

Introdução à Metodologia do Planejamento

AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT

PLANEJAR é ir ao encontro do porvir para modelá-lo segundo nossos desejos. (1)

A preocupação de planejar, nos nossos dias, corresponde, por certo, à compreensão ou à sensação de que, face às rápidas transformações e rudes exigências do mundo contemporâneo, o automatismo das soluções tradicionais não funciona ou já não satisfaz, nem atendem com a presteza e o rendimento desejáveis os mecanismos sociais, econômicos, políticos e administrativos instituídos para outra época, mais tranqüila e mais lenta. (2) Os desequilíbrios de toda sorte, causados ou aprofundados pela guerra, as contradições e insuficiências dos sistemas econômicos, os problemas que jazem sob a própria estrutura das sociedades convidam a que o Estado adote métodos novos, um comportamento que o salve da estupefação, que o salve do atraso, da ruína e do desespero. O planejamento é uma resposta, nem sempre feliz: “a grande panacéia universal”, constatou Lionel Robbins, em frase que se vai tornando clichê.

O assunto tem gerado copiosa literatura, quer dos governos, às vezes em termos de apologia e reclame, quer dos teóricos, uns insurgindo-se contra o que consideram o mito da planificação, outros procurando tirar lições dos fracassos e dos êxitos para compor e sistematizar uma técnica ou uma filosofia do planejamento.

Aqui se procurará abordar, de forma muito sumária, apenas os aspectos mais relevantes do que se entende por planejamento, e do que possa ser ou vir a ser sua metodologia, especialmente aqueles aspectos que interessam à estrutura da administração pública e à técnica orçamentária. Estas linhas pretendem ser uma tentativa de estudo de Administração Comparada, à luz da documentação de que se pôde dispor, pondo-se em relêvo o caso brasileiro.

TIPOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento pode apresentar-se, conforme a área e a matéria sobre que se exercite, sob diversas aparências e denominações. Será *internacional*

(educação de adultos — ideal da UNESCO, migrações), *nacional* (Quinquenal Russo, Monnet, SALTE), *regional* (objetivando áreas-problemas: São Francisco, Amazônia, Vale do Tennessee), *urbano* (“plano diretor” de Chicago, de São Paulo).

Por oposição ao tipo “nacional” não específico, pode-se falar em planejamento *parcial* ou *seccional*, o que abrange apenas um aspecto ou setor da economia ou dos objetivos governamentais: Plano Rodoviário Nacional, Plano Postal-Telegráfico, Plano do Carvão. Pode ocorrer a fusão dos dois tipos, o parcial e o regional: Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul.

Fala-se, ainda, em planejamento *físico, econômico, social, cultural, administrativo*. Quanto à conceituação de cada um desses tipos, salvo o último, remeto o leitor à segura síntese de Severino Sombra, “Técnica de Planejamento”.

Sobre “planejamento administrativo”, vale advertir que a expressão comporta dois significados diferentes:

a) a de planejamento operacional, isto é, das atividades da Administração;

b) a de planejamento organizacional, isto é, ordenação da Administração mesmo como estrutura, como instrumento.

O primeiro sentido, talvez mais frequentemente admitido entre nós, se patenteia na própria denominação do setor do D.A.S.P. encarregado da elaboração do orçamento federal, que é o Serviço de Coordenação do Planejamento Administrativo: aí a expressão diz respeito a tudo quanto o Governo pretende fazer, em outras palavras, o seu programa de trabalho, com a expressão financeira que esse programa implica. O segundo sentido, quase o oposto do outro, diz respeito ao “desenvolvimento de uma organização eficaz”, incluindo a fixação de medidas, normas e métodos atinentes a pessoal, material, orçamento, comunicações, documentação, coordenação, controle: neste caso, “planejamento administrativo” significa o arranjo da instrumentalidade que o governo precisará pôr em movimento para cumprir seu programa de trabalho da melhor forma possível. (3)

FINS

Antes do planejamento em si, uma tarefa se impõe aos órgãos superiores de deliberação, aquê-

(1) JOHN VIEG, *apud* N.C. RAMALHO, *Aspectos técnicos do planejamento* — Rio, 1946, pág. 5 (Separata da “Revista do Serviço Público” — julho de 1944).

(2) RÔMULO DE ALMEIDA, *Curso de Planejamento Econômico* — Rio, 1949 — Súmulas mimeografadas (Cursos de Administração do D.A.S.P.). V. também: ROBERTO CAMPOS, *Planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos* — In *Digesto Econômico* — N.º 89, abril, 1952.

(3) DONALD STONE, *O planejamento como processo administrativo* — Trad. de Lígia Azevedo. In “Revista do Serviço Público” — dezembro, 1936, pág. 52.

les que resolvem e determinam que se planeje (Executivo e Câmaras): a fixação do propósito.

“O princípio, a base, o “sine qua non” do planejamento eficiente reside na especificação clara e completa do objetivo, pela administração superior da empresa. O desconhecido não pode ser planejado, e o que não foi bem compreendido não pode ser bem planejado. A eficiência do planejamento varia na razão direta da clareza e extensão da idéia que se tem do seu objetivo. O bom planejamento geral principia pela clara definição do objetivo e dela depende em toda a sua extensão. Só pode haver um bom planejamento dos meios se houver, como sistema diretor, um bom planejamento dos fins.” (4)

O “planejamento dos fins”, a que se refere Person, concretiza-se, torna-se manifesto com o estabelecimento de *padrões* ou *alvos*, resultados que terão de ser atingidos com a execução do Plano de que se cogitar.

Todo plano deve ter em vista *alvos* certos, traduzidos em linguagem objetiva e compreensiva — sempre que possível algarismos. Eles exigem expressão quantitativa relacionada à noção de tempo: mínimos de produção, de renda nacional, de saldos cambiais, de salário real *per capita*, de consumo no mercado interno, a serem alcançados dentro de um período predeterminado.

A fixação destes *alvos* não pode ser inteiramente livre: há uma idéia matriz, causa e fim, a que se tem de obedecer. E eles mais ou menos se impõem aos órgãos de decisão como fruto do conhecimento das condições e necessidades do país, da região, do setor considerado. “... O plano não deve e não pode ser uma criação arbitrária, o resultado de uma vontade arbitrária; para que possa ser realizado é mister promane do conhecimento aprofundado do estado das forças econômicas no momento de sua elaboração e de suas possibilidades de desenvolvimento; somente atendendo a esta condição é que ele será a síntese do que é e do que deve ser, ao mesmo tempo que uma escolha entre rotas possíveis.” “Esta escolha supõe um fim.” (5)

A determinação deste fim, deste intuito básico, desta destinação nem sempre manifesta do plano, a que os seus itens ostensivos ou públicos servem de instrumento e veículo, é substancialmente um ato político, ato político de alta responsabilidade. Portanto escapa aos órgãos técnicos incumbidos de planejar e de executar. O plano será o ajustamento das coisas a este propósito, mascarado ou claro, que lhe dá unidade e constitui a sua razão de ser. O planejamento será a escolha dos caminhos que o atingirão. Uma escolha necessariamente condicionada pelas peculiarida-

des do país, região, setor ou período considerado. Peculiaridades que afetam a própria fixação do fim ou fins essenciais do plano. Pois estes fins derivam ou dependem, em última análise, como a Comissão de Planejamento do Governo da Índia assinalou, dos ideais, padrões ou princípios básicos de comportamento (*basic values of life*) que uma comunidade aceita. (6)

Alguns exemplos.

Os planos quadrienais de Hitler objetivavam a consolidação da auto-suficiência nacional como base do imperialismo militar. “O fim principal do segundo Plano Quadrienal — expôs Adolf Weber, apologista do nazismo — foi conseguir a maior independência possível do estrangeiro em questões econômicas. Simultaneamente, os esforços dirigiram-se a fazer mais cômoda e bela a vida do povo alemão.” (7) Sob este objetivo confessável, jazia outro, tal como visto por um francês: “O plano quadrienal alemão (...) não tinha outro fim senão mobilizar todos os recursos do país tendo em vista o rearmamento.” (8)

Diz-se ser o fim remoto do Plano Quinquenal Argentino a reiteração do sonho rosista de hegemonia sobre a América Latina. (9)

O primeiro plano quinquenal russo tinha em vista três fins: luta contra o capitalismo, defesa nacional e do regime, superação do atraso em relação às potências ocidentais. (10) Os últimos planos quinquenais visam à obtenção da paridade de poderio com os Estados Unidos. (11)

O Plano Iugoslavo de cinco anos, intitulado “de desenvolvimento da economia nacional”, demanda a industrialização e a eletrificação como meios de consolidar a ordem socialista recém-instaurada, através da “liquidação do atraso da economia e da técnica”, “promoção da força econômica e defensiva do país”, “desenvolvimento do setor socializado da economia”, “promoção do bem-estar dos trabalhadores.” (12)

Da mesma forma, a Polônia e a Tchecoslováquia tentam planos para disciplinar e tornar viável a transição para a ordem socialista. (13)

A Índia procura, através de seu plano quinquenal, estabelecer a base econômica para que a

(6) GOVERNMENT OF INDIA — *Planning Commission*, “The First Five India Year Plan — A draft outline” — New Delhi, 1951 — pág. 7.

