

## A CRISE DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO (1)

*Everardo Maciel  
Assessor Especial do Ministro  
de Estado do Planejamento*

O planejamento governamental em inúmeros países está sendo objeto de reestruturação, em menor ou maior escala, por força sobretudo da ampla discussão, que ora se faz, quanto ao papel do Estado nas sociedades modernas. Não é desarrazoado, portanto, dizer-se que a crise do Estado repercute diretamente no planejamento governamental, que terá, por isso mesmo, que adaptar-se às novas circunstâncias e buscar novos arranjos operacionais.

O objeto desta intervenção, contudo, não será o planejamento governamental enquanto instrumento vinculado à administração das políticas públicas, mas especificamente a crise e as perspectivas do planejamento no Brasil.

Essa opção não significa dispensar o contexto internacional em que se inscreve a crise do planejamento brasileiro. Menos ainda abdicar da identificação de causas e possibilidades comuns que alcançam o instituto do planejamento, visto numa perspectiva abstrata e, forçosamente, mais abrangente. O que se pretende, enfim, é tornar o tema mais próximo dos objetivos deste Seminário.

### A crise do Estado Brasileiro

Analogamente ao que ocorre em outros países, a crise do planejamento brasileiro guarda vínculos estreitos com as dificuldades vividas pelo Estado. Neste

(1) Palestra proferida no Seminário: "Reorganização da Administração Pública Federal", promovido pela SEPLAN/PR FUNCEP/ENAP, realizado 31.05.89, na sede da SUDENE, em Recife, PE.

radicam problemas, impasses e questionamentos, que combinados refletem, por certo, uma das maiores crises de nossa história republicana.

Um exame, ainda que superficial, da crise do Estado brasileiro reclama, desde logo, que se estabeleçam algumas hipóteses que possibilitem melhor compreender o quadro atual e extrair algumas ilações quanto aos requisitos mínimos para suplantiar as dificuldades.

A primeira delas diz respeito à própria natureza do Estado brasileiro. Ao longo da história, conseguimos erigir um Estado como fonte constitutiva da Nação. Dele promanam as instituições públicas, os partidos políticos, a organização da sociedade etc. A própria Federação não representou – ao contrário, por exemplo, dos que ocorreu nos Estados Unidos – a convergência dos interesses e objetivos comuns das entidades que a integram. Significou, apenas, o propósito do governo central de garantir a integridade territorial do País.

Desde o império até hoje, os projetos governamentais têm, como objetivo comum, o desenvolvimento da Nação, com base exclusivamente na ação estatal. Nesses projetos, a Nação é manifestamente caudatária do Estado, reservando-se à Sociedade um papel tão-somente ancilar. Por isso mesmo, entre a Sociedade e o Estado estabeleceu-se um fosso profundo que conspira abertamente contra o efetivo exercício da cidadania. Somos uma Nação de súditos e não de cidadãos.

O Estado converteu-se, assim, em demiurgo, fonte de todas as esperanças, pai e patrão, capaz de produzir o bem e o mal, prover o bem-estar e punir a contravenção. De resto, igualmente distribui favores fiscais, intervém diretamente na atividade produtiva, regulamenta a prática dos esportes competitivos, autoriza o funcionamento de postos de gasolina, etc, etc, etc. “Fora do Estado”, observava o General Golbery do Couto e Silva, “não há salvação”.

A segunda hipótese se relaciona com a evolução recente do processo de desenvolvimento brasileiro.

No período 1950-80, o País experimentou um extraordinário crescimento, traduzido em taxas médias de 7% a.a. Esse surto de desenvolvimento possibilitou uma ampla modernização do parque produtivo e a expansão de inúmeros setores. Nada obstante, em razão certamente do próprio ritmo de crescimento, houve um aprofundamento das desigualdades sociais e regionais, ademais da geração de bolsões de pobreza absoluta.

