

439

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL



LIMITADO  
INST/S.9/L.11  
18 de julio de 1972  
ORIGINAL: PORTUGUES

---

Seminario de Planificación organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972

#### O PLANEJAMENTO NO PROCESSO DE MUDANÇA

Por Antonio Nilson Holanda <sup>\*/</sup>

<sup>\*/</sup> Secretário de Planejamento e Superintendente do Instituto de Planejamento (IPLAN/IPEA, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral do Brasil).  
As opiniões e conceitos emitidos são de exclusiva responsabilidade do autor e não refletem necessariamente um ponto de vista oficial do Governo de seu país.

I-663-72-S  
72-7-1781



## O PLANEJAMENTO NO PROCESSO DE MUDANÇA

Neste documento, nós nos propomos analisar dois pontos principais: em primeiro lugar, qual o papel e a função do planejamento no processo de transformação de uma sociedade que aspira ao desenvolvimento; em segundo lugar, quais os principais obstáculos que se antepõem à montagem de um sistema de planejamento, nesse mesmo tipo de sociedade.

Complementarmente, estamos apresentando um outro documento que corresponde a uma breve análise da experiência de planejamento do Brasil, em anos mais recentes.<sup>1/</sup>

Tendo em vista a natureza do Seminário não serão abordados os problemas estritamente técnicos ou metodológicos da planificação, dando-se ênfase apenas aos seus aspectos administrativos, e institucionais.

### I. O PAPEL DO PLANEJAMENTO NO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL

O desenvolvimento econômico poder ser caracterizado como um complexo processo de mudança social global. É uma tarefa de profunda transformação da sociedade, que tem implicações tanto econômicas, como políticas, sociológicas e culturais. Tem assim não apenas uma dimensão quantitativa, como também uma característica essencialmente qualitativa.

De um ponto de vista estritamente econômico, o desenvolvimento é um processo de transformação estrutural e de longo prazo, no sistema econômico, decorrente do aumento dos fatores disponíveis e/ou de sua melhor utilização, tendo como resultado final a elevação da renda real per capita da comunidade e, em consequência, a melhoria dos níveis de consumo e bem-estar de sua população.

No contexto dos atuais países subdesenvolvidos, as modificações estruturais a que nos referimos dizem respeito, principalmente, a alterações na composição da procura global e na estrutura produtiva do sistema econômico, com crescente integração e diversificação dos seus diferentes setores, a

---

<sup>1/</sup> Ver o documento anexo "A Experiência de Planejamento do Brasil".

par de modificações institucionais que asseguram a distribuição dos frutos do desenvolvimento a uma parcela cada vez maior da população total.

De um modo geral, podemos dizer que o processo de desenvolvimento se caracteriza:

- pela elevação da renda per capita da população;
- pela integração mais ampla das atividades de todo o sistema econômico eliminando-se a concentração ou dependência excessiva de alguns poucos setores ou atividades;
- pela redução das desigualdades na distribuição da renda, entre setores, regiões e pessoas;
- pelas alterações na estrutura da formação da renda (reduzindo-se a participação do setor primário e aumentando a do setor industrial e do setor transportes, por exemplo) e na composição do produto industrial (aumentado a participação relativa da produção de bens de capital e de bens intermediários e diminuindo a participação da produção de bens de consumo);
- pela melhoria das condições sociais e culturais de toda a população, com a redução dos índices de analfabetismo, a elevação dos padrões de escolarização, a ampliação das oportunidades de avanço social, a eliminação de tabus e preconceitos e a melhoria das condições de saúde, nutrição, higiene e habitação da comunidade.<sup>2/</sup>

Conceituado nesses termos, o desenvolvimento constitui a meta principal dos programas de Governo de todos os países subdesenvolvidos do mundo.

E a função básica do planejamento é contribuir para acelerar esse processo de mudança e transformação.

---

<sup>2/</sup> Ver Celso Furtado, Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, Fundo de Cultura, 1961, e Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico, Cia. Editora Nacional, 1967, Fernando de Oliveira Mota, Manual do Desenvolvimento Econômico, Fundo de Cultura, 1964, W. Arthur Lewis, The Theory of Economic Growth, Richard D. Irwin, 1955 (tradução brasileira disponível); Charles Kindleberger, Economic Development, 2nd. edition, McGraw Hill, 1965; Everett D. Hagen, The Economics of Development, R. D. Irwin, Illinois, 1968; G. M. Meier e R. E. Baldwin, Economic Development, Theory, History and Policy, New York, J. Wiley and Sons, 1957.