(7) ADOLF WEBER, *Compêndio de Política Econômica* — Trad. — Barcelona, 1945 — pág. 4.

(8) HENRY LAUFENBURGER, *Finances comparées* — Paris, 1947 — pág. 86.

(9) GERALDO O. BANASKIWITZ — *O Plano Quinquenal Argentino* — In *Digesto Econômico* — n.º 65 — abril, 1950 — pág. 84.

(10) LAUFENBURGER, *ob. cit.* — pág. 87.

(11) JOAN ROMEUF, *L'Economie Planifiée* — Paris, 1949 — pág. 17.

(12) V. *Plan Quinquennal de la République Fédérative Populaire de Yougoslavie* — Trad. — Belgrado, s/d.

(13) RÔMULO ALMEIDA, *ob. cit.*

(4) H. S. PERSON, *A pesquisa e o planejamento como funções de governo e administração* — Trad. de N. C. Ramalho — In “Revista do Serviço Público” — outubro-novembro, 1946 — pág. 35.

(5) CHARLES BETTELHEIM, *La Planification Soviétique* — 3.ª ed. — Paris, 1945 — pág. 82.

nação possa suportar e fruir a Independência. Para isto, o Plano deve prever os meios de superar as falhas estruturais da economia e corrigir o desequilíbrio causado pela Guerra e pela Independência, sempre tendo em vista preocupações de justiça social e uma progressiva reorientação da economia de acordo com as diretrizes consagradas na Constituição. Para conseguir estes fins, defronta-se a Índia com problemas imediatos a que o Plano deve dar resposta sem demora: inflação, escassez de matérias-primas e de bens de consumo essenciais, *deficit* de moradias, recuperação dos deslocados (*displaced persons*), problemas dos quais o de mais dramática urgência é sem dúvida o da escassez de bens de consumo. (14)

Definidos o fim ou os fins últimos do plano, começa o trabalho dos planejadores, que abrange, sucessiva ou concomitantemente, atividades de pesquisa, a formulação propriamente dita do plano, a programação conseqüente, o controle de sua execução e a revisão, eventual ou sistemática, do plano e dos seus programas.

PESQUISA

A pesquisa determinará a extensão e a profundidade dos problemas a que o Plano deverá dar solução, bem como precisará o montante, composição e origens prováveis ou desejáveis dos recursos necessários, e ainda os efeitos e reflexos presumíveis suscitados pela execução dos programas.

Não é possível planejamento sem pesquisa. E esta, apesar de concentrar o seu esforço na fase preparatória do planejamento, aí não o esgota. O planejamento é um processo contínuo. Assim também a pesquisa, que se projetará ao longo da fase executória, como instrumento de controle e revisão.

Um exemplo.

Constatada pelo governo francês a necessidade de um plano de recuperação de após-guerra, coube à pesquisa determinar, reduzir a algarismos frios a enormidade dos prejuízos acarretados pelo conflito: destruições materiais, saque, desgaste da utilidade, exaurimento dos estoques. Um levantamento das mutilações da fortuna nacional: 43 bilhões na agricultura, 44 bilhões na indústria e comércio, 69 bilhões nos transportes e assim por diante. Após a avaliação das perdas, cumpria calcular o montante dos investimentos indispensáveis para reconstituir a fortuna nacional para permitir à produção o nível de antes da guerra (referência para o estabelecimento dos alvos). Daí a fixação, em termos aritméticos, das necessidades do esforço financeiro conseqüente: 41 bilhões para o reaparelhamento da agricultura, 141 bilhões para transporte e comunicações, 164 bilhões para a reconstituição dos imóveis privados

etc. Sucessivamente, outras tarefas se impuseram aos pesquisadores até ser possível empreender o Plano Modernização e Equipamento, mais conhecido como "Plano Monnet".

Situa-se na fase preliminar da pesquisa o esforço de fixar objetivamente os alvos em que se traduzem os fins do Plano, isto é, o esforço de defini-los em termos numéricos precisos.

Exemplos, em dois planos, dessa apresentação dos alvos em algarismos. Do Plano Quinquenal iugoslavo, para 1951: elevação sobre o nível de 1939 — de 193% para a renda nacional, de 494% para a produção industrial, de 130% sobre a produção artesanal, cerca de 4 vezes mais a produção de energia elétrica etc. Do Plano Quinquenal russo, para 1950: aumentos, em relação aos níveis de 1940 — de 48% na produção industrial, 27% na produção agrícola, 30% quanto à renda nacional.

E' evidente que alvos assim se inspiram nas diretrizes e determinações emanadas dos órgãos de decisão superior do Estado, mas o seu estabelecimento em índices percentuais só pode ser obra de técnicos. Eles representam o desejável dentro do possível.

PLANO, PROGRAMA, PROJETO

Observou CHARLES MORAZÉ (15) que seria necessário escrever volumes para fixar a evolução do sentido de palavras como "liberdade" ou "justiça". Eis outras palavras, igualmente marcadas por um destino polêmico, que têm suscitado muita página impressa e parecem pouco afeiçoadas ao repouso: plano, planejamento, planificação.

Elas, e as idéias ou mitos que representam, conduzem invariavelmente um risco: o da desmoralização pelo abuso. Plano é uma palavra fácil. Tanto pode servir com justeza a esforços sérios como impunemente a manobras de pura prestidigitação. "O Plano não é um sonho, mas algo feito para ser executado no tempo e no espaço. Ele deve, pois, ser proporcionado à importância do problema e aos meios disponíveis para solucioná-lo. E' bem verdade que, em mão de planejadores hábeis, os meios terão rendimento muito maior do que se forem manipulados por elementos com pouca experiência. Mas sempre há limite. Além desse não existe plano, mas fantasia." (16) Fantasia às vezes para mascarar a inépcia ou a má fé.

Para agravar o perigo da desmoralização, mesmo entre os que levam a sério a idéia de planejamento (a "seita dos planejadores", já se disse com rancor), posto que ainda não se estabilizou o seu equipamento conceitual, as palavras flutuam ao sabor dos intérpretes. Ainda há pouco, na Câmara, o Sr. Clóvis Pestana, usando terminologia

(15) CHARLES MORAZÉ, *Introduction à l'Histoire Economique* — 2.^a ed. Paris, 1948 — pág. 31.

(16) SEVERINO SOMBRA, *Técnica de planejamento* — Rio, 1951 — pág. 9 (Separata da "Revista do Serviço Público" — julho, 1950).

(14) V. Gov. of India — *Planning Commission*, ob. cit.

correta acêrca de planejamento, não se fazia entender por parte de eminentes parlamentares porventura menos atualizados. É, pois, prudente dar as coordenadas precisas do significado com que cada termo aqui aparece.

Em primeiro lugar será útil estabelecer a distinção — convencioná-la, pelo menos — entre “plano” e “programa”.

Admitamos que um *programa* é uma articulação de alvos, decisões e projetos, um sistema de tarefas visando objetiva e especificamente a um grupo ou setor de atividades, dentro de um período determinado. Um plano, pondera Bettelheim, é bem mais que isto. É o instrumento por intermédio do qual se promove o equilíbrio e a coordenação de vários programas. (17) Um programa será, portanto, a porção anual de trabalho a cumprir em função de um plano. O plano terá o caráter de antecipação perspectiva. De mergulho no futuro, para afeioá-lo aos nossos propósitos. O programa será objetivo e imediato: um conjunto de missões que se determina sejam cumpridas, uma definição de prioridades, uma autorização para o acionamento de certos meios (dinheiros, coisas, pessoas etc.) a distribuição de encargos aos órgãos executivos.

Há um plano, digamos o Plano Salte. Haverá um programa de saúde para 1952, um programa de saúde para 1953, um programa de energia para 1952, e assim por diante. Ainda que se trate de plano circunscrito a um só setor de atividades (seja o Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul), pode-se falar de um programa para 1950, para 1951 etc.

A programação é, dêste modo, uma fase do planejamento. A programação discrimina os alvos do plano, minucia-os, escalona-os no tempo em termos de tarefas executivas.

A conceituação de “plano” e “programa” aqui postulada, vale dizer, é diametralmente oposta à adotada pela ilustre Comissão Interpartidária que se pronunciou sobre o Plano Salte, conforme expôs, em seu parecer, o respectivo relator, Sr. Odilon Braga: “Que diferença haverá entre “programa” e “plano”? Salvo melhor juízo a registrada entre “esbôço” e “projeto”. (18) Tal não parece ser a conceituação sufragada pela própria Lei n.º 1.102, de 13 de maio de 1950, que instituiu dito Plano: em seu art. 11, § único, ela se refere aos “programas de cada setor” com o sentido que ora se empresta à palavra.

O entendimento aqui adotado, caracterizou-o dêste modo o Sr. Arízio de Viana: “Devemos dar aos vocábulos *plano* e *programa* acepção restrita, pelo menos em nossa linguagem técnica. Para a técnica orçamentária, a idéia de “plano”, muito mais ampla, excede, no tempo e no espaço, a idéia de “programa”. Quer dizer, reservamos o “plano”

para a posição mais elevada e o “programa” para a posição secundária. A junção de vários “programas” pode constituir um “plano”. Podemos conceituar, então, como plano o conjunto de políticas que uma administração pretende realizar, indistintamente, em um, dois, três, quatro ou cinco anos, visando a certas finalidades essenciais do Estado.” (19) “Quando, porém, determinadas partes dêsse plano devem ser executadas num determinado período, principalmente no período de um ano, devemos considerar o conjunto dessas partes como um programa.” (20)

Finalmente, que vem a ser “projeto”?