Na década de 80, todavia, a trajetória de crescimento sofreu uma grande inflexão. As taxas médias de crescimento anual caíram para 2,8%, o que, em boa medida, se explica pelo retraimento da poupança externa e pelos desequilíbrios nas finanças públicas.

Houve, em conseqüência, uma brutal redução nos investimentos governamentais – o que é particularmente significativo em um país onde o setor público tem uma expressiva participação na economia – e uma desproporcional aceleração inflacionária, cujos efeitos perversos incluem, destacadamente, a inibição dos investimentos privados no setor produtivo, a desorganização da economia e o confisco de renda da população mais pobre.

A crise fiscal resultou, igualmente, no aviltamento dos serviços sociais básicos e na impossibilidade de atender expectativas recalçadas no período precedente.

Tais fatos produziram uma sensação – real, sem dúvida – de empobrecimento coletivo. A utopia nacional esbarra em circunstâncias extremamente desfavoráveis. Não há como dar curso aos anseios da maioria esmagadora da população, quanto à melhoria da qualidade de vida e às perspectivas de ascensão social. Gerou-se, por conseguinte, um clima generalizado de pessimismo.

O desaguadouro natural dessas inquietações seria o Estado, mercê do proeminente papel que sempre exerceu no tecido político, econômico e social do País. De mais a mais, essa reação contra o Estado se compadece com a vaga liberalizante que prospera vigorosamente em todo mundo.

O clamor antiestatal, por outro lado, assume dimensão maior à proporção que alcança as instituições públicas, o patrimônio jurídico, a classe política etc. É essa uma razão, entre outras, que esclarece certos fenômenos eleitorais, caracterizados pelo surpreendente êxito político de candidatos que se apresentam à margem das estruturas partidárias tradicionais.

O descrédito das instituições concorre, decerto, para ampliar o preocupante processo de anomia que tem lugar na sociedade brasileira, marcado por uma sistemática recusa ao cumprimento da lei, tendo por pretexto sua ilegitimidade ou a falência da autoridade na aplicação das normas jurídicas. Essa tendência é reforçada pelas seguidas denúncias de corrupção, sem que se proceda à desejável punição dos culpados, afora as flagrantes evidências de um Estado assaltado pelo fisiologismo e pelo clientelismo.

A anomia adquire tamanha gravidade que já se constata a existência de “áreas de exclusão”, que infirmam a ordem jurídica, estabelecendo um estatuto autônomo de convivência. Certas favelas do Rio de Janeiro constituem notórios exemplos dessa situação.

Outra manifestação do processo de anomia é o crescimento desmesurado da evasão fiscal, implicando uma contínua queda da carga tributária líquida e, por via de consequência, das receitas fiscais.

Mesmo sabendo que a evasão é apenas uma das causas dessa queda, não é demais salientar que a carga tributária líquida caiu de 17% do PIB, no início da década de 70, para cerca de 8,5% nos últimos anos.

Além disso, a economia subterrânea – outra forma de escapar-se ao controle do Estado – tem assumido uma dimensão inaudita. Estudos realizados no âmbito do governo e da universidade atestam que a economia informal, hoje, representa 20 a 30% do PIB.

Dito de outra forma, a crise econômica constitui explicação plausível não apenas para a intensa reação contra o Estado, mas também para a prevalência de um processo de decomposição dos valores éticos.

### Uma breve história do planejamento brasileiro

Em meio a essas inquietações e perplexidades, uma questão aflora naturalmente: o País não tem um projeto que possa apontar uma saída para a crise e fixar, com alguma margem de certeza, parâmetros que irão balisar o futuro próximo. Há uma generalizada convicção de que falta um rumo para a Nação. Um projeto de desenvolvimento, enfim, que permita à sociedade antever, em horizonte razoável, caminhos para retomada dos investimentos e afastar, de pronto, o perigo de convulsões sociais.

