

## Aspectos técnicos do planejamento

NEWTON CORRÊA RAMALHO

Técnico de Administração

(Conferência realizada na Biblioteca Municipal de São Paulo, em 31 de maio último, sob os auspícios do I.D.O.R.T. e do D.S.P.)

QUANDO, nos últimos anos, se desencadeou a guerra ou se exacerbaram as crises, movimentos de opinião, muitas vezes concretizados em providências governamentais, visaram à remoção ou ao controle das causas dos desequilíbrios, já identificadas pelos pesquisadores. Assim foi na Alemanha, em 1918, quando o governo procurou estabelecer diretrizes à produção capitalista, inócuamente, e em seguida estudar a socialização de certas indústrias básicas. Assim foi na Inglaterra, com o efêmero prestígio do "guild socialism", no pós-guerra. Assim foi nos Estados Unidos, em especial durante a Grande Depressão, com as obras públicas destinadas a promover a recuperação econômica. Assim foi na Itália corporativa e sobretudo na Rússia, onde amplo esforço pela socialização total dos meios de produção vem prosseguindo ininterruptamente.

A idéia subjacente em todos esses movimentos foi — planejamento, "planejamento positivo" na expressão de J. A. VIEG, significando esforço no sentido de controle e direção das forças produtivas, em oposição a "planejamento negativo", ou seja a idéia de que para o bem-estar social seria suficiente a simples supressão dos elementos perturbadores do livre jogo daquelas forças.

Acompanhando as oscilações econômicas, a idéia do planejamento tem avançado e recuado, mas a tendência, expressa em especial pela sobrevivência, multiplicação e positiva atuação de órgãos públicos de planejamento parcial, para não citar a grande experiência russa, parece ser, claramente, no sentido do desenvolvimento da ação estatal planejada.

No momento essa tendência é bem definida, a ponto de parecer definitiva. E além dos já citados, numerosos são os fatos e manifestações em que se poderia apoiar essa afirmativa. Assim, ainda recentemente, a Comissão Jurídica Interamericana, em sua "Recomendação Preliminar" sobre os pro-

blemas do pós-guerra, concluiu que "os Estados deverão reconhecer sua interdependência econômica e, portanto, que seu direito de regular as próprias atividades econômicas não deverá ser ilimitado", e que "a futura organização internacional deverá dar especial atenção à coordenação da economia mundial, procurando soluções concretas, por meio de uma fórmula que concilie a autodeterminação nacional com o interesse primordial de toda a Comunidade".

Cogita-se, pois, de elevar o planejamento ao nível internacional, o que LIONEL ROBBINS considera indeclinável necessidade, reconhecendo, com LASKI, entre outros, que "o mundo foi reduzido à unidade que resulta da interdependência".

Entre nós, também se vem firmando a idéia do planejamento. Já há alguns anos que se criam repartições de planejamentos parciais, mas agora acaba o Governo de instituir dois órgãos cuja ação deverá ter grande amplitude — o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial e a Comissão de Planejamento Econômico. Por outro lado, é fora de dúvida que a ação pública terá de dilatar-se consideravelmente no período de reconstrução que se seguirá à conflagração atual, o que sem dúvida tornará o planejamento, como condição de eficiência, nas palavras de um pesquisador, "uma desesperadora necessidade".

Parece certo, conseqüentemente, que o grande problema da administração pública no pós-guerra, o problema central e inevitável, com os problemas menores dele decorrentes, será o problema do planejamento da ação do Estado.

Assim, dele faremos o objeto de nossa discussão.

Torna-se necessário, porém, precisar melhor, restringir o assunto de que se tratará.

Em primeiro lugar, evidentemente, não se pretenderia discutir "planejamento econômico" como

tal, o que estaria longe de nossa competência e constituiria questão por demais vasta, uma vez que, como observa EMIL LEDERER — “planejamento econômico pode significar qualquer coisa, conforme o autor considerado, exprimindo desde a introdução de medidas parciais de planejamento até a completa transformação de todo o sistema econômico segundo bases socialistas”.

Igualmente procuraremos fugir à tentação de abordar aspectos políticos ou morais do planejamento da ação estatal.

Nossa intenção é apenas tratar do planejamento como técnica, que é sempre essencialmente a mesma.

Com essa orientação, esperamos colocar-nos mais ao centro do campo de interesses do Idort. E' claro que não seria possível descer a pormenores; trataremos, por isso, apenas das questões essenciais, para em seguida discutir alguns problemas de organização administrativa que, em nosso parecer, decorreriam da adoção, no Brasil, do planejamento da ação do Estado. Tal plano requererá também uma estimativa do provável alcance da intervenção estatal no Brasil.

#### I — CONCEITO E TÉCNICA DE PLANEJAMENTO

Em recente ensaio, JOHN VIEG, da Universidade de Chicago, já citado, conceituou planejamento como um processo para condicionamento do futuro. “Planejar é ir ao encontro do porvir, para modelá-lo segundo nossos desejos”.