Com freqüência, no trato da matéria, sobrevém o paralelo ou o emprêgo conjugado dos termos “plano” e “programa” com o termo “projeto”.

Entendo um projeto como um conjunto de indicações, plantas, esquemas, estimativas e relatórios acêrca de um determinado propósito específico, bem delimitado. Assim: projeto de reaparelhamento de tal pôrto, de irrigação de tal área, de desenvolvimento da produção de tal cultura, de implantação de tal indústria.

Os projetos podem realizar-se num único exercício ou em vários, desdobrando-se em fases sucessivas. Se eles se referem a um plano, pode-se dizer que eles o aprofundam e o traduzem numa linguagem operacional. Programa, neste caso, será a soma de porções periódicas (geralmente anuais) a executar de cada um dos projetos. Programação será, pois, o trabalho de selecionar projetos, seccioná-los no tempo, prever o sincronismo de sua realização e o volume de recursos necessários, definir responsabilidades executivas.

CONTRÔLE E REVISÃO

Não é possível o planejamento eficaz sem contrôle. O contrôle faculta a apuração da medida em que os programas estão sendo cumpridos, em que proporção e de que modo os alvos estão sendo atingidos, que dificuldades surgiram, onde há falta de dados suscitando ação tateante, quais os setores que não acompanham o ritmo desejado de produção, que imprevistos aparecem. O contrôle evidencia os erros e insuficiências de execução e às vezes torna patentes os erros e insuficiências de concepção. O órgão ou equipe de pesquisa é chamado a colaborar. Se necessário, decidir-se-á por uma revisão dos programas, as falhas originais serão corrigidas, novos alvos serão estabelecidos.

O contrôle se concretiza primordialmente pelo acompanhamento estatístico das operações de execução do Plano. A comparação dos objetivos de cada programa com os resultados correspondentes oferece o conhecimento do respectivo grau de

(17) Ch. BETTELHEIM, *Les Plans Economiques en U.R.S.S.* — Paris, 1948 — pág. 26.

(18) *O Plano SALTE* — Ed. do D.A.S.P. — Rio, 1950 — pág. 34.

(19) ARÍZIO DE VIANA, *Orçamento brasileiro* — 2.ª ed. — Rio, 1950 — pág. 69.

(20) *Idem*, pág. 70.

êxito. Tomemos, como exemplo, alguns setores do *Plano Monnet* (programas de 1947):

Setores	Unidades	Alvos	Resul- tados	Realização do Progra- ma
Elettricidade	bilhões de kwh	25,5	25,8	101%
Carburantes	milhões de t. de produtos re- finados no país	4,3	4,6	107%
Siderurgia	milhões de t. de aço	6,2	5,8	94%
Equipamento agrícola	milhares de tratores	12,3	4,2	34%

Um plano não pode ser nunca uma cristalização. Algo de definitivo e acabado. Há de ser, necessariamente, flexível, capaz de comportar com o mínimo de choque e dano alterações ocasionais, destinadas a corrigir ou compensar erros originais ou promover o ajustamento do sistema a acontecimentos imprevistos, às variações acentuadas da conjuntura, aos imponderáveis da política e da economia, diremos, da história. Foi o que o Sr. Monnet precisou bem ao afirmar que um plano “deve ser uma criação contínua”. (21)

O Plano Monnet, previsto para execução em duas etapas de cinco anos (1947-1951 e 1952-1956) sofreu radical modificação em 1948, para adaptar-se aos projetos da Organização Europeia de Cooperação Econômica (Plano Marshall). Substantial revisão de alvos e esquemas importou, na verdade, na elaboração de por assim dizer outro plano, a ser desdobrado no período 1949-1952. A evolução da conjuntura não enseja repouso à equipe de planejadores, cujo realismo não consente que se escravizem a um texto e que se reduza o Plano a uma fórmula inerte. Cada ano exige uma acomodação entre o Plano e os fatos.

A variação dos custos violenta as previsões iniciais. Face a um processo inflacionário, é incontornável a necessidade de revisões periódicas. No Brasil, como em qualquer país sob o jugo da inflação, o esquema financeiro de um plano que não leve em conta a desvalorização da moeda está condenado a envelhecer prematuramente. O cálculo dos custos para todo um quinquênio ao nível de preços do ano de formulação do plano pressupõe a hipótese, bem pouco provável, da estabilização do poder de compra da moeda.

Defeitos de planejamento ou resistências da realidade têm conduzido ao abandono total ou parcial de alguns planos. Quanto ao Plano Iugoslavo talvez concorram as duas causas: de qualquer maneira, parece que o governo se desiludiu, a julgar por informação transcrita em “Problèmes économiques” (N.º 189 — agosto, 1951 — página

19), segundo a qual foi extinta, em abril desse ano, a Comissão Central de Planificação, sendo também dissolvidas as Comissões das Repúblicas.

E há o exemplo doméstico: o atual governo já tem feito sérias restrições ao chamado Plano SALTE, de resto merecedor de muitas das críticas que lhe têm sido endereçadas, não obstante suas boas intenções e alguns frutos positivos já obtidos.

PLANEJAMENTO PLURIENAL E ANUALIDADE ORÇAMENTÁRIA

A conciliação dos planos governamentais a longo termo com a anualidade orçamentária encontrou uma fórmula, embora vulnerável, na França com as chamadas “leis de programa”.

Uma “lei de programa” autoriza e prevê despesas para um período determinado — 3, 4, 5 anos, quantos se façam necessários, seriando-os anualmente através de quantitativos-tetos a inscrever no orçamento comum. Êsses quantitativos gozam de um regime de exceção: escapam à caducidade oriunda do encerramento do exercício financeiro.

Na revisão anual pelo Parlamento reside a precariedade da fórmula, pelo poder legítimo que os representantes do povo possuem de modificar o plano original e até impedir a execução. Observa Jacomet: “Este perigo não pode ser evitado senão por êxpressas garantias tornando obrigação prática para o Parlamento a de respeitar, em sua execução, as leis de programas que adotou, a menos que o governo esteja de acordo em modificá-las, em razão das variações da conjuntura e da evolução política.” (22) E’ notória a luta que os defensores do Plano Monnet mantêm todos os anos para assegurar-lhe a concessão dos créditos necessários ao prosseguimento dos seus programas.

Jacomet parte da presunção da excelência do plano original. Mas o perigo que aponta se transformará em vantagem quando se trate de corrigir ou pôr abaixo um plano fraco ou inconveniente. Além do que a revisão parlamentar anualmente renovada constitui uma oportunidade de análise, crítica e julgamento, de controle dos responsáveis pelo Plano dentro de suas proporções devidas, antes que o grande volume de recursos e interesses com que jogam possa dar-lhes nociva auto-suficiência, talvez agravada pelo êxito.

Um plano, diante da contingência de submeter anualmente o programa previsto à autorização legislativa, despoja-se em grande parte de seu valor como instrumento normativo, para adquirir a feição de diretriz, roteiro ou ideal. Quanto mais longo o período que abranja, tanto mais se arris-

(21) Apud MAURICE FIGÈRE, *La pratique actuelle en matière de procédure budgétaire* — Paris, 1951 — pág. 30.

(22) R. JACOMET, *Le budget considéré comme instrument financier des plans économiques de longue durée* — In “Annales de Finances Publiques” — Nos. VI/VII — pág. 95. V. também: M. MORIN, *Le financement des Programmes* — Idem, n.ºs. VIII/IX — pág. 67 e LAUFENBURGER, *ob.cit.* — pág. 116 e J. M. ROCHA MATOS, *As despesas fixas e sua significação na estrutura orçamentária* — Rio, 1950 — págs. 20-26.

cará a revisões e alterações. E não sendo compulsivo, que interesse terá então? Ele será — palavras do Ministro das Colônias da Bélgica apresentando o Plano congolês — ele será “um guia, uma referência, um critério.” (23)

A regra da anualidade orçamentária choca-se de duas maneiras com a idéia de planejamento plurienal.

Em primeiro lugar, como foi assinalado, quanto à aprovação do Plano: a obrigatoriedade ou possibilidade da revisão anual, em outras palavras, a aprovação de cada programa anual, enseja tanto aperfeiçoar o Plano, como tumultuá-lo ou frustrá-lo.

Em segundo lugar, quanto à execução dos programas, no que diz respeito à vigência dos créditos. A natureza dos gastos incluídos nesses programas exige tratamento especial. Daí dispositivos proporcionando às autorizações orçamentárias correspondentes validade que desborda do ano financeiro de sua origem.

O governo federal norte-americano movimenta três espécies de autorizações orçamentárias:

a) os créditos anuais, fixados no orçamento, e cujos saldos ficam disponíveis ainda por 24 meses após o término do ano financeiro;

b) os créditos permanentes, autorizados uma vez por todas, e que vêm sendo abolidos;

c) os créditos contínuos, que ficam disponíveis para a administração até seu esgotamento.