É oportuno lembrar o episódio, narrado por Lewis Carroll, em "Alice no País das Maravilhas<sup>(2)</sup>". A personagem principal volta-se para o gato, seu eventual conselheiro, e indaga: "que caminho devo tomar?" O gato, presto, contrapõe: "para onde você quer ir?" Alice responde: "não sei". O gato, então, fulmina: "tome qualquer caminho!"

O País, de certa forma, reproduz a hesitação de Alice. Paradoxalmente, quanto mais se requer a ação planejada é precisamente quando se abdica da utilização desse instrumento.

Planejamento significa, nessas circunstâncias, a ordenação do processo de desenvolvimento. A adoção de um procedimento técnico, contínuo e sistemático com vistas à tomada de decisões governamentais. A escolha racional e democrática do futuro, compatibilizando meios e fins, com as condicionantes de menor custo possível e de máxima eficácia. O esforço para enfrentar riscos e incertezas na forma mais acertada. A hierarquização dos objetivos e recursos. A compreensão da realidade enquanto ferramenta para eleição das prioridades. A opção por regras adaptativas que permitam a convivência com contradições e mudanças.

Temos uma longa tradição de planejamento, que remonta a 1890, quando o Governo, com base no Decreto nº 524, fixou um plano geral de viação.

Já em fins do século XIX, desequilíbrio internos levaram o Governo a adotar uma série de medidas substanciadas no Plano de Recuperação Econômico-Financeira, idealizado por Joaquim Murinho, então Ministro da Fazenda.

Contudo, somente a partir de 1939 o País passou a incorporar, de forma mais sistemática, o planejamento à prática administrativa, após algumas tentativas limitadas a aspectos bastante específicos da realidade nacional.

Costuma-se considerar como o primeiro instrumento de planejamento governamental o Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) concebido pelo DASP. Em 1943, suas metas foram revistas e atualizadas pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE), previsto originalmente para o quinquênio 1944-1948, sendo contudo extinto em 1946. Mais abrangente foi a tentativa seguinte — O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), programado para o período de 1948-1950.

Com base em sugestões e projetos formulados pela Comissão Mista Brasil-

(2) CARROLL, Lewis, *Alice no País das Maravilhas*. s.l., s. ed., 1865.

Estados Unidos, foi editado, em 1951, o Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional, numa perspectiva quinquenal, compreendendo investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e agricultura.

No período 1957-61, foi executado o Plano de Metas do Governo Juscelino, objetivando, basicamente, a expansão da infra-estrutura e o desenvolvimento de novos setores industriais. Seus mais notórios resultados foram a implantação da indústria automobilística nacional e a construção de Brasília.

A partir de 1961, paralelamente à elaboração e tentativa de implantação de planos econômicos, se intensificaram os esforços visando à institucionalização do sistema nacional de planejamento. O pressuposto era de que o planejamento deveria ser praticado como processo contínuo por todos os órgãos da administração pública. À luz de diretrizes emanadas de um organismo central, seriam elaborados planos setoriais, programas e projetos, articulados entre si e voltados para a consecução dos objetivos globais.

Constituiu marco significativo da história do planejamento, a instituição, em 1961, da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), agência que teria como finalidade assessorar o Presidente da República em matéria de planejamento, além de promover a coordenação dos órgãos setoriais e regionais de planejamento.

A renúncia do Presidente Jânio Quadros coincidiu com a instalação da COPLAN. Adotado o regime parlamentarista, a COPLAN teve suas atribuições alteradas. Com a criação do cargo do Ministro Extraordinário do Planejamento, em setembro de 1962, a COPLAN foi reduzida à condição de instância exclusivamente técnica.

Para o período 1963-1965, foi elaborado o Plano Trienal, que, em verdade, não prosperou, em razão das descontinuidades administrativas que imperaram no regime parlamentarista, culminando com sua própria extinção.

