida, o Governo não estaria administrando planejadamente se ficasse apenas nessas generalidades. Está, porém, claramente expresso, seja no título do Plano (refiro-me à indicação-síntese) seja nas considerações introdutórias, que o documento oficial apenas lança as bases de um extenso e pormenorizado trabalho posterior.

Quanto à exequibilidade, consistência e generalidade do Plano Trienal podemos abreviar nossas considerações. Quanto à exequibilidade o trabalho proposto nada deixa a desejar. Os objetivos físicos propostos já foram obtidos anteriormente (taxa de crescimento, nível de poupança etc.) e se acham, portanto, à altura da capacidade e dos recursos da nossa economia. Pontos de estrangulamento como o do balanço de pagamento são examinados com cuidado para verificar a possibilidade de atender às importações previstas. Por outro lado a experiência prática mostrou, recentemente, a exequibilidade das medidas previstas pelo plano (supressão do subsídio ao trigo e petróleo) em relação às quais se poderia temer maior resistência no contexto sócio-político atual. Finalmente, o realismo do nosso planejador atingiu seu ponto máximo quando escapou à tentação de propor um aceleração da taxa de desenvolvimento, o que, embora desejável, seria fantasista, na atual conjuntura.

No que se refere à consistência convém examinar, em primeiro lugar, os aspectos globais do Plano. Aqui encontramos, sem dúvida, o ponto alto do trabalho realizado. O planejador solucionou brilhantemente o problema de controlar a inflação com preservação da taxa de desenvolvimento. Para tanto, procurou reduzir o deficit orçamentário federal sem cortar investimentos. No setor privado garantiu uma expansão dos empréstimos seja do Banco do Brasil seja dos Bancos Comerciais de cerca de 32% o que cobre os 7% de aumento do PNB e os 25% de aumento de preços previstos para 1963. Quanto à consistência das metas setoriais entre si não é possível se dar uma palavra definitiva enquanto não forem publicados os trabalhos completos sobre esses setores. Um exame genérico não revela, todavia, contradições, e mostra, pelo contrário, certa preocupação com uma expansão harmônica. Quanto à consistência entre metas globais e setoriais ela é garantida, em termos gerais, quando se propõe a manutenção da tendência do período anterior, tendência

essa que se deverá ajustar bem ao crescimento previsto do PNB, ou seja, um crescimento igual ao observado nos últimos anos.

O Plano Trienal atende finalmente o requisito da generalidade: abrange aspectos econômicos e financeiros, setor público e privado e chega mesmo aos aspectos administrativos.

B) *Metodologia do Plano Trienal*

Cabe agora analisar o Plano do ponto de vista da metodologia adotada. Recapitulamos anteriormente os sistemas holandês, francês e cepaliano. Assinalamos, outrossim, que o primeiro se apresenta, sem dúvida alguma, como o mais refinado tecnicamente. Deveria então, o planejador brasileiro optar pura e simplesmente por alguma coisa semelhante ao que se tem na Holanda? De forma alguma: para escolher uma metodologia de planejamento a regra básica é mesmo válida para a própria confecção do plano, isto é, o sistema de planejamento adotado deve ser exequível levando-se em conta as disponibilidades materiais (fontes estatísticas, facilidades para processamento de dados etc...) e humanas (pessoal técnico de diversos níveis).

Na base dessa regra poder-se-ia aconselhar, como primeiro passo, um levantamento sistemático dos recursos de planejamento existentes no país. Este, porém, não seria fácil e os seus resultados duvidosos. Como, por exemplo, avaliar a capacidade do pessoal técnico para execução de trabalhos a respeito das quais não existe nenhuma experiência no país?! Diante disso a solução pragmática seria partir da experiência local de planejamento. Em verdade, se foram preparados entre nós, recentemente, Programas de Metas, projeções e planos de estabilização, em níveis técnicos satisfatórios, é lícito concluir, com relativa segurança, que existem recursos pessoais (técnicos habilitados) e materiais (estatísticas) para reproduzir trabalhos do mesmo tipo. Ora, o Plano Trienal, segundo deflui do seu exame fez exatamente o que aqui se indica, ou seja, tomou como base dos seus trabalhos a experiência brasileira de planejamento. Em verdade, o Plano, recentemente aprovado, pode ser interpretado como uma tentativa de integração dos múltiplos aspectos dessa experiência.