Nos nossos “planos de obras” e no SALTE repetimos o mecanismo dos créditos contínuos através da figura dos “Restos a pagar” adaptada a esse fim. As despesas autorizadas, quando não utilizadas dentro do exercício, são consideradas como despesa efetiva e levadas a “Restos a pagar”, em conta especial (Lei n.º 1.102, de 18-5-1950, artigo 19), ficando pois disponíveis além do ano de sua autorização.

A questão do tempo envolve dois problemas quando se cogita de elaborar um plano: a) a extensão do período a abranger; b) a oportunidade do lançamento do plano ou do início de sua execução.

Este aspecto do assunto não favorece generalizações. A fixação do número de anos que o planejamento deve considerar é um problema simultaneamente técnico e político, variável de acordo com os países e as ocasiões. Constata-se, entretanto, certa preferência pelo período de cinco anos: têm feito planos quinquenais o Brasil, a Argentina, a Rússia, a Iugoslávia, a Índia. A Tchecoslováquia empreendeu um plano bienal (1947-48), antes de preferir o período de cinco anos

(1948-53). Os alemães tiveram planos quadriennais. E quadrienal foi o plano polonês (1946-50). Já os Estados Unidos cogitavam de planejamento sexenal na frustrada “Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais”. E de seis anos é o plano porto-riquenho. Também de seis foram os planos mexicanos (1933 e 1941). De dez, o congolês, elaborado pelos belgas. Decenal também é o plano de investimentos governamentais para a Bélgica (1948-1957). E a nova lei orgânica das finanças públicas no Equador dispõe sobre uma espécie rudimentar de planejamento trienal.

Quanto à escolha da época para o lançamento do plano nem sempre resta livre o arbítrio das autoridades, jungidas às contingências políticas, econômicas ou outras. O prof. Gudín denunciou como um dos defeitos do Plano SALTE o fato de ter sido lançado quase no fim de um período governamental, condição que traz sempre o risco, força é reconhecê-lo face aos nossos hábitos políticos, o risco de um abandono prematuro ou uma execução frouxa e infiel. Compreendendo-o, o Sr. Clóvis Pestana recomenda para o Brasil um tipo de planejamento cronologicamente ajustado à sucessão dos Presidentes: se bem entendi, cada novo governante, ao apresentar sua primeira proposta orçamentária, deve apresentar também um plano perspectivo para o seu período de governo (“Diário do Congresso”, de 18-7-1952, pág. 6763). A idéia é bem pouco viável pela circunstância de que cada Presidente já não dispõe de muito tempo para fazer ou refazer o “seu” primeiro orçamento, cuja preparação em grande parte se desenvolve por uma política talvez diversa da que vai ser desenvolvida; daí resultando que os poucos meses entre a posse e a primeira mensagem orçamentária ou planística seriam manifestamente insuficientes para a gestação de um plano digno desse nome, a valer por todo o quinquênio.

Dir-se-á que a continuidade administrativa ou técnica do órgão planejador, por presunção politicamente neutro, é capaz de superar esta circunstância adversa, isto é, pode obviar a falta de continuidade política. Assim, cada novo Presidente receberia pronto do outro Presidente o “seu” plano. Ora o problema é precisamente este: o da improbabilidade da aceitação, mais ainda o da impossibilidade de um exame crítico eficaz de todo o plano dentro de escassos e vertiginosos meses, em que a atenção do governante e dos políticos é disputada por outros móveis. Dentro da proverbial prudência mineira enquadrou-se a solução preferida pelo plano do Sr. Milton Campos: um plano feito por um governo para ser executado por esse mesmo governo.

Porém a dificuldade não é só essa. Uma vez apresentado ao Parlamento, sobrevém a tramitação regimental, que pode ser demorada, tanto mais que se trata de matéria vasta e complexa, envolvendo múltiplos interesses. Não será descabido imaginar que a discussão do orçamento, sujeita a prazos fatais, poderá estorvar a rapidez do andamento parlamentar do plano: é provável saia o primeiro orçamento do novo período presidencial

(23) PIERRE WIGNY. In *Plan Décennal pour le développement économique et social du Congo Belge* — Bruxelles, 1949 — Vol. I, pág. XIII.

antes do plano a que deveria obedecer, sem que de resto ocorra nenhuma sólida garantia de coerência entre um e outro.

Dentro do nosso regime presidencialista, uma hipótese a discutir será a do plano quinquenal ou quadrienal, apresentado pelo Governo que inicia o mandato dentro ou imediatamente após seu primeiro ano de gestão. Admitindo um ano de estudo e revisão no Congresso, o Plano votado começaria a ser cumprido no início do terceiro ano de governo: o Presidente teria assim três orçamentos, três exercícios para cumprir o seu plano, isto é, um plano decisivamente influenciado por ele próprio. Para o novo período presidencial restariam uma ou duas etapas de um ano, a ser cumpridas enquanto Executivo e Legislativo não dispusessem de novo plano. As etapas residuais do plano anterior serviriam de referência para a preparação do primeiro e sem dúvida também do segundo orçamentos do novo quinquênio presidencial. Haveria, desta forma, uma defasagem entre o período planístico e o período presidencial. Esta defasagem, dentro da situação presente das instituições, creio, é inevitável, a menos que se constrinja o período do plano.

A questão do tempo, para o planejamento, tem fundamental importância, nos seus dois aspectos já assinalados — a limitação do período para o qual se planeja e a escolha da época para o início da execução do plano.

Não só a consideração do tempo, face às circunstâncias ocorrentes ou às previsões, varia de acordo com os fins propostos e os meios disponíveis, mas estes fins e estes meios dependem por sua vez do tratamento que se der ao problema do tempo. Como superar o aparente círculo vicioso? Considerando o tempo também como um meio e decidir, em cada caso, tendo em vista a compatibilidade dos meios entre si (o tempo inclusive) e com os fins a que vão servir.

A noção de tempo exige uma prismatização, conduzindo a dissociar diferentes aspectos: o econômico, o político, o administrativo. Convém, pois, apreciá-la sempre sob esta tríplice configuração.

OS ÓRGÃOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento pressupõe a existência de um órgão ou sistema planejador.

Duas hipóteses podem verificar-se:

a) o órgão que faz o plano é o mesmo que o executa;

b) há um órgão planejador e órgãos executivos distintos.

O primeiro caso observa-se em planejamentos limitados, por exemplo, visando a um plano de valorização, correção ou recuperação de uma área-problema ou um plano seccional relativo a determinada atividade do Estado, seja construção e manutenção de rodovias.

Tal é mais ou menos o caso da nossa Comissão do Vale do São Francisco, órgão concomitantemente planejador e executivo. (24) Enquanto centraliza a preparação e o controle técnico da execução do plano, executa diretamente grande parte de suas tarefas, mas delega algumas destas, através de convênios, a outros órgãos da administração pública (por exemplo: quanto à parte de saúde, a cooperação que lhe presta o SESP). Para isto, transfere-lhe os recursos necessários, que lhe foram distribuídos por força de estipulação orçamentária, e controla a aplicação dos mesmos.

Formalmente, a Comissão do Vale do São Francisco é um órgão colegial. Mas a sua enorme responsabilidade executiva não se coaduna com a forma de deliberação colegial, e a consequência é esta situação de fato: a Comissão funciona como qualquer outro órgão de chefia singular, concentradas todas as decisões e responsabilidades na sua Superintendência.

Órgão a um tempo planejador e executivo é também o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, que atua ainda, de forma decisiva, como coordenador dos planos estaduais. Como é sabido, aos Estados e Municípios pertence certa parte da arrecadação do imposto único sobre combustíveis minerais líquidos, acumulada no Fundo Rodoviário Nacional. O D.N.E.R. provê a distribuição das cotas, vela pela obediência aos seus padrões técnicos, procurando enfim articular o planejamento em cada unidade da Federação com as diretrizes e conveniências do plano nacional.

Exemplo, ainda, de órgão tanto planejador como executivo é a Comissão do Plano Postal Telegráfico.

Quando se trata, porém, de um plano abrangendo setores diversos e regiões amplas, é de toda conveniência separar, sem opor, o planejamento da execução.

Mas o fato de dizer que o órgão planejador, no caso de planejamento de grande envergadura e projeção nacional, não tem ou não deve ter função executiva não importa em concebê-lo como unidade estanque, sem contato com os órgãos executivos. A supervisão ou controle, o propósito de contínua atualização, a necessidade de coordenação exigem esse contato. "Nos países em que o trabalho de planejamento tem sido divorciado do trabalho de execução administrativa — pondera Roberto Campos (25) — têm-se verificado consequências assaz desfavoráveis, amortecendo-se o realismo, por parte dos órgãos planejadores, e a fidelidade de execução, por parte dos órgãos puramente executivos".

A análise de alguns exemplos situará melhor a validade destes postulados.

(24) V. LUCAS LOPES, "O Plano do São Francisco em face da Técnica Geral de Planejamento" — In "Revista do Serviço Público" — setembro, 1951 — pág. 18.

(25) ROBERTO CAMPOS, *Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países Subdesenvolvidos* — Rio, 1952 — pág. 71.