É importante salientar que, no bojo da reforma administrativa de 1963, foi suprimido o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento, transferindo-se sua competência para a Coordenação do Planejamento Nacional, órgão colegiado diretamente subordinado ao Presidente da República.

Durante o regime militar, o planejamento governamental foi revigorado, a partir do restabelecimento do cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, com a incumbência de dirigir e coordenar o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, além de responder pela concepção e execução do Orçamento Geral da União e das entidades estatais.

A primeira iniciativa de planejamento, àquela época, foi o Programa de Ação Governamental-PAEG, que constituía, de fato, uma resposta pragmática às dificuldades enfrentadas pelo Governo. Nada obstante, traduzia, *vis-à-vis* o Plano Trienal, uma maior integração das políticas fiscal, monetária, cambial, creditícia e salarial. Na Administração Castelo Branco, foi elaborado, também, o Plano Decenal (1967-1976), que, entretanto, jamais passou de um conjunto de relatórios, estudos e recomendações.

Com efeito, o Governo Costa e Silva o substituiu, de imediato, pelo Progra-

ma Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970), o que interpretava o desejo da nova administração de fixar uma imagem autônoma. Suas prioridades eram a reforma administrativa, a adoção de um modelo de desenvolvimento auto-sustentado e a execução de uma estratégia de combate à inflação centrada no controle de custos.

No Governo Médici, o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo (1970-1971) buscava um sentido mais abrangente do desenvolvimento, alentado pelos ventos do “milagre brasileiro”. Ainda naquela Administração, o I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (1972-1974) dá continuidade ao Programa de Bases, mantendo a postura grandiloqüente e elegendo como grandes objetivos nacionais: incluir o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1990, a renda per capita do Brasil; e assegurar, em 1974, um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%. O I PND era uma representação inequívoca da idéia que prosperava à época, segundo a qual o Brasil deveria ser entendido como “potência emergente”.

A Administração Geisel adota o II PND como marco balisador de sua ação administrativa, tendo como pressuposto o “binômio indissolúvel do desenvolvimento e da segurança”. Representa, certamente, o mais estruturado e, talvez, o mais efetivo plano governamental de nossa história administrativa. Sua estratégia pretendia ajustar a estrutura econômica à crise do petróleo, consolidar uma sociedade industrial moderna e competitiva, promover a expansão dos programas de infra-estrutura energética, apoiar a política de ciência e tecnologia, integrar o Nordeste à economia nacional, ocupar produtivamente a Amazônia e o Centro-Oeste, conquistar mercados externos e implementar uma política social que objetivasse a articulação entre emprego e salário, a valorização dos recursos humanos, a execução de projetos urbanos para a população carente e a suplementação da renda, poupança e patrimônio.

Malgrado certos insucessos – sobretudo na política de ajustamento interno às dificuldades que permeavam a economia internacional –, há um consenso quanto aos méritos do II PND, principalmente no que concerne à implantação de grandes investimentos em indústrias de base (bens de capital e insumos básicos), possibilitando um significativo avanço no processo brasileiro de industrialização.

Após o II PND, o processo de planejamento sofreu uma drástica interrupção. Não é fora de propósito dizer-se que o III PND (1979-1984) e o I PND da Nova República tornaram-se meras peças retóricas, sem qualquer compromisso com a execução. A rigor, uma pantomina que serviu, apenas, para desabonar ainda mais o planejamento nacional.

Nesse contexto, cresceram as reações contrárias à ação estatal de cunho intervencionista e, por extensão, à ação planejada, no equivocado entendimento de que tais práticas se confundem.

A hostilidade ao planejamento foi, além disso, alimentada pelo ressurgimento de uma intensa atividade política que procurava corrigir o déficit democrático nacional. A sociedade e os políticos, em particular, passaram a criticar siste-

maticamente o estamento tecnoburocrático, vinculado ao planejamento, na presunção de que os males do regime autoritário estavam invariavelmente a ele associados. A tecnoburocracia converteu-se no leviatã que deveria ser erradicado da cena político-administrativa do País.