Essa idéia ambiciosa, expressa por quem tinha em mente negócios do Estado, revela, sem dúvida, extrema confiança nas possibilidades do planejamento de trabalhos governamentais. Já agora, os resultados concretos de uma grande experiência isolada não desmentem tais possibilidades, mas os pesquisadores interessados especialmente na administração de organizações privadas há muito já haviam procurado não só demonstrar a viabilidade da construção, pelo govêrno, de um mundo talhado segundo certos modelos, como até mesmo esboçar a estrutura e o funcionamento da máquina administrativa necessária à consecução desse objetivo. Esses pesquisadores sentiram também a necessidade de formular certos pressupostos, certas condições essenciais ao funcionamento da organização que imaginaram, entre os quais a garantia da subordinação da ação do Estado a objetivos

que deveriam transcender às mutações de dirigentes políticos.

Assim, na “Administração Industrial e Geral”, de FAYOL, já encontramos algumas observações sobre as dificuldades de aplicação de seu “instrumento de previsão”, os programas de ação, aos negócios do Estado, dificuldades decorrentes de a orientação administrativa ter de submeter-se, nos regimes parlamentares, à instabilidade dos Gabinetes. Posteriormente, no ensaio — “Teoria Administrativa no Estado”, FAYOL reafirma sua convicção da identidade essencial dos problemas de administração do Estado e das empresas privadas, concluindo pela necessidade de introdução, nos negócios públicos, de programas de ação baseados em amplas informações sobre a situação passada e presente dos diversos serviços e aconselhando a criação de órgãos de estado-maior, permanentes, anexas ao Executivo, para auxiliá-lo no exercício da função administrativa que, segundo sua celebrada análise, inclui planejamento.

O movimento em favor da estabilização industrial e social, verificado nos Estados Unidos durante a grande depressão, deu voga à palavra “planejamento”, o que conduziu H. S. PERSON a realizar uma série de conferências e artigos em que explicou, com grande clareza e espírito de síntese, o sentido técnico de planejamento, como o entendem os adeptos do “scientific management”, chegando mesmo a apresentar, em linhas gerais, a organização administrativa necessária para execução do planejamento no nível estatal. Também esse autor afirmou, então, que um dos elementos essenciais do planejamento no nível das grandes empresas (e a *fortiori* no nível do Estado) é a formação de uma “institutional mind”, ou seja — a formação de uma consciência de que os fins perseguidos pelas grandes organizações, e conseqüentemente os métodos de ação coletiva, não podem ficar sujeitos aos interesses ou juízos mal informados de dirigentes eventuais.

Como assegurar, porém, uma ação administrativa contínua e inteligente? Mediante a adoção de certos “princípios e técnicas tão fundamentais que, embora tenham encontrado origem e inicial desenvolvimento numa sociedade altamente capitalista e individualista, podem servir igualmente bem a qualquer outra forma de organização social”.

Êstes princípios e técnicas constituem, realmente, a essência do “scientific management”,

cujas vitórias no ambiente da indústria capitalista são conhecidas de todos. E será fácil verificar, como adiante sucintamente se fará, que a grande experiência russa não passa, também, virtualmente, da aplicação dos mesmos princípios e técnicas ao planejamento no nível dos negócios do Estado.

Com efeito, os processos de TAYLOR e seus seguidores consistem em coletar e analisar todos os elementos de uma situação, que possam influir positiva ou negativamente nos objetivos em mira. (Princípio da Pesquisa). Em estabelecer, com base nos resultados da análise, programas de ação, definição rigorosa de atribuições, normas minuciosas de execução do trabalho (Princípio de Estandarização). Em estabelecer medidas garantidoras de perfeita observância das normas estabelecidas com base nas pesquisas (Princípio de Controle).

Tudo isso visa a assegurar coordenação que "como atitude mental é uma condição de eficiente esforço comum, e como modo de ação é o resultado da formulação de objetivos, métodos e relações" (Princípio de Cooperação).

Ao tratar o problema do planejamento no nível nacional, PERSON, raciocinando por analogia, julga que a solução há de ser semelhante à encontrada para a planificação das atividades das corporações integradas por múltiplas fábricas, casos em que o planejamento se processa em três níveis principais, disso resultando três planos distintos, a saber:

1.º — *O Plano Diretor*, que diz respeito à direção geral da empresa; nesse "plano diretor" as unidades são as fábricas, para as quais são organizados programas de ação ("schedules") e orçamentos, como instrumentos diretores. A cada fábrica se atribui o planejamento mais detalhado de suas seções. Programas de trabalho e orçamentos são os instrumentos pelos quais as operações das fábricas são coordenadas e sua eficiência medida. O meio de exercer o controle da execução do plano diretor é a comparação de relatórios periódicos com os orçamentos e os programas de trabalho. O traço característico do planejamento neste nível é que apenas se especificam os objetivos principais e os meios e métodos para atingi-los.