O órgão de que se cogita para promover a efetivação do disposto no art. 199 da Constituição (Valorização da Amazônia) não poderá desprezá-los, sob pena de transformar-se numa caranguejola administrativa — cara e reumática —, se fôr investido de atribuições operacionais; ou em um cacho de empregos inúteis, se se desvincular inteiramente das tarefas executivas. Cumpre que tal órgão, diretamente subordinado ao Presidente da República, seja somente de planejamento, coordenação e controle, delimitada com clareza sua competência, reservando-se a execução e também responsabilidade considerável na programação aos órgãos de linha, os já existentes e os que vierem a existir — uns e outros integrados na estrutura dos diversos ministérios, conselhos, institutos etc.

Não disponho de elementos para uma opinião sobre a conveniência da solução preferida quanto ao Plano mineiro: previu-se a criação de um órgão central, a “Comissão Executiva e Orientadora do Plano de Fomento da Produção”, com “poderes de deliberação, direção e execução”. (26) Trata-se de planejamento regional não específico, apesar da qualificação restritiva de seu título. Enquanto no planejamento para o São Francisco, a autoridade do órgão responsável emana de lei federal, suscitada por expresso mandamento constitucional, e sua atuação se estende sobre a área de vários Estados, assumindo com frequência função pioneira; naquele, o órgão é de origem estadual, sua jurisdição se limita a um só Estado, no qual já existe uma estrutura administrativa a aproveitar para efeito de execução. Mesmo verificando-se a insuficiência dessa estrutura, em princípio não parece aconselhável que, ao invés de serem completados e melhorados os órgãos existentes, ponhasse o órgão planejador a executar partes dos seus programas, salvo circunstâncias peculiaríssimas.

O Decreto n.º 28.255, de 12-6-1950, estabeleceu que o Presidente da República, na realização dos empreendimentos constantes do Plano SALTE, seria “assistido por um delegado de sua confiança, com a denominação de Administrador-Geral do Plano SALTE”, por sua vez auxiliado por seis “Assessores”, “encarregados de cada um dos setores ou subsetores do Plano e das atribuições de ordem administrativa e financeira relacionadas com a sua execução, todos designados pelo Presidente da República, por proposta do mesmo “Administrador-Geral”. O custeio da “Administração do Plano SALTE”, assim chamada, é provido pelos recursos oriundos da aplicação da Lei n.º 1.504, de 15-12-51, que manda destacar das dotações orçamentárias atribuídas ao Plano uma parcela correspondente a 0,02% (dois décimos por cento), a ser movimentada em conta especial no Banco do Brasil. Dito órgão não tem qualquer atribuição executiva e a lei não lhe deu nenhuma competência planejadora, nem sequer de revisão

periódica do Plano. Sua função precípua é o controle.

O grau de responsabilidade do órgão planejador depende do tipo de planejamento e este é decisivamente influenciado pelo estilo do regime político vigente.

O caráter visceralmente estatizado da economia russa exigiu a implantação de um sistema de planejamento de grande extensão e profundidade. Nêle se manifesta com nitidez a segregação, sem mútua omissão, entre o esforço de planejar e a função executiva.

A cúpula do sistema soviético de planejamento é o “Gosplan” (Comissão Central de Planos do Estado) da União. Dêle partem as diretrizes e os esboços que serão atendidos ou apreciados por muitos órgãos inferiores, esgalhados em duas séries, à base de dois critérios: o territorial e o funcional.

Sob o “Gosplan” da U.R.S.S. situam-se os “Gosplan” das Repúblicas. Sob estes sistemas regionais e locais se desdobram até a unidade “burgo” e “empresa”. Junto da direção de cada empresa funciona uma “célula de planificação”. Justaposta à série de ordem geográfica, desdobra-se uma outra hierarquia de órgãos planejadores através dos ministérios: o “Ziemplan” para a Agricultura, o “Transplan” para os Transportes etc. Descendo mais, em vários graus, encontra-se outra vez a empresa, cuja célula de planificação é o organismo base do sistema, tanto sob a seqüência geográfica, como sob a seqüência funcional. (27)

O órgão central superior compreende, entre os seus setores internos, o Departamento de Finanças, que se incumba da formulação do plano financeiro, base do orçamento anual do Estado.

Num país capitalista, onde todo ensaio ou simples notícia de planejamento governamental desperta quase sempre desconfianças, um sistema e um tipo de planejamento como o soviético não teriam sentido.

Nas economias do tipo capitalista ou semi-capitalista, expõe com precisão Roberto Campos, (28) o planejamento governamental se restringe principalmente ao setor público, enquanto que o setor privado conserva seu arbítrio, sua capacidade de livre decisão quanto a investimentos e consumo, embora o governo possa influenciá-lo e, indiretamente, até certo ponto, controlá-lo. Já num país socialista torna-se viável o planejamento global, de caráter imperativo, envolvendo e obrigando diretamente à economia toda ou quase toda.

Nos Estados Unidos tentou-se institucionalizar a atividade planejadora ao nível federal e em âmbito nacional através de um órgão que veio a

(26) V. *Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção* — Belo Horizonte, 1947 — Vol. I, pág. 143.

(27) V. Ch. BETTELHEIM, obs. cit. e ainda: “Les problèmes théoriques et pratiques de la Planification” — Paris, 1946. Sobre a experiência russa, v. também: A. Baykov, “História de la Economía Soviética” — Trad. — México, 1948 — pág. 430.

(28) ROBERTO CAMPOS, ob. cit. — pág. 24.

ter vida efêmera — a Junta de Planejamento de Recursos Naturais ("National Resources Planning Board"), criada em 1939, como unidade integrante do Gabinete Executivo do Presidente para (29)

a) coligir os elementos indispensáveis à investigação e análise de problemas relativos aos recursos nacionais, tanto naturais como humanos, bem assim propor ao Presidente e ao Congresso planos e programas a longo prazo para a utilização sábia e o mais amplo desenvolvimento possível de tais recursos;

b) entrar em entendimento com os órgãos federais, regionais, estaduais, municipais e empresas particulares, no sentido de desenvolver programas metódicos de obras públicas, organizando para o Presidente e para o Congresso uma lista de todos os projetos de obras públicas na ordem de sua importância em relação

1 — ao maior bem para o maior número de pessoas;

2 — às necessidades de emergência do país;

3 — ao progresso social, econômico e cultural do povo dos Estados Unidos;

c) informar o Presidente sobre a tendência geral das condições econômicas, propondo medidas tendentes à sua melhora ou estabilização;

d) agir como se fôsse uma "clearing house" e como meio de coordenação para as atividades de planejamento, mediante a conjugação de vários níveis e tipos de planejamento.

Longe, como se vê, da extensão, força decisória, volume, complexidade e penetração do sistema soviético.

A Junta veio a ser extinta em 1943, "não por haver falhado em sua missão econômica, mas exclusivamente por motivos políticos, alheios em absoluto ao desenvolvimento de qualquer planejamento tentado." (30)

A enumeração dos itens de seu programa de trabalho para 1943 torna mais clara a compreensão de seus fins e de sua atividade:

1) manter uma organização central e escritórios regionais, como centro de atividade planejadora e de informações para o Presidente, bem como para o trabalho de planejamento federal, estadual, local e particular;

2) elaborar estudos sobre as tendências e a estabilização do emprego;

3) preparar o plano sexenal de obras públicas a cargo do Governo Federal e cooperar na coleta de dados e informações para os planos sexenais dos Estados, Municípios e cidades;

4) continuar e desenvolver a cooperação prestada aos serviços criados com a guerra;

5) preparar planos de após-guerra;

6) concentrar a atividade dos escritórios regionais no estudo dos planos regionais. (31)

Num paralelo entre a solução russa e a solução americana, uma vez que é sempre útil pôr em relêvo as vinculações entre orçamento e planejamento, constata-se:

a) naquela, o orçamento não é senão uma decorrência do Plano, que se esgalha na intimidade da administração e da economia, ficando o Comissariado de Finanças, ao preparar o orçamento, jungido às diretrizes do Plano econômico geral, devendo ainda submeter o projeto de orçamento ao órgão do plano antes de encaminhá-lo à decisão dos órgãos deliberativos superiores;

b) nesta, o órgão de orçamento e o de planejamento não se ligavam mediante qualquer nexo e subordinação, implicando em estruturas diversas, paralelas, conquanto ambas diretamente subordinadas ao Presidente da República, integrantes de seu Gabinete Executivo, não possuindo a Junta nenhuma autoridade direta perante os órgãos executivos, circunscrita à sua condição de "estado-maior" do Presidente.