A descontinuidade do processo de planejamento coincidiu, igualmente, com a aceleração da crise econômica e a debilitação do Estado enquanto agente produtor de bens e serviços. Os problemas conjunturais passam a ter uma indisfarçada prioridade.

### As várias crises do Planejamento

Tais circunstâncias geraram uma profunda crise no planejamento, sacrificando qualquer perspectiva de médio e longo prazos.

Essa crise, vista em sua globalidade, é, em verdade, múltipla, porque enseja uma crise de credibilidade, uma crise de ansiedade, uma crise técnica e uma crise conceptual.

A crise de credibilidade está embasada, primeiramente, na falta de legitimidade política. O longo absentefismo eleitoral produziu um fosso profundo entre a população e o governo. O Congresso Nacional, sancionado pelo voto popular, vê com desconfiança as decisões governamentais. As instituições intermediárias, novos atores no cenário político nacional, reagem duramente contra tudo aquilo que traz a mais leve suspeita de autoritarismo – a exemplo das proposições emanadas do planejamento positivo.

Há, também, um inequívoco descrédito quanto ao poder mítico do Estado em promover a transformação social. De fato, cada vez mais torna-se patente a incapacidade de o Estado responder às demandas sociais, haja vista uma insuperada crise fiscal.

Isto posto, já não se acredita no planejamento, porque em verdade não se crê no Estado.

A crise de ansiedade decorre da incapacidade de enfrentar, com serenidade, a magnitude e a premência dos problemas de curto prazo. Não há tempo para formulação de caráter prospectivo. A regra consiste em concentrar-se no aqui e agora. As decisões devem ser de natureza exclusivamente sazonal, fazendo prevalecer a razão mfope.

Não é demais lembrar que o Plano Cruzado e seus sucedâneos caminharam a passo trôpego, exatamente porque não se previu o natural desdobramento de medidas de efeito meramente temporário, a exemplo do congelamento de preços. Isto para não falar de algo mais ambicioso, como a formulação de um projeto de desenvolvimento abrangente.

Uma crise conjuntural na produção de álcool combustível já enseja uma revisão na oferta de automóveis, pondo em risco projetos de largo alcance, encampados pelos consumidores.

Não que se deva minimizar o rigor da conjuntura – mormente em contexto de

profundas incertezas no mundo econômico —, contudo, é preciso lembrar que as soluções para os problemas atuais podem residir na construção de um plano de médio e longo prazos, que sinalize o futuro e explique o presente.

A crise tem, também, sua dimensão técnica. Os planos revelam uma freqüente incoerência entre os objetivos estabelecidos e a insuficiência dos meios mobilizados. Esse distanciamento ganha evidência palmar quando se presume capacidade resolutiva do Estado em setores onde sua ação é praticamente nula ou, no máximo, indicativa.

Contribuí, para essa crise técnica, uma reiterada negligência em relação ao controle e acompanhamento dos planos. Inexiste uma avaliação sistemática dos programas. Por isso mesmo não se cogita de revisão dos planos que rapidamente se tornam obsoletos e, conseqüentemente, ineficazes.

Conquanto nos últimos anos tenham se convertido em simples quimera, à vista de uma inflação que rapidamente corrói as despesas fixadas, os orçamentos revelam uma flagrante dissintonia com os planos. Sua elaboração tem curso autônomo, guardando relação apenas com a execução em exercícios precedentes.

Há, por fim, uma crise conceptual no planejamento. Suas estruturas organizacionais não são suficientemente claras quanto às diversas categorias que o integram. Por exemplo, quais os limites, interfaces e vinculações do planejamento regional com os planejamentos setoriais ou com o planejamento econômico ou, ainda, com o planejamento social? Como inter-relacionar essas categorias com vistas à administração do desenvolvimento?

