

## PLANEJAMENTO

### *A Planificação Econômico-Social no Brasil*

DICAMÔR MORAES

O Brasil, em boa hora, filiou-se à corrente que atribui importância considerável à planificação econômico-social. Conquanto se tenha iniciado de maneira tímida nesse setor de atividade estrutural, o grande surto industrial que começa a experimentar a partir da II Grande Guerra levou-o a agir mais ativamente, e aos poucos se está integrando nessa nova mentalidade dominante no conturbado mas promissor mundo de hoje.

Em cinqüenta anos de vida republicana — precisamente até a Grande Guerra 1939-1945 — não se registra qualquer reação de ordem privada ou governamental no sentido de transformar nossa infra-estrutura econômica, transformação essa que implicaria na alteração, para melhor, do estatuto social. Continuávamos a ser um país essencialmente agrícola, numa conformação passiva ao determinismo geográfico de estar a maior parte de nosso território situada em zona tropical, e, portanto, mais apropriada à produção agro-pastoril. Um país por excelência produtor de matérias-primas para exportação (café, cacau, minérios, borracha, gado).

Não se cogitou da implantação de uma das mais essenciais indústrias básicas — a petrolífera — cujos derivados (gasolina comum e de aviação, óleos combustíveis e lubrificantes, querosene, solventes, asfalto e a imensa variedade de outros produtos químicos) constituem a mola real da industrialização moderna. Apenas se iniciara: a produção de energia elétrica, tão somente utilizada para iluminação e para alimentar a indústria leve; a extração de carvão-de-pedra, por sinal de baixo teor energético; uma incipiente siderurgia, cujo combustível ainda era a lenha.

Era essa a situação do Brasil: nosso parque industrial representado, apenas, pela indústria leve (bens de consumo como os da indústria têxtil, farmacêutica, de vestuário e calçados, de produtos alimentares), em virtude de ainda não dispormos de indústrias básicas com capacidade para alimentar a indústria pesada

(bens de produção como os da metalurgia, vidro e cerâmica, madeira, cimento, papel, borracha, material elétrico e de transportes, e toda espécie de máquinas para fazer máquinas). Isto nos trazia numa situação de inteira dependência aos grandes países industrializados. A eles exportávamos tão-somente matérias-primas e deles importávamos os produtos muitas vezes resultantes da transformação dessas mesmas matérias-primas, desde o luxuoso navio ao modesto alfinete.

### 1. PLANIFICAÇÃO NA ÓRBITA NACIONAL

A partir da Guerra 1939-45, a infra-estrutura econômica do Brasil começa a adquirir fisionomia mais vigorosa. Para isso tem contribuído a instauração de nova diretiva governamental com base na vitoriosa doutrina que propugna a intervenção ostensiva do Estado no campo econômico, com repercussões sobre o organismo social.

Essa política intervencionista está consubstanciada na elaboração de programas de trabalho governamentais a longo prazo (os chamados planos quinquenais), que respondem pelas denominações de Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948), Plano SALTE (1950-1954), Programa de Metas (1956-1960). Exceção feita dos dois primeiros planos ora enunciados, cujo campo de ação ainda era bem restrito, não há negar se tenha registrado, no Brasil, o advento de nova mentalidade que começa a se emancipar do liberal "laissez-faire", para se colocar sob a égide do intervencionismo estatal.

I — *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional* — Criado pelo Decreto-lei nº 1.058, de 19-1-39 (Govêrno Getúlio Vargas), destinava-se ao financiamento de obras ainda por planejar. Com orçamento próprio no montante de 3 bilhões de cruzeiros, para o quinquênio 1939-1943, seu parcelamento anual era da ordem de 600 milhões de cruzeiros. (Notar que o Orçamento Geral da República, para 1939, atingia a 4 bilhões de cruzeiros).