2.º — *Plano Administrativo Geral*. Este plano é preparado pela administração de cada fábrica. De conformidade com as especificações do plano diretor, são agora incluídos, para cada principal departamento da fábrica, um programa de trabalho e um orçamento, como meios de controle. Deixa-se a cada departamento o planejamento mais minucioso das seções que o integram. O controle do plano administrativo geral é também obtido mediante comparação de rela-

tórios periódicos com os programas de trabalhos e os orçamentos respectivos. Neste nível, o planejamento ainda se caracteriza mais pelo seu aspecto geral de que pela previsão de minúcias.

3.º — *Plano de execução*, que é organizado pelos departamentos de cada fábrica. Neste nível procede-se em termos das ordens recebidas, dos métodos e máquinas do departamento. Subordinadamente aos controles amplos do plano diretor e aos controles secundários do plano administrativo, são projetadas, no plano de execução, operações minuciosas. Entram aqui as especificações pormenorizadas".

Embora escrevendo em 1934, por conseguinte quando já iniciada a execução do primeiro Plano Quinquenal Russo, PERSON, ao esboçar uma organização para elevar essas técnicas de planejamento ao nível estatal, nenhuma referência faz à Comissão de Planos do Estado, da Rússia, ao sistema de órgãos que ela coordena e aos métodos que emprega. É difícil explicar o fato, tanto mais estranhável quanto a experiência russa constitui, em essência, uma aplicação prática dos princípios e técnicas do planejamento, como entendem os discípulos de TAYLOR, no alto nível de um Estado de vasto território e que procurou a auto-suficiência sob regime socialista. Conseqüentemente, a experiência russa poderia servir à demonstração que PERSON justamente tentava, isto é, à demonstração da possibilidade de aplicação da técnica de planejamento à atividade nacional. Aliás, é notável a semelhança, em linhas gerais, da organização imaginada por PERSON para realizar o planejamento da estabilização nacional, nos Estados Unidos, e a organização coordenada pela Comissão de Planos do Estado, na Rússia, — a Gosplan.

Com efeito, PERSON sugere a instituição de um órgão central de planejamento, de caráter consultivo, ligado ao Presidente ou ao Congresso, com o objetivo de promover bem-estar público, economia equilibrada, troca contínua de mercadorias e serviços, supressão do desemprego. Tal órgão definiria políticas e estabeleceria os controles gerais, já descritos, para três órgãos secundários de planejamento, os quais seriam ainda encarregados de elaborar planos diretores; a estes últimos órgãos se subordinariam instituições de planejamento administrativo e a estas, finalmente, os órgãos de planejamento de execução.

Também a Gosplan (Comissão de Planos do Estado) é de caráter consultivo e se liga ao supremo órgão executivo-legislativo — o S.T.O. Os planos que elabora são encaminhados a órgãos

secundários de planejamento, que se dispõem horizontal e verticalmente, isto é, segundo linhas geográficas e funcionais. Veja-se, por exemplo, o que MAURICE DOBB informa :

“Presentemente a Gosplan emprega um grande número de técnicos controlados por um “praesidium” de vinte e dois membros e distribuídos por secções coordenadas pelo departamento nacional de planejamento econômico. Além de secções destinadas a promover organização interna, há secções encarregadas de planejar o suprimento de energia, a produção industrial e agrícola, as construções residenciais e industriais, os transportes e as comunicações, a distribuição de bens de consumo, o treinamento de operários e técnicos, a educação geral e a pesquisa científica. À Gosplan estão subordinados numerosos órgãos de planejamento para as áreas constitutivas da União, isto é, para cada república, cada região econômica, como os Urais, e cada província. Além disso, os vários ministérios (comissariados) encarregados de questões econômicas e as cooperativas possuem órgãos especiais de planejamento que trabalham em contacto direto com a Gosplan a fim de organizar os seus planos específicos. A Gosplan é de caráter puramente consultivo”.

O funcionamento do sistema é também essencialmente o mesmo descrito para o planejamento de uma grande corporação de múltiplas fábricas. Com efeito, informa MICHAEL FLORINSKY :

“As ordens gerais relativas ao conteúdo do Plano originam-se do Governo. Mas é à Gosplan que compete corporificar tais ordens em propostas concretas, baseadas em formidáveis tabelas estatísticas, e em seguida distribuir tarefas definidas aos diversos ramos da atividade econômica. O plano preliminar é em seguida transmitido aos órgãos de segundo nível de planejamento, os quais retransmitem as tarefas propostas aos órgãos de terceiro nível, sob sua jurisdição. Cada fábrica ou fazenda coletivista tem, assim, uma oportunidade de conhecer o plano proposto, antes de sua adoção final. Organizam-se discussões e frequentemente contra-planos são apresentados pelos órgãos locais”.