Aparentemente trata-se de mera questão nominalista. Não é verdade, todavia. À guisa de ilustrar esse ponto de vista, tomemos o caso de planejamento regional. Na história da administração pública brasileira, cuidou-se sempre de escoimar o planejamento regional do conjunto que encerra as demais categorias de planejamento, no entendimento de que deve ser conferida uma atenção especial — e infelizmente autárquica — aos problemas regionais.

O planejamento regional, com base nessa hipótese, ficou jungido exclusivamente às regiões periféricas. Estabeleceu-se, assim, um dualismo operacional, porquanto o planejamento nacional, *soi disant*, passou a voltar-se para o desenvolvimento das regiões centrais. Os programas regionais assumiram, em decorrência, caráter estritamente residual e compensatório. Essa relação conflituosa finda, lamentavelmente, penalizando as regiões mais pobres.

Não se trata de semantizar o problema. Todavia, é indispensável que se reveja o posicionamento do planejamento regional no arcabouço geral do planejamento. Todo projeto, é óbvio, tem endereço. Produz rebatimentos locais. Não há como dissociar a ação regional das demais políticas públicas. A preferência, portanto, deve ser em favor da regionalização do desenvolvimento nacional, contrariamente à opção por programas regionais de desenvolvimento, de extração autárquica. Análogo entendimento se aplica à revisão do papel exercido pelos organismos regionais de desenvolvimento.

De forma genérica, deve-se proceder à segregação e subsequente articulação

entre as categorias analíticas (planejamento econômico, planejamento social, planejamento regional, planejamento ecológico etc.) e as categorias operacionais ou setoriais.

As políticas econômica, social, regional, ecológica, etc., deverão inspirar a concepção, através de métodos iterativos, e orientar a avaliação, em uma etapa posterior, dos projetos que, por conveniência operacional, são agregados em setores (energia, comunicação, transportes, habitação, saneamento, saúde, educação, agricultura, indústria, turismo etc.).

### O futuro do planejamento

Não se deve, é claro, sacralizar o instituto do planejamento. Entretanto, os sintomas cada vez mais fortes de uma crise, que atinge o Estado, a economia, a Sociedade e, até mesmo, as instituições políticas, exigem um esforço para que se esboce um projeto nacional de desenvolvimento, que consiga conciliar expectativas com escassez de recursos, urgência de soluções com visão prospectiva, realismo com flexibilidade. Projeto assentado em uma ampla reforma do Estado de cunho modernizante, que possibilite recompor aquela situação a que se referiu Alain Touraine, quando qualificou o Estado brasileiro como o mais moderno da América Latina e, por certo, do Terceiro Mundo.

Esse projeto deve cuidar, desde logo, de oferecer soluções voltadas para remoção das grandes restrições ao desenvolvimento brasileiro. Designadamente:

(a) recuperação da poupança interna, mediante incentivos ao crescimento da poupança privada e eliminação do déficit fiscal – envolvendo corte de despesas (maior eficiência da máquina governamental, combate sem tréguas à corrupção, privatização de empresas estatais e concentração das atividades públicas em funções típicas de governo) e expansão das receitas (combate à sonegação, elevação da carga tributária em setores subtaxados e eliminação de incentivos e subsídios, ressalvados aqueles indispensáveis a um programa racional de intervenção pública);

(b) recuperação da poupança externa, o que requer uma postura favorável ao ingresso de capital estrangeiro de risco e uma renegociação da dívida externa segundo critérios de mercado e respaldada pelo apoio político dos governos dos países credores, o que, a propósito, somente logrará êxito se houver a firme disposição de programar e executar um plano coerente de ajustamento interno;

(c) integração do Brasil à economia internacional, rompendo a clássica tendência brasileira de insularidade econômica, tendo em conta que, neste exato momento, se formam importantes blocos comerciais em todo mundo;

(d) correção das distorções existentes na distribuição pessoal, funcional e regional da renda, como condição fundamental à consolidação do mercado interno e à atenuação dos dramáticos conflitos distributivos que se constata no País;