II — *Plano de Obras e Equipamentos* — Constitui outra tentativa realizada pelo govêrno brasileiro no sentido de dar tratamento preferencial a problemas relacionados com obras públicas. Instituído pelo Decreto-lei nº 6.144, de 29-12-43 (Govêrno Getúlio Vargas), para vigorar nos exercícios de 1944 a 1948. Sua execução total exigiria a aplicação de 5 bilhões de cruzeiros, mediante orçamento especial de um bilhão de cruzeiros por ano. (O

Orçamento Geral da República, para 1944, fôra estimado em 6.4 bilhões de cruzeiros). Em consequência do golpe-de-Estado de 29-10-945, sua vigência se reduziu de quinquenal para apenas a dos exercícios de 1944 e 1945.

III — *Plano SALTE* (S-aúde, Al-imentação, T-ransportes, E-nergia) — Trata-se de autêntico plano na acepção organizacional da palavra, porque em sua estrutura se encontram, bem delineados, problemas de caráter econômico e social, e porque sua formulação obedeceu a uma sistemática em que a técnica do planejamento está bem identificada. Plano aprovado pela Lei 1.102, de 18-5-950 (Govêrno Eurico Dutra), para vigor durante os exercícios de 1950 a 1954. A fim de atender aos gastos fixados no montante de 20 bilhões de cruzeiros, estimaram-se os recursos em igual quantia, provenientes êstes de fontes orçamentárias (13 bilhões), de divisas (2 bilhões) e de obrigações a serem emitidas (5 bilhões).

O Plano SALTE teve, também, fim melancólico, de vez que se tornou praticamente extinto com a Lei 1.504, de 15-12-951, seja no exercício seguinte ao de sua instituição. Mesmo assim, contribuiu êle para que se desse o primeiro grande salto em prol da política desenvolvimentista no Brasil. A indústria básica da energia foi a que mais se beneficiou com a execução parcial do Plano. A usina hidrelétrica de Paulo Afonso, a aquisição da refinaria de Cubatão e da primeira frota de petroleiros figuram entre os mais expressivos resultados dessa planificação econômica. E seus reflexos sociais são de tal ordem de grandeza e tão evidentes no tocante à elevação do nível de vida do povo, que êste se contagiou com o impulso progressista, e, melhor ainda, adquiriu essa vigorosa e sadia mentalidade nacionalista.

IV — *O Programa de Metas* do Govêrno Juscelino Kubitschek (1956-960) procurou dar maior ênfase à política desenvolvimentista, ao promover a realização de obras e serviços considerados vitais para o progresso econômico-social do País no campo da energia, dos transportes, da alimentação, da indústria de base, da educação para o desenvolvimento. Através de tal programa o Estado se propôs a "captar, distribuir e aplicar, racionalmente, recursos disponíveis, quer estatais, quer de origem privada, êstes, por meios indiretos, numa conjugação de esforços que tendesse ao mais rápido acréscimo da renda real *per capita*" (Mensagem Presidencial ao Congresso, março de 1960).

Estão, aí, perfeitamente configurados, os elementos componentes da planificação estatal visando a fins econômicos e sociais, mediante a aplicação de recursos financeiros. Descurrou-se, entretanto, nessa planificação, do respeito devido a certos princípios

e normas de metodização encarecidos pela moderna técnica de formulação do planejamento, máxime os que se relacionam com a apresentação formal do plano, seu financiamento, e contrôles da execução. Talvez por isso se lhe tenha recusado a denominação ampla de *plano*, para ficar com a mais restrita de *programa*.

É inegável, porém, o resultado positivo do Programa de Metas. Graças ao invulgar dinamismo da ação governamental, operou-se no Brasil, em apenas cinco anos, uma transformação econômico-social que não encontra símile em qualquer outra fase de nossa História. Transformação tão radical na infra-estrutura econômica teria, forçosamente, de alterar a superestrutura do organismo social. Tão logo se vislumbrem os primeiros sintomas positivos de emancipação econômica, até o nosso comportamento em relação à política exterior sofre alterações profundas: adota o Brasil posição de independência, ao esposar os princípios de não intervenção e de auto-determinação dos povos; ao resolver entabular negociações comerciais e diplomáticas com todos os países do mundo.