Solução semelhante à que não logrou continuidade ou sucesso político nos Estados Unidos vem prevalecendo em Porto Rico, onde coexistem, sob a direção direta do Chefe do Executivo, um órgão de elaboração orçamentária (Budget Bureau) e um órgão de planejamento a longo prazo (Planning Board). Este, em função de diretrizes gerais concernentes ao desenvolvimento econômico do país e a partir de informações relativas aos investimentos privados e públicos, prepara e revê seu programa anual, que se integra em um esquema perspectivo sexenal (*Six Year Financial Program*). Dito programa, uma vez aprovado, se incorpora ao orçamento (*Model Budget*). Há, assim, dois documentos e dois órgãos responsáveis. No que diz respeito a vinculação entre os dois documentos observa-se certa semelhança entre o exemplo apontado e o caso brasileiro (incorporação anual de programas do Plano SALTE no orçamento). No que tange às relações entre os dois órgãos, segundo informa McKee Rosen, parece que a divisão de responsabilidade e a integração de esforços são obtidas em grau satisfatório para o caso de Porto Rico, notando-se que o Bureau de Orçamento prepondera quanto às despesas administrativas ou de custeio e a Junta de Planejamento quanto às despesas de inversão. (32)

Apesar do insucesso político, não técnico, da institucionalização do planejamento nacional assi-

(29) V. FRITZ MORSTEIN MARX, *O Chefe do Governo Norte-Americano e a organização de seus serviços auxiliares* — In "Revista de Direito Administrativo" — n.º 18 — outubro-dezembro, 1949 — pág. 35.

(30) JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA, *A Comissão de Planejamento Econômico* — In "Revista do Serviço Público", agosto, 1944 — pág. 27.

(31) SEVERINO SOMBRA, *Planejamento — influências da última conflagração* — In "O Jornal", do Rio, de 6-6-1948. Indicações para o estudo comparativo entre as soluções americana e russa: NEWTON CORREA RAMALHO, *Racionalização da Administração Orçamentária* — Rio, 1944 — págs. 45 a 49.

(32) S. MCKEE ROSEN, *Some special problems of Budget Agencies* — Rio, 1952 — pág. 21.

nalada quanto aos Estados Unidos, a mais célebre experiência de planejamento regional, consagrada pelo êxito, ocorre precisamente nos Estados Unidos.

A valorização da bacia do Tennessee, justamente decantada, ilustra bem como pode ser levado a termo um plano sem caráter imperativo, numa economia capitalista.

Grande parte dos bons resultados da "Tennessee Valley Authority", sua base mesmo, encontra-se na livre aceitação, por parte dos particulares interessados, de idéias e projetos, cujas vantagens lhes foram sendo demonstradas por persuasão. E a "T.V.A." continua a ser coerente com a estrutura geral da economia norte-americana, não reivindicando para o Estado qualquer monopólio, antes encorajando a iniciativa privada.

Do ponto de vista administrativo, a "T.V.A." constitui uma entidade autárquica, cujo orçamento, como o das demais corporações autônomas instituídas pelo governo norte-americano, é divulgado com o orçamento federal, no mesmo documento. Mas não fique esquecido que não existe formalmente um "plano" do Tennessee, isto é, um documento público básico, sobre o qual se desenvolva a programação anual.

O Plano Monnet, na França, é também um exemplo de planejamento que tem de defrontar uma economia capitalista, procurando embora afeiçoá-la aos seus propósitos.

O sistema de administração do Plano Monnet tem como órgãos principais um Comissariado-Geral e um Conselho.

O Conselho do Plano é constituído pelo Chefe do Governo, ministros de Estado, representantes da indústria, da agricultura, dos sindicatos, da economia colonial, da pesquisa científica. Formula as diretrizes gerais do Plano, que serão estudadas e discriminadas, sob a coordenação do Comissário-Geral, pelas Comissões e subcomissões, órgãos dedicados ao estudo de cada setor do Plano: Eletricidade, Siderurgia, Carburantes, Equipamentos Agrícolas, Indústrias Químicas, Têxteis, etc.

Cada Comissão reúne representantes, em número variável, da administração pública e dos ramos considerados da economia (chefes de empresas, engenheiros, operários, técnicos etc.). Cada Comissão é presidida quer por um patrão, quer por um líder sindical, quer por um técnico, quer por um Conselheiro de Estado; seu vice-presidente é sempre um alto funcionário de reconhecida competência, um diretor de ministério.

As Comissões se desdobram em subcomissões. A Comissão dos Têxteis, por exemplo, compreende subcomissões da Lã, do Algodão, do Linho, da Seda, das Fibras Artificiais etc.

O Comissário-Geral tem sob suas ordens os serviços administrativos, incluindo pesquisas, documentação, estatística, controle e coordenação.

O trabalho do sistema orienta-se por alguns princípios básicos:

(a) toda a nação deve associar-se no esforço de planejar a modernização e equipamento da França;

b) é indispensável ampla difusão pública do conjunto da situação econômica, dos programas de modernização e suas repercussões, porque o Plano interessa a todos os franceses, para guiá-los na orientação das iniciativas individuais;

c) a cada administração, responsável por um setor do Plano, serão associados técnicos dos mais qualificados, e, também, os representantes dos sindicatos profissionais;

d) cabe ao Comissário-Geral estabelecer as diretrizes para o trabalho das Comissões constitutivas do Plano e acompanhar-lhes a progressão dos estudos." (33)

PLANEJAMENTO, COORDENAÇÃO, ESTRUTURA POLÍTICA

O tipo de planejamento e o da armadura política em que repousa envolvem a consideração do grau e modalidade de coordenação compatíveis.

Observa Roberto Campos que o problema da coordenação assume três formas: a) coordenação interdepartamental (dentro do mesmo nível de governo); b) coordenação intergovernamental (o autor invocado não usou precisamente este qualificativo), a que tem em vista articular e harmonizar o esforço planejador em três níveis — o federal, o estadual e o municipal; c) coordenação entre o setor público e o setor privado. A estas, pode-se desde já acrescentar uma quarta forma: a coordenação internacional, de que é um exemplo a administração do chamado Plano Marshall.

Num país socialista, a coordenação entre o setor público e o setor privado tornar-se-á, em princípio, mais fácil, quando mais não seja pelo maior volume de unidades a coordenar na mão do governo. Ocorrendo uma estrutura política de feição autoritária, o Governo pode impor o plano através de lei, capaz de compelir diretamente o setor privado e neste caso a coordenação será obtida em grande parte pelo exercício de "contrôles". A natureza compulsiva dos planos quinquenais russos decorre mesmo de expresso mandamento da Constituição soviética: "A vida econômica da U.R.S.S. é determinada e dirigida pelo Plano do Estado para a economia nacional, tendo em vista o aumento da riqueza social, da elevação contínua do nível econômico e cultural dos trabalhadores, da consolidação da independência da U.R.S.S. e do fortalecimento de sua capacidade de defesa." (Art. 11)

Num país federal, a coordenação intergovernamental terá sempre uma expressão política, importando no ajustamento de interesses e pontos de vista entre autoridades de vários níveis, objetivo que pode e costuma ser atingido por intermédio de convênios. Exemplos: a participação do governo federal no Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul ou a conjugação do Plano Rodoviário Nacional com os planos correlatos estaduais e municipais. O problema não existirá ou existirá sob uma forma larvada num país unitário, pela

(33) V. *Uma experiência de planejamento econômico* — Digesto sobre o Plano Monnet organizado pela Fundação Getúlio Vargas — Rio, 1951 — pag. XVI. V. também: JACQUES DUMONTIER, *Budget économique et capital nacional* — Paris, 1951 — pag. 64.

maior dose de força, pela maior capacidade de determinação do poder central.

A coordenação interdepartamental deve ser melhor atingida naqueles países em que o Plano a considerar tem um caráter imperativo e o órgão planejador é dotado de razoável autoridade. Fora daí, no setor governamental o instrumento por excelência de coordenação ainda é o orçamento, que nos dá ou é de presumir nos dê a coordenação estática ("on paper").

Um dos seus pressupostos é a coerência orgânica do plano considerado e dos programas que o seguem. Importa apreciar cada parte em função do todo e que um resultado não anule ou comprometa outro.

Sobre a dificuldade da coordenação dinâmica, a que se obtém de homens, coisas e idéias em movimento, dá bem uma idéia o testemunho de um técnico que tem estado em posições de alta responsabilidade, extremamente favoráveis à observação do fenômeno: "A maioria dos nossos serviços públicos atua como compartimentos estanques, com pretensões a auto-suficiência." "... um defeito de lenta e difícil mas possível correção." (34)

Finalmente, é possível talvez falar em uma quinta forma de coordenação. Vamos chamá-la (confesso que hesito na escolha do rótulo) de coordenação interpolítica. Tratar-se-á, quiçá, apenas de um aspecto da coordenação do setor público e do setor privado. Refiro-me à conciliação dos interesses e aspirações ou ideais dos grupos econômicos ou ideológicos, das classes, dos partidos, na luta pela obtenção ou conservação de posições ou vantagens.

Há interesses e móveis legítimos em choque com outros igualmente legítimos e com outros inconfessáveis. Os grupos de pressão que os defendem exercitam sua força, sua teimosia, sua astúcia ao longo de todas as etapas do processo de determinação do comportamento do Estado. Ao Governo é quase sempre inevitável transigir, não só nos regimes de livre discussão mas mesmo nos de feição autoritária. É a esse mecanismo de ajustamento deliberado dos interesses, aspirações, sentimentos ou ideais de grupos diferentes pela mão do Estado que se poderá chamar de coordenação interpolítica. Por seu intermédio se procura obter o prosseguimento do plano desejado pelo governo com o mínimo de mutilação e desvio.