No que se refere ao ângulo monetário e financeiro vamos encontrar no Plano uma adaptação do antigo Programa de Estabilização 1958-959. Parte, em verdade, da idéia de que a causa próxima da inflação é a desproporção entre o incremento do fluxo monetário e real, e procura reduzir essa disparidade pelo corte do deficit orçamentário causador de emis-

sões desarrazoadas. Os cálculos implícitos no plano financeiro utilizaram o mesmo método (e foram inclusive feitos pela mesma equipe) empregado no Programa de Estabilização. A diferença principal está em que não se tenta mais terminar com o surto inflacionário num ano mas procura-se simplesmente, reduzir sua intensidade e colocá-lo sob controle.

Quanto à parte física do Plano vamos encontrar no aspecto macroeconômico o método CEPALIANO de projeção do crescimento do PNB com a verificação do comportamento da produtividade do capital, da taxa de investimentos etc... A análise do balanço de pagamentos e do estrangulamento por êle representado obedece ainda à metodologia das projeções. Feito, porém, êsse estudo global vamos verificar na parte setorial o predomínio da idéia que comandou a elaboração das Metas do Sr. JUSCELINO KUBITSCHEK. Em verdade, não se tenta a análise sistemática de todos os setores mas há uma clara concentração nos pontos estratégicos ou representativos de estrangulamentos. Assim, no que se refere à indústria "tradicional" o Plano se limita a uma vaga afirmação de que essa já atingiu a maturidade e pode, portanto, ser deixada às suas próprias forças.

Assinalemos, outrossim, que não se nota no plano uma preocupação excessiva de sincretismo. Acreditamos mesmo que a metodologia, finalmente adotada, surgiu quase espontaneamente. Convocadas as diferentes equipes com experiência de planejamento, surgiu do esforço destas alguma coisa que representou uma síntese, bastante harmoniosa, das suas diferentes experiências.

A tese do surgimento espontâneo da metodologia do Plano Trienal é confirmada pelo fato de que duas interessantes experiências de planejamento em âmbito estadual foram ignoradas. Assim o Plano Trienal não tentou detalhar os investimentos públicos em três anos, consolidando-os numa lei-programa, nem se preocupou suficientemente com a necessidade de preparar a estrutura da máquina estatal para o esforço que lhe é pedido. De fato as referências à reforma administrativa revelam insegurança sobre o que de fato deve ser feito.

Em suma, metodologicamente o planejador chegou a bons resultados dentro das limitações que tolhiam sua ação. Nossa defesa da solução encontrada é, todavia, condicional: *o atual Plano Trienal deve ser considerado um primeiro passo, e, portanto, submetido, imediatamente, a uma crítica cerrada visando ao seu aperfeiçoamento.* Em outras palavras, o planejador brasileiro deve ser fiel à tese que êle mesmo defende "O planejamento é um processo contínuo que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado" (pág. 16). E mais adiante

“O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que dentro de uns poucos anos possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados êsses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento”.

Com essas restrições e considerando-se as limitações de tempo e recursos com que teve de jogar a equipe de planejamento, a metodologia escolhida deve ser julgada satisfatória.

IV — PLANO TRIENAL: OBSERVAÇÕES CRÍTICAS

A análise crítica do Plano Trienal deve ser empreendida levando-se em conta as circunstâncias em que foi preparado. O país tinha necessidade urgente de uma sistematização de sua política econômica: o estado de indecisão em que nos achávamos, combinado com as sérias inquietações políticas, já se refletia seriamente na atividade econômica¹⁴ e na situação monetária. Assim sendo era de toda conveniência que a volta ao presidencialismo fôsse acompanhada da apresentação de um documento norteador da política nacional. Isso deixava ao planejador um prazo de cerca de três meses. Quando muito se beneficiaria dos trabalhos em andamento na COPLAN que, segundo tudo indica, prosseguiriam lentamente e sem nenhuma orientação sistemática.