### Planejamento e Sistemas Políticos

Convém porém que definamos estritamente o que entendemos por planejamento.

Alguns supõem que a idéia de planejamento está necessariamente associada a um determinado sistema político, enquanto outros entendem que ela envolve apenas a manipulação de determinadas técnicas estatísticas e econométricas.

Na realidade, o planejamento não é uma coisa nem outra, mas apenas uma forma determinada de organização da sociedade, que se fundamenta em dois pressupostos básicos, quais sejam os de que:

- 1) uma sistemática de utilização racional dos recursos da sociedade é desejável a um regime anárquico ou descoordenado de produção;
- 2) na utilização desses recursos da comunidade o interesse social ou coletivo deve prevalecer sobre o interesse individual, dentro dos limites julgados aceitáveis.

Nesse contexto, o planejamento é adaptável a qualquer sistema político.

Por outro lado, a transformação social, tecnológica e política do mundo moderno vem tornando cada vez mais fluidas as fronteiras que historicamente caracterizavam a dicotomia tradicional de capitalismo vs. socialismo (ou liberalismo vs. intervenção governamental).

Atualmente, talvez não se encontre nenhum exemplo de capitalismo puro e quase todos os países do mundo ocidental adotam um sistema misto de livre empresa e intervenção governamental.

Alguns entendem que caminhamos para a consolidação de um sistema intermediário entre a empresa privada e a economia coletiva e que a distinção fundamental a ser feita diz respeito a economia controladas versus economias não controladas.

Lerner, por exemplo, define a economia controlada como uma sociedade democrática organizada racionalmente, cuja política econômica teria por objetivos o pleno emprego, a abolição dos monopólios e desperdícios e a redução das desigualdades de renda.<sup>3/</sup>

---

<sup>3/</sup> Abba P. Lerner, The Economics of Control (Teoría Económica del Control) Fondo de Cultura Económica, México, 1951, p. 17.

A adoção desse modelo misto ou eclético visa a resguardar as vantagens de um e outro sistema, buscando conciliar o dinamismo da livre empresa capitalista com a racionalidade do planejamento socialista, e, ao mesmo tempo, procurando evitar o desperdício e a anarquia da produção capitalista ou a burocratização e lentidão de certos aspectos de administração socialista.<sup>4/</sup>

O grau de intervenção governamental na atividade econômica varia de país, em função de diferentes condições históricas e características econômicas políticas e sociais diversas, mas de um modo geral, conforme assinala Tinbergen, tem-se observado, nos últimos 50 ou 100 anos, um movimento de feudalismo para o capitalismo de livre empresa e des e para um sistema misto.<sup>5/</sup>

No mundo moderno, os dois polos extremos nesse particular, estão representados talvez pelos Estados Unidos - o menos intervencionista dentre os países ditos capitalistas - e União Soviética - o mais ortodoxo dentre os países socialistas. De um modo geral, nos países ocidentais, o Governo controla cerca de 25 por cento da produção total da economia. Na França, "além de suas tradicionais atividades fiscais e monetárias, o Governo controla um certo número de empresas que são responsáveis por cerca de 30 por cento do produto nacional". Por outro lado, o Governo Francês "é responsável direta ou indiretamente por cerca de 50 por cento do investimento".<sup>6/</sup>

---

<sup>4/</sup> Em seu trabalho sobre "Política y Programas de Desarrollo" afirma Chenery: "A atitude básica da maioria dos países democráticos consiste em limitar a intervenção aos aspectos da atividade econômica em que não parece dar resultados ótimos o livre jogo das forças econômicas". Boletín Económico para a América Latina, março de 1958. Em seu discurso de posse como Ministro do Planejamento e Coordenação Geral do Brasil, em 3.11.70, Joao Paulo dos Reis Velloso afirmou; "A revisão da tendência à estatização, iniciada em 1964 e revigorada a partir de 1967, impoe a execução de uma estratégia de "equilíbrio social" (na expressão de Galbraith) entre Governo e setor privado. Trata-se de delimitar, de forma clara e socialmente aceitável, a esfera de atuação de um e outro, e de definir as regras básicas de funcionamento. O sentido geral daquele equilíbrio necessário já foi definido: prover condições para a viabilidade e expansão do setor privado, evitando o ingresso do Governo em áreas que melhor funcionem sob a iniciativa privada" (grifos no original).