O Plano SALTE equacionou o problema da coordenação interpolítica pelo convite aos partidos para o exame prévio, no sentido de uma participação que já importava em certa responsabilidade de autoria. Antes da discussão parlamentar, foi instituída uma Comissão Interpartidária que deu parecer e fez recomendações sobre o Plano. Esse entendimento à base do SALTE inspirou ou serviu de pretexto a um "acôrdo interpartidário", história dos nossos dias... Não obstante o acôrdo, que terá produzido frutos em outras direções, a

revisão parlamentar alterou extremamente o projeto original do Executivo.

Quanto ao Plano Monnet, para conseguir-se o máximo de apoio e entendimento, promoveu-se a participação, nas Comissões e subcomissões, de representantes do Governo, das classes patronais e dos sindicatos de operários. A base política em que assentou e assenta é variável, como é próprio aliás do regime parlamentarista: a saída dos comunistas do Governo afetou o funcionamento das comissões, pela modificação de atitude dos delegados da C.G.T. E Jacques Dumontier sublinha que o Comissariado do Plano chegou a atingir "este ideal de justiça: a uniformidade do descontentamento". (35)

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O governo federal brasileiro fez "exercícios" de planejamento não específico em 1939, em 1943 e em 1948.

Como esquemas quinquenais de investimentos, tanto o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (Decreto-lei n.º 1.058, de 19-1-1939), como o "Plano de Obras e Equipamentos" (Decreto-lei n.º 6.144, de 29 de dezembro de 1943), constituíram esforços de consolidação e unificação, com certa perspectiva, dos programas parciais de obras e equipamentos de cada ministério e dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. Do ponto de vista formal, constituíam anualmente um orçamento especial, com receitas próprias, paralelo ao orçamento-geral.

No Relatório em que expôs as razões e características do último esquema mencionado, o Presidente da antiga Comissão de Orçamento do Ministério da Fazenda fez a crítica do primeiro: "Em princípio, o Plano foi instituído, como seu nome indica, para atender não só às obras públicas como também aos empreendimentos que visassem ao aparelhamento da defesa nacional, inclusive instalação e exploração de indústrias básicas. Todavia esse objetivo inicial não foi plenamente atingido. A criação das indústrias básicas nem sempre foi atendida pelo Plano. As obras públicas, por não obedecerem a programa prévio, obtiveram, através do Plano Especial, créditos para sua execução que praticamente importavam em reforçar dotações para o mesmo fim constantes do orçamento ordinário. Quanto ao aparelhamento da defesa nacional, pode-se depreender que, em grande parte, a intenção foi satisfeita, porque o total dos créditos anualmente distribuídos para esse fim correspondeu, aproximadamente, a 64% dos recursos do Plano."

O plano de 1943, que deveria estender-se até 1948, foi extinto pelo Decreto-lei n.º 9.783, de 6-9-1946, que determinou a unificação dos dois orçamentos, então paralelos: o geral e o de obras e equipamentos.

(34) SEBASTIÃO DE SANTANA E SILVA, *Planejamento administrativo* — In "Revista do Serviço Público", fevereiro, 1952 — pág. 64.

(35) DUMONTIER, *ob. cit.* — pág. 78.

(37) Apud LIBERATO SOARES PINTO, *Planejamento de obras* — In "Revista do Serviço Público" — dezembro, 1946 — pág. 130.

de um novo tipo, sob o controle de uma empresa central (*holding*) também mista.

Se a fórmula lograr sucesso, todas as empresas industriais do Estado, particularmente as que objetivam navegação e portos, poderão adotá-la, fato ou perspectiva que terá consideráveis repercussões sobre o orçamento da União e sobre o regime da despesa pública, o que já é outro assunto.

Eis um tipo de planejamento que compreende não apenas a previsão ou arranjo de operações, mas também o das formas administrativas através das quais estas operações serão levadas a termo com o máximo de rendimento. Foi neste sentido que Donald Stone empregou a expressão "planejamento administrativo": a de busca e estabelecimento da melhor organização compatível com os projetos por realizar.

CONCLUSÃO

A atividade planejadora é indispensável à Administração Pública dos nossos dias. Sua institucionalização torna-se necessária. A existência de um órgão nacional de planejamento é compatível com qualquer regime político. Porque não basta fazer o orçamento anual em que se cuida de tarefas governamentais. É mister olhar para o futuro, além do próximo exercício, e correlacionar as atividades governamentais com o dinamismo da economia, com a vida nacional. A prática do planejamento perspectivo, abrangendo tanto o setor público como o setor privado, impõe-se aos governos responsáveis e conscientes. A esta altura dos acontecimentos, já não cabe discutir se isto é bom ou mau: é um fato, eis tudo. O que cabe é encontrar os meios capazes: a armadura legislativa, os órgãos, os métodos, a instrumentalidade.

No Brasil, estamos apenas engatinhando. Mas é inegável que se tornam mais insistentes e mais claros os movimentos e atitudes a testemunhar a gestação do interesse em prol de uma consciência de planejamento.

São manifestações esparsas dêsse interesse, além dos exercícios de planejamento já assinalados, a fundação da Associação Brasileira de Planejamento; a publicação de um digesto sobre o Plano Monnet pela Fundação Getúlio Vargas; a instituição de uma cadeira de "Planejamento Econômico" nos Cursos de Administração do D.A.S.P.; a contribuição brasileira ao Seminário sobre "Problemas de Planejamento e Execução de Programas de Desenvolvimento Econômico de Países de Economia Menos Desenvolvida" (Porto Rico, 1950); a discussão do tema "Métodos e Técnicas de Planejamento Governamental", constante da agenda do Seminário Internacional de Administração Pública realizado recentemente no Rio; o debate parlamentar e extraparlamentar sobre a elaboração de planos regionais e seccionais, como o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o Plano de Aproveitamento Econômico do São Francisco, o Plano do Carvão; a metodologia da preparação de projetos, em particular sobre energia, portos, e ferrovias, com que a Comissão Mista de

Desenvolvimento Econômico dá a base técnica, no Brasil, à política de cooperação internacional para soerguimento da economia de países subdesenvolvidos; a instituição de um setor especialmente votado ao planejamento na novel COFAP (Comissão Federal de Abastecimento e Preços); a aparição de artigos e ensaios sobre o assunto, notadamente, nos últimos anos, os de Rômulo de Almeida, Roberto Campos, Severino Sombra e Lucas Lopes; finalmente, o esforço parlamentar do Sr. Clóvis Pestana no sentido de que se crie um Conselho Superior de Planejamento Nacional e se institua uma cadeira de Planejamento em escolas superiores do país.

A atualidade do tema inspirou grave advertência ao prof. Eugênio Gudín acerca dos excessos e perigos do "animus" planejador (38), atitude afirmada já nos tempos da antiga Comissão de Planejamento Econômico, onde o problema ensejou caloroso debate entre o prof. Gudín e Roberto Simonsen. (39)

Foi o advento de uma concepção mais arejada e científica da administração pública, suscitada e estimulada pelo D.A.S.P., que trouxe, entre as idéias pioneiras então veiculadas, a do planejamento como uma técnica a serviço do Estado. A divulgação de artigos sobre o assunto na "Revista do Serviço Público" vem renovando o seu interesse. Ultimamente, também a "Revista Brasileira dos Municípios" vinha contribuindo para êsse fim.

Vê-se que o problema está maduro. Mas a existência de vários órgãos que são parcialmente planejadores não favorece uma solução; porque o que falta sobretudo é coordenação.

Muitos órgãos executivos, atualmente, praticam o planejamento seccional ou regional, o que interessa apenas à finalidade imediata e restrita do órgão. Não existe uma sistemática, uma fusão de propósitos e políticas parciais num sistema mais alto de propósitos comuns e uma comum política, uma política para o conjunto, um entendimento claro e harmônico entre os responsáveis e uma certa autoridade técnica e política que lhes esteja acima e seja vigilante e resoluta. E que esteja aparelhada para isso.

Certas unidades da administração federal, conquanto apresentem afinidades com órgãos de planejamento, são antes de aconselhamento do Presidente da República na formulação de determinadas políticas. De sua atividade não resulta um plano executivo, mas esquemas de idéias gerais, projetos isolados, indicações ou diretrizes que eventualmente poderão transformar-se num plano formal. Dos órgãos dêsse tipo são exemplos a Comissão de Bem-Estar Social, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Comissão Nacional de Política Agrária.

(38) EUGÊNIO GUDÍN, *Planejamento econômico — In Digesto Econômico* — N.º 77 — abril, 1951 — pág. 33.

(39) V. EUGÊNIO GUDÍN, *Rumos de política econômica* — Rio, 1945 e ROBERTO SIMONSEN, *O planejamento da economia brasileira* — São Paulo, 1945.

Já a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos é nitidamente um órgão planejador, embora sofra de limitações oriundas talvez de sua condição de agência mista de dois governos.

Impõe-se a existência de um órgão central de planejamento que substitua essa multiplicidade de órgãos influenciadores ou inspiradores desta ou daquela política administrativa, ou bem articule os esforços de todos.

Em 1944, o hoje extinto Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial sugeriu a criação de uma "Junta de Planificação", a que caberia elaborar um "Plano de Organização Econômica".