Diante dessas circunstâncias carecem de objetividade quaisquer críticas que ignorem as limitações dentro das quais foi preparado o Plano. Qualquer economista, por mais bisonho que seja, poderá, percorrendo o Plano, apontar aspectos incompletos, imperfeições metodológicas e mesmo alguns erros de cálculo denunciadores da inexistência de revisão cuidadosa. Dificilmente, porém, um economista experimentado poderá negar que, dadas as limitações de tempo e recursos, o Plano Trienal representa, aproximadamente, o melhor que podia ser feito. Em nossa opinião o julgamento final da equipe de planejamento dependerá da sua capacidade de compreender que o Plano Trienal, tal como está não pode ser considerado mais do que um *plano estrutural*¹⁵ a ser completado no mais breve espaço de tempo possível. No momento em que redigimos essas

¹⁴ A estimativa do crescimento do PNB em 1962 (exclusive o café) é de pouco mais de 5% contra a média de 7% nos últimos anos: *Desenvolvimento & Conjuntura*, n.º 2.

¹⁵ Veja-se JOHN FRIEDMANN pág. 82.

linhas a situação não é infelizmente auspiciosa: a apresentação do Plano não parece ter sido seguida de um esforço para aprofundar suas orientações gerais, para criar instrumentos de controle etc... O conhecimento desse fato tem criado certa inquietação nos meios técnicos. Talvez a tendência presente a criticar o Plano Trienal como se fosse obra definitiva e acabada resulte, justamente, do aparente desinteresse da COPLAN pelos trabalhos posteriores. De nossa parte, recusamo-nos a qualquer julgamento antecipado que se fundaria, em última análise, no que pode representar apenas dificuldades de um período de transição.

Diante do que acima ficou dito dividiremos esta parte de nossa exposição em observações críticas propriamente ditas e sugestões para os trabalhos posteriores do planejamento.

A) *Observações críticas*

Do ponto de vista global ocorre-nos, desde logo, uma importante observação: o planejador muito embora tenha combinado habilmente medidas de contenção de preços com uma política de desenvolvimento esqueceu inteiramente o aspecto psicológico importantíssimo no caso. Em verdade, qualquer inflação prolongada cria a expectativa de uma contínua elevação de preços. Essa expectativa se incorpora no cálculo dos empresários que tendem a proceder a todos seus cálculos, e, portanto, aos seus reajustamentos de preços levando em conta a inflação do período anterior. Tal tipo de comportamento só será modificado por um tratamento psicológico de "choque". Assim na hiperinflação alemã de pós-Primeira Guerra Mundial, houve a mudança da unidade monetária; na estabilização Pinay um grande empréstimo governamental com cláusula-ouro; no Chile foram criadas associações de defesa do consumidor etc... No Brasil se ignorou inteiramente esse aspecto. A consequência está sendo aparentemente a seguinte: todas as empresas industriais, comerciais e produtores em geral estão remarcando seus preços mediante extrapolação do que se observou em 1962. Não se trata aqui de uma desconfiança sistemática quanto à eficácia do planejamento oficial: continuam apenas a rotina adotada nos últimos anos com pleno sucesso. A prosseguir essa tendência deverá ocorrer o seguinte: dentro de alguns meses os preços terão aumentado, por exemplo, de 10%. Ora, segundo o plano deveria ter ocorrido uma elevação da ordem de 4%. A expansão de meios de pagamento se acha, conseqüentemente, prevista para fazer circular uma produção com preço aumentado apenas dessa percentagem. Configurar-se-á, pois, uma *crise de estabilização*. Do ponto de vista do empreendedor a expansão do crédito bancário parecerá insuficiente (isto é menor que a elevação dos seus custos) e o escoamento das mercadorias

insatisfatório (o total dos meios de pagamento será insuficiente para comprar a produção a preços superelevados). Em suma, o Governo se verá diante de duas alternativas: ou emite para permitir o escoamento da produção a preços mais altos que os previstos e, nesse caso, abandona o Plano Trienal, ou resiste às pressões e corre o risco de uma "crise de estabilização". A nosso ver o esquecimento do fator psicológico constitui o principal e mais perigoso defeito do plano atual.¹⁶