Os órgãos de planejamento numa grande empresa costumam dispor, como é sabido, de técnicos em administração de pessoal — incumbidos da seleção e treinamento, de estudos, tempos e movimentos, de salários e de outras questões de motivação para o trabalho; de técnicos de organização e administração e das atividades específicas da empresa. Por outro lado, já se verificou, e isso é de essencial importância, que os órgãos de planejamento empregam, como instrumento de coordenação e controle, programas de trabalho e orça-

mentos respectivos, que são encaminhados aos órgãos inferiores para revisão e reajustamento. Esses programas de trabalho e orçamentos, depois de revistos pelos órgãos secundários de planejamento e pelos órgãos executivos, são então incorporados no programa e orçamento gerais da empresa.

Conseqüentemente (e desejamos repetir que isso é essencial) nas grandes empresas adeptas do “scientific management” os programas de trabalho e o orçamento são virtualmente elaborados *de cima para baixo*, em lugar de de baixo para cima, como nos negócios governamentais.

Como se passariam as coisas na Rússia?

Analogamente.

Com efeito, a Gosplan, além dos técnicos das atividades-fins do Estado — educação, saúde, indústria, agricultura, etc. — possui também técnicos de atividades-meios — pessoal, organização, etc. E como o orçamento é intimamente ligado aos programas de trabalho, que se formam de cima para baixo, também o orçamento se forma, precipuamente, partindo do superior para o inferior, do geral para o particular, ao inverso do que sucede nos demais governos.

As ligações do orçamento ao planejamento, na Rússia, são, efetivamente, tão íntimas como em qualquer grande empresa privada que adote o “scientific management”.

Vamos dar a palavra a duas grandes autoridades em orçamentos públicos, BUCK e GERARD DOBBERT, para fundamentar essa afirmativa.

Diz o primeiro, BUCK :

“O orçamento é a base do planejamento econômico soviético. Sua elaboração compete ao Comissariado das Finanças, com o auxílio dos diversos órgãos de planejamento já notados” ... “A tendência atual é para tornar o orçamento nacional totalmente inclusivo, de modo que as repúblicas constitutivas da União já não têm, praticamente, real independência orçamentária. Suas necessidades orçamentárias, assim como as das unidades de governo local, estão sendo progressivamente trazidas para o orçamento da União, que desse modo se torna uno no mais amplo sentido do termo”. ... “Os programas de trabalho e orçamentos respectivos” (dos órgãos subordinados ao poder central da União) “são inteiramente projetados pelo governo central”.

Informa DOBBERT :

“O orçamento é apenas uma parte do plano econômico. Todo planejamento econômico requer plane-

jamento financeiro". "Os numerosos planos parciais formam uma unidade orgânica, e a nenhum deles se dá importância preponderante; por outras palavras — cada plano parcial adquire real significação somente como parte do todo. Em consequência, decidiu-se estabelecer um plano financeiro dotado de unidade e, desse modo, em perfeita correspondência com o plano econômico uno".

E' claro que DOBBERT, ao se referir ao plano financeiro, não tinha em mente apenas o orçamento; também não se referia apenas à despesa, mas, igualmente, à receita pública, pois as inter-relações profundas entre a receita e a despesa, "faces de um mesmo escudo", segundo SHIRAS, não permitiriam tratá-las separadamente sem destruir a procurada unidade do plano financeiro e econômico ou a própria existência desses planos.

As considerações acima, parece, já tornam claro serem essenciais à técnica do planejamento os três pontos seguintes:

- 1.º — o plano constrói-se de cima para baixo, precipuamente;
- 2.º — os órgãos superiores de planejamento distribuem aos inferiores tarefas definidas, integrantes do plano total;
- 3.º — essas tarefas se decompõem e exprimem em programas de trabalho e orçamentos respectivos, e uns e outros, à medida que se vai descendo aos níveis de execução, se vão tornando mais minuciosos.

Programas de trabalho e orçamentos são, conseqüentemente, instrumentos essenciais do planejamento, isso não só durante a elaboração dos planos, como posteriormente, na fase de controle de sua execução.

Essa idéia que parece tão clara, quando caminhamos dos processos do taylorismo para a experiência russa, a ponto de parecer que sua adoção no planejamento de trabalhos governamentais já devia ser questão vencida; essa idéia que assim parece tão clara, se apresenta, porém, no pensamento dos tratadistas de orçamentos públicos e nas práticas atuais dos governos, de tal modo obscurecida pela sobrevivência de processos, técnicas e ensinamentos tradicionais, que não é de admirar a grande, a imensa distância que separa o planejamento das atividades administrativas do Estado, em geral, do planejamento numa grande corporação privada ou na Rússia.

Busque-se, para confirmação, conhecer o pensamento dos autores mais "atuais", os americanos, entre os quais, WILLOUGHBY, WHITE, PFIFFNER e WALKER, em obras já clássicas.