Anteriormente a esta sugestão, já fôra criada a Comissão de Planejamento Econômico (Decreto-lei n.º 6.476, de 8-5-1944), vinculada ao Conselho de Segurança Nacional, e que veio a ter vida curta. "A composição heterogênea, o regime de reuniões ocasionais sem obrigação precisa de parte dos conselheiros, não libertados de outras ocupações, a falta de *staff* e a insuficiente coordenação com outros órgãos similares e os administrativos, comprometeram a eficiência da C.P.E., a qual, com a alteração política de 1945, deixou de funcionar." (40)

Até hoje as nossas experiências efetivas de planejamento governamental não específico têm estado ligadas ao D.A.S.P., como órgão central da elaboração orçamentária.

A solução é legítima e adequada, pôsto que se trata de setor público a cargo do governo federal. À falta de um órgão especializado para planejamento mais amplo, justifica-se a utilização, para tal fim, do órgão orçamentário. As afinidades são evidentes.

O planejamento e o orçamento, observou um lúcido intérprete de nossas instituições administrativas, "são fases complementares de um mesmo processo." (41) Tanto vale dizer: "o planejamento é função administrativa paralela à orçamentária", devendo ambas estar correlacionadas. Depois do contrário, "raras vezes se conseguirão planos e orçamentos eficientes." (42)

Ainda há pouco, o Sr. McKEE ROSEN, com sua rica experiência no Bureau de Orçamento dos Estados Unidos, ao analisar soluções de Porto Rico, aqui já comentadas, e sua aplicabilidade à superação dos problemas dos países subdesenvolvidos, dava como necessidade essencial o íntimo relacionamento entre a atividade planejadora e a função orçamentária, ou em outras palavras, entre

o órgão incumbido de preparar o plano plurienal de desenvolvimento e o órgão destinado a preparar o orçamento anual do Estado. (43)

Não é outra, aliás, apesar de condicionamentos peculiaríssimos, a solução russa: o orçamento do Estado representa a parte mais importante do plano financeiro necessário para o cumprimento do plano econômico, servindo também como instrumento de controle para a execução deste. (44) Isto é: "os problemas financeiros não são considerados fora do plano, mas como uma parte integrante do plano e não somente como uma parte integrante, mas finalmente como parte subordinada do plano, sendo a realização do plano o essencial, não vindo os problemas financeiros a ser compreendidos senão como elementos constitutivos." (45) Eis porque o projeto de orçamento, elaborado pelo Commissariado das Finanças, antes de subir à decisão dos órgãos deliberativos do governo, passa pelo Gosplan que o examina quanto a sua conformidade com o plano econômico-geral. (46)

Tratando-se de planejamento global, sem caráter autoritário, no nosso caso, parece que o órgão mais indicado é o Conselho Nacional de Economia, criado pelo art. 205 da Constituição (§ 2.º: "Incumbe ao Conselho estudar a vida econômica do país e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias.")

O Sr. Clóvis Pestana sugeriu a criação de um "Conselho Superior de Planejamento Nacional", integrado por vários "conselhos parciais", incumbidos dos diferentes setores ou aspectos do Plano em vista (*Diário do Congresso*, de 17-7-52, pág. 6719). Parece que o Conselho Nacional de Economia, como se apontou, desde que por lei foi convenientemente investido das atribuições necessárias, bem poderia atender a esse objetivo, sem ser mister criar órgão novo.

Esta idéia, situou-a assim Rômulo de Almeida: "A estrutura administrativa para o planejamento, que imaginamos melhor operável para o Brasil, seria um órgão colegiado com grande autoridade técnica, em ligação com o Ministério e o Congresso ou suas comissões econômicas, dispondo de um corpo técnico competente, em departamentos ou divisões que cobrissem os grandes setores setoriais e o do planejamento regional. Esse órgão que, no caso brasileiro, deveria ser o Conselho Nacional de Economia, agiria em grande parte coordenando as atividades planejadoras dos diver-

(43) McKEE ROSEN, *ob. cit.* — pág. 54.

(40) RÔMULO DE ALMEIDA, *Experiência brasileira de planejamento cit.* — pág. 76.

(41) J.V.O. MARTINS, *O orçamento e as atividades de planejamento* — In "Revista do Serviço Público" — dezembro, 1946 — pág. 108. V. também: Santana e Silva, *ob. cit.* — pág. 62 e Robert Walker, "Relações do orçamento com o planejamento" — In "Revista do Serviço Público" — fevereiro, 1945 — pág. 42.

(42) DONALD STONE, *ob. cit.* — pág. 54.

(44) Departamento de Assuntos Econômicos da O.N.U., "Estructura del Presupuesto y Clasificación de las Cuentas del Estado" — New York, 1951 — pág. 125. V. também: Laufenburger, *ob. cit.* págs. 92-96.

(45) BETTELHEIM, *Les plans économiques en U.R.S.S. cit.* — pág. 21.

(46) A. MICHELSON, *Le droit budgétaire de l'U.R.S.S.* — In "Annales de Finances Publiques" — N.º III — pág. 141.

os órgãos secundários, e utilizaria no trabalho de seus departamentos a técnica de comissões e sub-comissões mistas, permanentes ou ocasionais, reunindo representantes dos vários setores públicos ou privados com tradições e interesses nos problemas em foco." (47)

Como medida preliminar, indispensável a essa função planejadora, conviria que o Conselho acrescentasse ao relatório que anualmente deve apresentar sobre o ano econômico transcorrido, um *orçamento econômico nacional*, um inventário da situação de todos os elementos que constituem a economia brasileira, discriminando-se, pelo balanceamento de suas receitas e despesas dentro de um período de doze meses, a participação das entidades públicas (nos três níveis de governo), das empresas, das famílias, dos resultados dos negócios com o exterior, bem como as repercussões de uns sobre os outros elementos.

Não é preciso, a meu ver, nenhuma nova disposição legislativa para que o Conselho empreenda a elaboração do orçamento econômico nacional como peça do relatório previsto pela Lei n.º 970, de 16-12-1949, que versou sobre as suas atribuições: "Anualmente, até o dia 1.º de dezembro, apresentará o Conselho ao Congresso Nacional e ao Presidente da República exposição-geral da situação econômica do país, conforme os estudos que vier realizando." (Art. 9.º) "Para a realização dos seus fins, o Conselho poderá adotar os métodos que lhe parecerem mais adequados e requisitar aos órgãos de administração pública a colaboração que necessitar." (Art. 2.º, parágrafo único).

O orçamento econômico nacional serviria de alicerce para o planejamento. Mesmo não se cogitando de planejamento sistemático, ainda assim seria útil. Teria um fim informativo, de clarificação. Valeria como uma bússola para a política econômica e para a política financeira do Governo, nem sempre coerentes ou convergentes. Orientaria a programação anual dos investimentos governamentais, face à estimativa dos investimentos privados, e inspiraria as medidas legislativas e executivas concernentes à economia. Tornaria manifestas certas contradições ou incoerências e poderia prevenir erros ou dificuldades. Especialmente

nortearia o comportamento das entidades governamentais influenciadoras da economia (COFAP, Carteira de Redescostos, Superintendência da Moeda e do Crédito, certas autarquias).

Não ignoro que um orçamento econômico nacional para ser feito agora teria de vencer seríssimos obstáculos: em primeiro lugar, a ausência de uma base estatística satisfatória. Este escolho tem feito penosos os cálculos até aqui tentados sobre a renda nacional, em grande parte erguidos sobre uma base conjectural. De qualquer modo, as dificuldades são um convite à luta: urge promover o aperfeiçoamento e modernização de nossas estatísticas econômicas, reformar os orçamentos das entidades públicas, inclusive o da União, treinar o pessoal, e criar um tipo de orçamento econômico nacional que convenha ao caso brasileiro.

A busca deste objetivo é de molde que pode suscitar a evidênciação, o reconhecimento de erros, insuficiências e anacronismos nas práticas e instrumentos da Administração, e, pois, a oportunidade e a orientação para corrigi-los. Começando hoje a corrigir e completar, algum dia poderemos ter um orçamento econômico e cálculos fidedignos da renda nacional.

Administrativamente, há interesse em vincular ou tornar um só o órgão encarregado de preparar o orçamento econômico e o órgão central de planejamento: aí estão o exemplo da França, em que a "Commission du Bilan National" passou a integrar o "Commissariat au Plan", sendo praticamente a mesma equipe que os elabora; e o da Holanda, em que o orçamento econômico nacional é elaborado pelo Bureau Central de Planification; ou o da Rússia, em que tal documento é feito pela Comissão Central de Planos do Estado.

Sem falar nos imponderáveis, tudo quanto aí fica dito condiciona-se a um fator decisivo para o êxito de qualquer planejamento: o da qualidade do pessoal que planeja. Supondo a boa fé, sem ingenuidade, dos que mandam planejar e dos que aprovam o plano, este não poderá ser idôneo se não fôr preparado por uma equipe com suficiente capacitação profissional. Eis que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de vir a tornar-se o órgão de planejamento um asilo de sonhadores com o "travesti" de técnicos ou um grêmio lútero-recreativo de aprendizes de feiticeiros.

(47) RÔMULO DE ALMEIDA, *Experiência brasileira* — cit. — pág. 48.