## 2. PLANIFICAÇÃO NAS ÓRBITAS ESTADUAL E MUNICIPAL

Aos Estados da Federação e aos Municípios, cabe uma parcela bem significativa na composição do todo orgânico representado pela política planificadora adotada pelo Governo da União. É nêles que se processa a execução de tal política, tanto no sentido funcional, como no geográfico. Funcionalmente, porque nêles estão instalados os órgãos departamentais da União incumbidos de pôr em execução a palavra de ordem da direção nacional. Geograficamente, porque compreendem êles as áreas territoriais e as populações diretamente beneficiadas pela planificação estatal emanada do Governo central.

Os Estados e os Municípios não devem, assim, permanecer em atitude passiva diante do esforço planificador do poder central. Sua condição de membros com regalias de autonomia política não os impede, mas até os obriga, de participar ativamente na consecução dos objetivos primaciais da comunidade nacional. Trata-se mesmo de um comensal dever essa cooperação entre filhos da mesma pátria, de vez que já se erigiu em princípio êsse comportamento que visa à melhor compreensão até entre povos de países distintos. Outra não tem sido a ação planificadora da ONU e suas também conhecidas subsidiárias — a UNESCO, a FAO, a OIT, a OMS.

Partindo, portanto, do pressuposto de que a União, os Estados e os Municípios são partes integrantes de um todo homo-

gêneo, resta saber em que consistiria a contribuição dêles no esforço comum de elaboração e execução de planos objetivando ao soerguimento econômico-social do País. Não basta a colaboração irrestrita ao sistema de planificação nacional. Urge também sejam equacionados os problemas de restrito caráter municipal e estadual pelas autoridades dessas correspondentes áreas. À essas autoridades — tanto públicas como privadas — cumpre resolver, dentro de suas possibilidades, os problemas que afetam suas comunidades, mesmo os que já sejam objeto de solucionamento pelo Governo da União.

Pode parecer, à primeira vista, que essa diversidade de escalonamento venha a estabelecer confusão e até provocar atritos em prejuízo do fim colimado. Nada mais falso, desde que se atente para a elementar pressuposição de que a União, os Estados e os Municípios, embora tratem tais problemas em termos nacionais, estaduais e municipais, na realidade estão todos empenhados na solução de problemas comuns. Assim se procede em relação aos pertinentes à agricultura, indústria e comércio, transportes e comunicações, educação e saúde, segurança, finanças, previdência social. Impõe-se, portanto, o entrosamento entre as esferas governamentais, embora agindo cada qual dentro de suas correspondentes atribuições constitucionais.

Estabelecida a premissa de ser imprescindível a ação estadual e municipal na complementação da planificação nacional, cabe indagar de que maneira se processaria tal participação. Óbviamente, desde que observados os mesmos critérios exigidos pela homogeneização, cumpre aos governos das três esferas territoriais estabelecer planos seccionais condizentes com sua capacidade operacional, aí compreendidos os recursos primários e secundários a que se refere John Friedmann (*in* "Introdução ao Planejamento Regional").

### 1 — Recursos primários

- a. Recursos naturais.
  - aa. Luz.
  - ab. Ar.
  - ac. Água.
  - ad. Solo.
  - ae. Florestas.
  - af. Minerais.
- b. Recursos situacionais.
  - ba. Clima, topografia, panorama (recursos cênicos).
  - bb. Posição geográfica (com referência a outras áreas, em especial outros complexos regionais de recursos e outros centros de população).

## 2. Recursos secundários

- a. Recursos de mão-de-obra (especialistas, etc.).
- b. Recursos culturais e institucionais.
- ba. Recursos urbanos (espaço, transportes, serviços, administração).
- bb. Recursos organizacionais (bancos, cooperativas, escolas, organizações de pesquisa, administração, igrejas, organizações de voluntários, agências de planejamento e de desenvolvimento).
- bc. Recursos para empreendimentos novos (facilidades de crédito, etc.).
- c. Recursos capitais.
- ca. Indústria.
- cb. Transportes.
- cc. Energia elétrica.
- cd. Agricultura, indústria extrativa florestal, pesca, mineração.
- ce. Armazenagem.
- cf. Serviços básicos.