Então se encontrará, recorrentemente, implícita ou expressa, a noção de que o orçamento, no conceito moderno, é apenas um plano de administração traduzido em termos monetários. Mas as conseqüências dessa idéia ou postulado, e que são necessariamente as já descritas, não encontram, entre esses autores, expressão clara e seriação lógica. Contudo, eles já admitem um corolário interessante — a subordinação dos aspectos financeiros do orçamento aos seus aspectos administrativos. Assim, diz o professor WALKER:

"O orçamento deve ser mais que um simples quadro de frios algarismos que estabelecem as propostas de despesa para um dado período fiscal. Deve mesmo ser mais que um plano de tais despesas equilibrado com um projeto viável de arrecadação de dinheiro para cobri-las. A verdadeira concepção do orçamento é como um plano de trabalho para o Governo, expresso em termos do dinheiro que deve ser obtido e gasto para ter-se o trabalho feito. O plano de trabalho é básico, o financeiro secundário".

Mas se orçamento é plano de trabalho traduzido em cifras, quem fizer o orçamento deverá fazer o plano de trabalho, ou vice-versa, a não ser que se entenda que fazer orçamento é apenas preparar materialmente tabelas de dotações e verbas.

E, se a idéia é transformar os órgãos elaboradores do orçamento em órgãos de planejamento de trabalhos governamentais, então tais órgãos, entre outros requisitos, deveriam, segundo já se expôs, formar um sistema, encimado por uma repartição de caráter consultivo, ligada ao chefe do Executivo e completada por órgãos secundários de planejamento, distribuídos verticalmente — segundo as linhas da organização funcional, e horizontalmente — segundo um critério geográfico. E tais órgãos deveriam ainda ser equipados com pessoal habilitado para, entre outras coisas, opinar sobre questões de administração de pessoal, organização, material, "management", etc.

Mas, cabe indagar, teriam sido criados, nos Estados Unidos, órgãos ou sistemas orçamentários deste tipo?

A resposta é pela afirmativa, e será fácil verificar que, no Governo federal americano, o "Bureau de Orçamento" criado pela lei de 1921

se completa por órgãos análogos nos ministérios, que são departamentos organizados funcionalmente, pelo menos em linhas gerais. Também será fácil verificar que essa organização se repete em alguns estados-membros da União americana e em governos locais, e que, comumente, as repartições orçamentárias dispõem de pessoal habilitado em outras técnicas de administração geral — pessoal, organização, material, etc., ou pelo menos costumam ser articuladas com repartições especializadas nesses assuntos.

Seria então de supor-se que nos governos norte-americanos há planejamento obediente às suas técnicas essenciais. Mas não é o caso, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque os órgãos centrais de orçamento e planejamento não distribuem tarefas específicas aos órgãos secundários e de execução, mas, ao contrário, apenas coordenam a *posteriori* as propostas que lhes são enviadas por esses órgãos; e depois porque os órgãos orçamentários, centrais ou secundários, em geral ainda continuam equipados especialmente com burocratas, com pessoal raramente capaz de bem compreender os problemas técnicos dos serviços executivos.

Em alguns exemplos, a situação não é exatamente esta; em especial em alguns governos locais, e mais particularmente nas cidades em que há "city planning". Nestes casos os trabalhos orçamentários já são conduzidos em observância às linhas definidas de uma política de desenvolvimento urbano. E então costuma encontrar-se, nos próprios órgãos de orçamento ou a eles intimamente ligados, não só contadores, financistas e pessoal para serviços de rotina, mas também engenheiros, professores, sanitaristas, etc. E' ainda em alguns governos municipais que vamos encontrar planejamento a longo prazo, estreitamente ligado a orçamentos de investimentos, em geral quinquenais — os chamados "capital budgets", que se executam anualmente como parte do orçamento corrente.

Quando se sobe, porém, do nível local para o estadual e o federal, menos significativo, de modo geral, se vai tornando o planejamento, não só, é claro, pela crescente complexidade dos problemas administrativos, como por questões outras de natureza política (autonomia de estados e entidades locais, âmbito da ação governamental no ambiente individualista), etc.

No governo federal americano, por exemplo, uma positiva tendência em favor do planejamento ia-se definindo, com a inclusão do Bureau de Orçamento e da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais no Gabinete do Presidente. Entretanto, o Congresso, mediante retirada de recursos orçamentários, vem de anular a ação daquela Junta, que mantinha coordenação horizontal com órgãos estaduais e regionais análogos, e com o Bureau de Orçamento, o qual, por sua vez, se articula com os ministérios, que são departamentos funcionais, essencialmente.