Quanto à parte setorial nossa crítica é de ordem geral. O Plano diz formalmente que está fazendo uma *síntese* de trabalhos especiais relativos ao setor quando, segundo tudo leva a crer, está propondo apenas *diretrizes* para trabalhos a serem preparados. Essa observação não é puramente acadêmica: em verdade se faz realmente uma "síntese" pode-se, com justiça, atacar a imprecisão de certos dados e a generalidade das medidas propostas. Tanto uns quanto outros devem estar pormenorizados nos estudos específicos não se justificando, pois, os defeitos acima.

Quanto à parte regional, parece-nos que o Plano parte de uma perspectiva pouco desejável. Sua preocupação, em verdade, se concentra na recuperação de áreas subdesenvolvidas do país. A nosso ver, contudo, a perspectiva de uma política regional para o Brasil deve ser mais ampla. Trata-se, em última análise, de dar dimensões espaciais à política nacional de desenvolvimento. De fato, nossa economia regional apresenta uma série de interrogações mesmo nas áreas ricas e dinâmicas. Assim, qual o papel de Brasília no desenvolvimento do Centroeste? que possibilidades oferece o Rio de Janeiro de se tornar o pólo dinâmico de uma grande área industrial que equilibre, parcialmente, o parque manufatureiro paulista? qual o papel do Rio Grande do Sul na economia brasileira e particularmente na ALALC?

Quanto às "reformas" nos parece que o Plano Trienal, obra de economistas, não concedeu a devida importância à profunda reorganização que está a reclamar a máquina governamental brasileira (inclusive autarquias e sociedades de economia mista). Parece-nos inútil propor tarefas a órgãos sabidamente despreparados para executá-los. Acreditamos mesmo que se se devesse optar entre o Plano e uma reorganização geral da máquina administrativa, esta última seria preferível. Em verdade, uma administração eficiente ainda que sem um plano tenderá a orientar-se racionalmente o que já minoraria boa parte das nossas atuais dificuldades.

16) Posteriormente à publicação do Plano Trienal o Min. da Fazenda está tentando corrigir essa falha junto aos produtores, através de "apelos" e pressões. Não é esse sistema ideal mas poderá funcionar.

B) *Sugestões*

A par dessas críticas, ocorre-nos uma série de sugestões sobre o andamento posterior dos trabalhos. Insistamos aqui sobre o que anteriormente já foi dito: consideramos de extrema importância a implementação dessas sugestões, ou de outras por acaso esboçadas pelo próprio planejador, porque *o Plano Trienal tal como está não pode ser considerado senão como um "quadro" dentro do qual se deverão inserir os trabalhos posteriores*. A menos que se conceda a necessária importância a essa segunda fase passarão a ser válidas a boa parte das críticas hoje feitas ao plano e que se fundam, segundo dissemos, no erro de considerar o documento publicado como definitivo e completo.

Limitar-nos-emos a quatro aspectos principais:

a) As metas propostas pelo Plano Trienal devem ser pormenorizadas e as medidas concretas para atingi-las explicitadas. Na parte macroeconômica essa tarefa caberá essencialmente ao próprio órgão de planejamento, ou a outros órgãos técnicos por ele orientados. No que se refere às metas setoriais seria de toda conveniência criar-se comissões, modelo francês, com representantes do governo (a este cabe o papel de orientar e coordenar), dos empresários e dos empregados. Estas Comissões deveriam planejar dentro do quadro proposto pelo Plano e obedecendo a uma metodologia preestabelecida que tornasse possível a integração final das conclusões dos diversos grupos num todo harmônico. Assinale-se que a COPLAN havia encomendado trabalhos setoriais (alguns já se acham terminados) sem determinar-lhes, contudo, características capazes de permitir posterior integração ¹⁷.