(e) revisão diferenciada do papel do Estado na economia, o que significa dizer que o setor público deve abrir espaço à participação da iniciativa privada na-

que as áreas em que sua atuação é reconhecidamente mais ágil e eficiente, ainda que atentando para a especificidade de determinadas regiões que reclamam a intervenção estatal como requisito para instalar-se um processo de desenvolvimento auto-sustentado;

(f) controle da inflação, a partir de uma consistente combinação de políticas fiscal, monetária e de rendas, a par de medidas que revertam as expectativas inflacionárias e enfrentem, com determinação, o caráter inercial do processo.

É indiscutível que essas restrições abrigam amplas inter-relações, daí porque as medidas visando a removê-las devem ser sincrônicas e integradas.

O projeto de desenvolvimento, igualmente, deveria prescrever a execução de medidas, contidas nas seguintes linhas programáticas:

- (a) retomada dos investimentos em infra-estrutura;
- (b) expansão dos serviços sociais básicos;
- (c) eficientização permanente da economia;
- (d) intensificação do uso e exploração de áreas periféricas;
- (e) preservação do patrimônio ecológico.

Esses pontos têm o propósito apenas de servir de roteiro básico e, por conseguinte, ilustrativo da abrangência e escopo de um projeto nacional de desenvolvimento que consiga superar a persistente crise que está afligindo o País. Elaborá-lo é, seguramente, matéria bem mais complexa e árdua.

Por outro lado, não há como desconhecer que surgem realidades novas, após a promulgação do novo texto constitucional. De fato, pela primeira vez, o planejamento é previsto na Constituição brasileira. O art. 21, inciso IX, inclui na competência da União a responsabilidade pela elaboração e execução de "planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social". Já o art. 43, ao tratar das regiões geoeconômicas, retoma a idéia dos planos regionais, como partes integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social. Por fim, o art. 165, § 4º, estabelece a exigência de que os "planos e programas nacionais, regionais e setoriais" sejam elaborados em consonância com o plano orçamentário plurianual.

À primeira vista, parece certo que a inserção do planejamento na Constituição elevou seu status na administração pública. Raciocínio generoso, mas certamente ingênuo. É que temos uma longa tradição de converter em letra morta a norma constitucional. De qualquer forma, é preferível assim. Ao menos, há a possibilidade de que tudo venha a ter êxito, desta feita sob o patrocínio da Constituição, o que faz ressaltar o caráter emblemático dessa novidade.

Mais importante que isso é a convicção de que há um novo balanceamento de poder nas relações entre o Executivo e o Legislativo, posto que vivemos em um regime que passou a ser denominado "presidencialismo congressional". O plano não apenas requer a aprovação do Congresso Nacional, mas sobretudo resultará de uma elaboração compartilhada entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, temos ainda uma longa estrada a trilhar para que se previnam situações análogas ao impasse recentemente verificado na aprovação da lei orça-

mentária relativa ao exercício de 1989. Até que se apague a memória de um regime que oferecia privilégios imperiais ao Executivo, haveremos de nos defrontar com inúmeras dificuldades que exigirão exercícios fecundos de engenharia política para superá-las.

Além disso, é necessário que o planejamento ceda lugar à razão dialógica, que reclama a necessidade de participação de setores organizados da sociedade na elaboração e avaliação dos planos, sem concessões, todavia, a pressões corporativistas. Felizmente, já não é mais o tempo do planejamento imperativo, intrinsecamente ligado à idéia de um Estado onisciente e onipotente.

De resto, é reforçar o entendimento de que o plano constitui não só o azimute que permite orientar a ação do Estado e da Sociedade, mas a expressão democrática da vontade nacional. Caso contrário, caminharemos todos como os cavalos a que se referia Elias Canetti: "Cavalos que não se alimentam de feno, mas do ruído do seu próprio galope".