A principal razão, porém, pela qual se pode afirmar não haver planejamento, em geral, nos governos americanos, encontra-se no fato de não haver órgão central que distribua tarefas específicas aos órgãos de execução; existem apenas órgãos centrais encarregados de coordenar propostas parciais elaboradas por repartições secundárias de planejamento ou de execução, as quais agem sem conhecimento de um plano geral, e portanto sem compreensão da importância que os problemas específicos que lhes competem assumem quando em relação com os problemas gerais. Não invalida essa afirmativa o fato de Legislativos e Executivos costumarem definir, imprecisamente, as linhas gerais da política financeira e administrativa. Com efeito, o planejamento, já se viu, requer algo mais dos órgãos superiores — requer um verdadeiro plano diretor da ação administrativa.

## II — OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Já vimos que a discussão do planejamento como técnica comporta o exame dos objetivos do planejamento.

Quais seriam, pois, os objetivos do planejamento da ação do Estado, no Brasil? Sua definição precisa seria pressuposto à imediata planificação, mas, para os fins que ora nos propomos é permissível ficar em generalidades.

Buscaremos, assim, na Constituição, as diretrizes mais amplas da política econômica nacional.

Em primeiro lugar, deve-se desde logo afastar qualquer idéia de integral socialização dos meios de produção.

Com efeito, em seu art. 135, dispõe a Constituição que

“Na iniciativa individual, no poder de criação, de organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado, no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado.

A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle do estímulo ou da gestão direta”.

O Estado, por conseguinte, controlará, ou estimulará, quando julgar necessário, as forças produtivas deixadas à iniciativa privada; mas também poderá assumir, diretamente, a gestão de indústrias, as quais segundo os arts. 144 e 16, VIII, serão aquelas consideradas essenciais à defesa econômica ou militar da Nação.

Os processos de controle, direção ou estímulo das atividades econômicas deixadas à ação privada, muitas vezes repercutem no orçamento, em especial no orçamento da receita. Basta, com efeito, considerar que entre esses processos se incluem tarifas, impostos, quotas de importação, exportação e produção, fixação de preços, restrições à instalação de novos estabelecimentos industriais, determinação de zonas de localização de outros, etc. Mas, neste caso, embora repercutindo no orçamento, o planejamento não o usa naquele sentido especial — de expressão monetária de programas de trabalho, sentido que lhe confere os predicados de instrumento de plano e controle. Em consequência, não se torna obrigatório que os órgãos encarregados de planejar a ação dos serviços públicos sejam também incumbidos das providências relativas à direção e ao estímulo das atividades privadas. Estas últimas atribuições poderiam, desse modo, ficar excluídas da competência dos órgãos de planejamento administrativo, que seriam, segundo nossas conclusões, os órgãos orçamentários.

A situação, por fatalidades técnicas, seria semelhante à que DOBBERT descreve como prevalecendo na Rússia em 1932:

“Só ficam diretamente subordinadas ao planejamento estatal as empresas compreendidas pela economia do estado; o que não está neste caso é somente regulado. Por isso, o plano financeiro uno, na prática, somente se aplica às atividades econômicas do próprio Estado”.

### III — POSSÍVEL ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO, NO BRASIL

À luz do que vem de ser exposto, como se organizaria a máquina administrativa para o planejamento, no Brasil?

O governo vem de criar dois órgãos de planejamento — o Conselho de Política Comercial e Industrial, no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Comissão de Planejamento Econômico, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional.

O primeiro teve o âmbito e propósito de sua ação definidos com certa clareza, no Decreto-lei orgânico, de modo que se pode caracterizá-lo como órgão destinado ao planejamento das atividades econômicas privadas, num sentido semelhante ao preconizado por LIONEL ROBBINS.

Essa conclusão parece mais autorizada se for observado que as funções da Comissão de Planejamento Econômico foram estabelecidas de modo geral e inteiramente inclusivo. Tal circunstância e a própria posição da nova Comissão, que é parte do Conselho de Segurança Nacional, parecem indicar que ela se destina a ser o supremo órgão de planejamento, nos negócios do Estado. Dêsse modo, é de presumir-se que ela deverá distribuir tarefas aos órgãos imediatos de planejamento, um dos quais seria o Conselho de Política Comercial e Industrial, na parte das atividades privadas.

Mas, a que órgão secundário deveria ser deferido o planejamento das atividades dos serviços públicos?

E atendendo ao vulto sempre crescente destas, como se organizaria, funcional e geograficamente, o sistema de órgãos de planejamentos parciais dessas atividades, no território nacional?

Tentaremos uma resposta a essas questões, segundo apenas nossa opinião pessoal.

Uma das inovações mais significativas da Constituição de 37 foi a criação de um órgão de caráter consultivo, junto à Presidência da República, com o fim de estudar a organização e os processos de trabalho dos serviços públicos, e de coordená-los, não só por esses meios como principalmente pela dosagem de sua ação, mediante adequado financiamento. A tal órgão, que é o Departamento Administrativo do Serviço Público, compete, com

efeito, não só organizar a proposta orçamentária e retificá-la, depois de votados os totais globais pelo Parlamento, como também fiscalizar a execução do orçamento.