Assinalemos finalmente, que, sem quebra das linhas-mestras do Plano Trienal, algumas metas específicas deverão ser revistas por constituírem simples extrapolações de tendências recentes, altamente insatisfatórias. Aceitáveis numa primeira aproximação, deverão ser, contudo, revistas em fase posterior o que poderá ser feito sem alteração essencial do Plano.

b) Os trabalhos de aperfeiçoamento e detalhamento do Plano deverão ser distribuídos pelas entidades com pessoal técnico e experiência no setor. As sugestões mais óbvias são: SUMOC, para a parte financeira; Fundação Getúlio Vargas, para dados macroeconômicos ligados às contas nacionais; e BNDE, para os planejamentos setoriais. Esses órgãos deveriam trabalhar, obviamente, em obediência estrita às diretrizes do nú-

¹⁷ Leitura sumária de alguns desses trabalhos mostra que metodologicamente não vão além das Metas.

cleo central de planejamento (temos em vista, alguma coisa semelhante ao que faz hoje na França).

À atual COPLAN, além da orientação geral dêesses trabalhos, caberia pormenorizar a programação do setor público e montar o aparelho de controle do processo de planejamento.

c) Cumpre criar imediatamente dentro da COPLAN um órgão de estudos destinado ao constante aperfeiçoamento do nosso instrumental de planejamento, sem nenhuma finalidade de aplicação imediata. As tarefas mais evidentes seriam o aperfeiçoamento do equipamento estatístico geral do País, a preparação de tabelas de insumo-produto e a exploração das técnicas modernas de planejamento tipificadas no sistema holandês. A êsse respeito sabe-se que a equipe da Fundação Getúlio Vargas preparou um modelo macroeconômico da economia brasileira inspirado em recente livro de TINBERGEN¹⁸. Seu aproveitamento é de tóda conveniência.

d) Finalmente, parece-nos urgente a criação de um instrumental para o controle do plano. Contemplamos êsse "controle" dentro da concepção moderna de *obtenção de informação, determinação dos "écarts" entre a previsão e a realização, análise elementar dos "écarts" e comunicação dos resultados* às autoridades de diversos níveis capazes de atuar para corrigi-los. Particularmente no que se refere ao setor privado será indispensável determinar quantidades significativas e verificar constantemente sua evolução. Assinalemos que um bom sistema de controle já teria confirmado ou informado a nossa suposição de que, como consequência da inércia das expectativas, os preços continuam a subir segundo a tendência registrada em 1962. Essa, como dissemos, é uma evolução extremamente grave sendo portanto, inadmissível que passe despercebida¹⁹

CONCLUSÃO

Como conclusão desejamos recapitular as teses principais anteriormente desenvolvidas.

— O Plano Trienal constituía necessidade urgente para uma orientação racional da nossa política econômica e, portanto, deveria ser preparado no menor espaço de tempo exequível.

18 JAN TINBERGEN e H. C. BOS, *Mathematical Models of Economic Growth*, McGraw-Hill, Londres, 1962.

19 O esforço recente do Min. da Fazenda não parece ter sido acompanhado da criação de um eficiente sistema de controle nos moldes acima propostos.

— Todo exame crítico do Plano Trienal só terá objetividade se levar em conta as limitações dentro das quais foi preparado.

Na base das premissas acima resumimos do seguinte modo nossa própria análise:

a) Não resta dúvida de que o Plano Trienal tal como apresentado constitui um utilíssimo instrumento de política econômica capaz de contribuir na correção das tendências recentes para a hiperinflação e declínio do ritmo de desenvolvimento;

b) Metodologicamente o Plano Trienal aproveitou com sucesso o que havia de melhor na experiência brasileira de planejamento;

c) O Plano Trienal não pode ser considerado senão um *plano estrutural* que estabelece um quadro para um esforço posterior mais profundo e pormenorizado de planejamento;

d) A menos que a atual equipe de planejamento reconheça a realidade do item anterior, e aja em conseqüência, passarão a ser válidas muitas das críticas hoje feitas ao Plano relativas a aspectos incompletos, definição insuficiente de medidas de política, erros em certos cálculos etc. etc. . . .