As pessoas familiarizadas com as questões de administração pública perceberão imediatamente o alcance formidável dessas atribuições, principalmente se fôr considerado que aquêle órgão é imediato auxiliar de um chefe Executivo que, por determinação constitucional, reúne as atribuições de superintendente da administração do país, de coordenador das atividades dos órgãos representativos de grau superior e de orientador da política legislativa de interesse nacional.

Em nosso parecer, essas circunstâncias podem e devem elevar o Departamento Administrativo do Serviço Público, isto é, o D.A.S.P., à categoria de planejador das atividades governamentais, ainda que, já agora, de planejador secundário, pois as linhas mestras da política administrativa deverão ser definidas mediante aprovação dos planos elaborados pela Comissão de Planejamento Econômico.

Acreditamos não estar apresentando idéia não ortodoxa, mas apenas esclarecendo pontos ainda obscuros.

Com efeito, basta considerar que o D.A.S.P. deverá fazer o orçamento; e, necessariamente, quem faz o orçamento faz ou desfaz planos. Esta verdade é antiga, mas costuma ser esquecida, tanto que há pouco PICOU julgou necessário lembrar, reeditando ADAM SMITH, que

“o dinheiro é apenas o meio universal das finanças públicas, mas não, evidentemente, as realidades que constituem o seu objeto. O dinheiro é um simples bilhete que nos assegura o manejo de materiais e serviços. Estes, e não a moeda, é que de fato constituem o objeto de tôdas as transações”.

Foi sem dúvida a consciência desta verdade, freqüentemente esquecida pelos financistas, a principal razão pela qual se tem preconizado a retirada das funções de preparador do orçamento aos ministros e secretários de fazenda, para entregá-las a órgãos especiais, capazes de dar mais peso às questões administrativas. Também outro motivo indicou essa solução: quando o ministro da Fazenda é o preparador do orçamento, assume, de fato, uma posição preponderante, de quase planejador da ação das outras pastas, o que é incompatível com o regime presidencial.

Essas idéias são correntes nos livros americanos e constituem uma parte do “background” doutrinário da lei de orçamento dos Estados Unidos, a qual, como é verificável até pela expressão literal, serviu de fonte aos dispositivos constitucionais de 37, relativos à matéria.

Também é fácil verificar que foi considerada uma repercussão das doutrinas de TAYLOR, nos serviços públicos, a instituição, nos Estados Unidos, do Bureau de Orçamento e de outros órgãos de administração geral existentes, os quais, se fôssem reunidos, comporiam organização semelhante ao D.A.S.P.

Ora, sabe-se que um dos pontos essenciais do taylorismo é a separação das funções de planejamento das de execução, o que constitui mais um argumento em favor da concepção do D.A.S.P. como órgão de planejamento, inclusive, também, das atividades-fins do Estado, sobre as quais, aliás, influirá de qualquer modo, e muito significativamente, quando preparar o orçamento.

Também se viu, precedentemente, que, assim nas corporações privadas como na Rússia, os órgãos de planejamento incluem técnicos de administração geral e técnicos das funções específicas da empresa ou do Estado.

Ora, o D.A.S.P. já é um conjunto de órgãos de administração geral; de modo que para torná-lo capaz de ser o eficiente planejador das atividades-fins do Estado, quando lhe forem deferidas as funções de preparador do orçamento e controlador de sua execução, tornar-se-á necessário aparelhá-lo de grandes valores humanos, capazes de definir e orçar, preliminarmente, as tarefas maiores que devem competir aos Ministérios, a fim de cumprir a política administrativa que se tiver assentado nos planos elaborados pela Comissão de Planejamento Econômico.

O D.A.S.P., pela sua Divisão de Orçamento, seria, assim, um órgão de planejamento de segundo nível, ainda encarregado de distribuir aos Ministérios programas definidos em linhas gerais e grandes números.

Nos Ministérios haveria órgãos de planejamento de terceiro nível — as Divisões de Orçamento ministeriais, às quais competiria rever e tornar mais minuciosos os planos preparados pelo D.A.S.P.

Possivelmente, órgãos ministeriais de terceiro nível distribuiriam planos menores e orçamentos respectivos aos departamentos, os quais os reve-

riam e discriminariam ainda mais, por já estarem mais próximos dos níveis de execução.

Assim, seria possível conseguir-se que, por exemplo, no Ministério da Viação e Obras Públicas, os problemas de Estradas de Ferro, Rodagem, Portos, etc., fôsem considerados prévios e precipuamente como partes do plano econômico nacional.

Evidentemente, não são os funcionários das estradas de ferro, de rodagem, ou de portos que devem dar a última palavra sobre regiões a serem servidas por êles. E isso é o que, em geral, praticamente acontece, pois dêles se originam planos e orçamentos, que nem sempre podem ser coordenados, no curto período de elaboração orçamentária, com os planos e orçamentos relativos a outros problemas nacionais, oriundos de outros ministérios. E' preciso compreender que não há, no Brasil, ou em qualquer país, um problema isolável de estradas, ou escolas, ou portos, ou saneamento ou colonização. Há um problema nacional, uno, de bem estar público, que se resolve por vêzes em termos de estradas, portos, saneamento, educação, etc.

Quem, como nós, trabalha em orçamento, não pode deixar de chocar-se com o formidável desperdício de dinheiro e energia que resulta da falta de um plano nacional de aplicação das rendas públicas.

E para os que se acham nessa situação, é desalentadora a tentativa, que se repete sempre nos últimos dias do ano, de coordenação de planos ministeriais, de ajustamento de políticas parciais apresentadas prontas e acabadas por administradores que, pela deformação profissional, vêem o seu problema como o problema principal, como o problema nacional.

Desejaríamos examinar outras questões técnicas decorrentes da concepção do orçamento como expressão e instrumento de planos e programas de ação. Mas bem sentimos que já nos alongamos demasiadamente, o que nos fará renunciar à análise de tais problemas, entre os quais se incluem os de controle externo e interno da administração, não mais apenas em termos de exatidão de contas e fidelidade de agentes, mas de eficiência administrativa, expressa no bom cumprimento dos programas de trabalho.

São questões de grande interesse e que vêm relegando para plano secundário os tradicionais

controles atribuídos aos tribunais de contas e entidades semelhantes, para dar origem a técnicas especiais de medidas, que se baseiam em unidades de trabalho, e são atribuídas não só aos próprios órgãos orçamentários como a repartições ligadas ao legislativo ou a partidos políticos. Sirvam de exemplos — o órgão de controle instituído pela Constituição de Weimar e especialmente o Rabkrin, da Rússia soviética.

#### IV — PLANEJAMENTO E FEDERALISMO

Mas, se vier a ser adotado um plano econômico nacional, como se integrariam nêle as atividades dos governos estaduais e até municipais?

A resposta está implícita na nossa já longa exposição.

Com efeito, se o orçamento é o principal instrumento do planejamento, aos órgãos orçamentários estaduais deveria ser deferida a função de planejar, em linhas gerais, as diretrizes da ação dos principais órgãos administrativos, nos Estados. Em cada unidade da Federação haveria, ainda, provavelmente, vários órgãos secundários de planejamento. Quanto aos órgãos orçamentários estaduais, deveriam êles ser estruturalmente semelhantes ao órgão orçamentário federal, com o qual se articulariam a fim de promover a coordenação horizontal, geográfica, da ação dos poderes públicos no território nacional. Está-se a ver que advogamos para os Departamentos do Serviço Público, de criação recente, a função de entidade de planejamento das atividades administrativas nos Estados, mas é claro que, para elevá-los a êsse ponto, seria necessário equipá-los dos maiores valores humanos. Análogamente, os Departamentos de municipalidades, que já exercem supervisão dos orçamentos municipais, estenderiam a influência do plano nacional às áreas de administração e governo das prefeituras. E' certo que, nesta parte, a influência central teria de ser pequena, pois aos municípios tocam apenas, constitucionalmente, as questões de seu "peculiar interesse".

Uma advertência para finalizar.

O primeiro exame do processo de planejamento costuma veicular a impressão de que se trata de um procedimento anti-democrático; que há, nesse processo, imposição de tarefas, de alto para baixo, o que tiraria todo o poder de participação e expressão aos que se situam nos níveis inferiores e

tornaria o planejamento incompatível com o federalismo ou a autonomia municipal, por exemplo.

Nada mais falso, entretanto. E já que falamos em São Paulo, a mais brilhante unidade de uma grande federação, desejamos esclarecer êsse ponto.

O principal objetivo do planejamento, já se viu, é promover coordenação, que deve resultar das técnicas de condicionamento das ações isoladas, para dar-lhes unidade, mas que também exige cooperação, que é uma atitude mental — desejo de unir esforços visando ao bem comum.

Ora, o bem para o todo não pode ser o mal para as partes. Os interesses destas devem, pois, ser atendidos no plano geral.

A. SALTER bem exprimiu essa idéia quando, tratando da coordenação de interesses americanos e ingleses, disse que a solução teria de ser — “anglo-americana”. No hífen estaria tudo.

Êsse é também o pensamento de MARY PARKER FOLLET, para quem, os estados, a bem da cooperação mundial, não deveriam desnacionalizar-se mas internacionalizar-se. E se fôsse necessário um exemplo concreto, para demonstrar que o planejamento não atenta contra o federalismo, bastaria lembrar que a autonomia das repúblicas integrantes da União Soviética vem de ser amplamente dilatada, o que não se julgou prejudicial a um tipo de planejamento muito mais compreensivo do que aquêle que poderia vir a implantar-se no Brasil.

O planejamento nacional, conseqüentemente, não exigiria de São Paulo senão aquilo que êle sempre foi, quer ser e será — apenas uma devotada unidade da Federação.