<sup>5/</sup> Jan Tinbergen, Development Planning, McGraw Hill, 1967, pp. 34 e 70.

<sup>6/</sup> François Le Gray, "Political and Administrative Problems of Implementing the French Plan", in OECD, Development Plans and Programmes, 1964, p. 27.

Em outros países subdesenvolvidos não comunistas, como Índia, Turquia e Brasil essa percentagem tende a ser mais elevada.

Enquanto nos países capitalistas tem-se observado, no período de após-guerra, uma tendência à crescente intervenção do Estado na atividade econômica, nos países socialistas, em anos mais recentes, observou-se uma evolução no sentido oposto.

Com efeito, observa Waterston, "enquanto o planejamento nas economias socializadas tende a se tornar menos detalhado e menos centralizado, o planejamento do desenvolvimento economias mistas tende a se tornar mais detalhado, mais abrangente e mais centralizado".<sup>7/</sup>

Desde as reformas introduzidas na Iugoslávia no período 1951-52 e na Polônia, nos meados de 1956, "muita experimentação está sendo feita em toda parte numa tentativa de encontrar a melhor ordem social e o resultado disso é que os sistemas ocidental e socialista estão começando a alcançar uma certa medida de aproximação".<sup>8/</sup>

Assim é que, na Iugoslávia, não mais que 50 por cento da produção é controlada pelo Estado, enquanto Polônia praticamente toda a agricultura está em mãos do setor privado. A União Soviética tem sido mais lenta e cautelosa em relação a esse movimento reformista de liberalização e descentralização do processo de planejamento. Ali, a atividade privada continua restrita às profissões liberais, indústria de construção civil e partes da agricultura e comércio retalhista.<sup>9/</sup>

---

<sup>7/</sup> Albert Waterston, Development Planning, Lessons of Experience, John Hopkins, 1965, p. 46.

<sup>8/</sup> Jan Tinbergen, Development Planning, p. 70. Idem. Oskar Lange, "Das Conferências Inéditas" Trimestre Econômico - abril-junho, 1959.

<sup>9/</sup> Idem, ibidem. Ver também Albert Waterston, Development Planning, Cap. IV e Branko Horvat. "Planning in Yugoslavia", apud OECD, Development Plans and Programmes, 1964, p. 149.

No caso particular do Brasil, o documento de Metas e Bases para Ação do Governo definiu como uma das conquistas essenciais a serem alcançadas pela ação do Governo "a consolidação de um sistema de equilíbrio entre Governo e setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa estrangeira, em proporção que assegure a viabilidade econômica e política do sistema". Por outro lado, uma das normas básicas da atuação do Governo é "a ausência de compromissos, salvo com o interesse nacional, e a colocação deste na base de todas as definições de política interna e externa". (cont.)

### Conceito e Objetivos do Planejamento

Dessa forma, para dar suficiente generalidade ou neutralidade ao conceito de planejamento podemos defini-lo como a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativos, com vistas à tomada de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura. "Planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida" - diz Newman.<sup>10/</sup>

Com base nessa definição de planejamento, em um sentido lato, podemos caracterizar o planejamento econômico, em um sentido estrito, como o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar os níveis de renda e bem estar da comunidade, e bem assim a ordenação sistemática do conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, a menores custos e com maior rapidez.

---

9/ (cont.) Ministério do Planejamento, Metas e Bases de Ação do Governo, 1970, p. 9/10.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/72) assinala como uma das características de modelo econômico que se pretende construir no Brasil, "a incorporação dos modernos instrumentos de evolução das economias desenvolvidas e, entre os quais se destacam:

- 1) influência crescente do Governo na gestão do sistema econômico com expansão de seus investimentos e de sua capacidade de regulamentar;
- 2) incremento da prosperidade social, pela elevação anual do nível de renda e do padrão de bem-estar;
- 3) coerência e racionalidade das decisões, mediante planejamento de longo prazo". I PND, p. 7.

<sup>10/</sup> William Newman, Ação Administrativa, p. 15.

Esse processo inclui quase sempre um diagnóstico - base factual do planejamento - e um prognóstico - expressão das aspirações coletivas ou dos objetivos a serem alcançados.<sup>11/</sup>

Todo e qualquer tipo de planejamento - a despeito das complexas e variadas formas que pode assumir (planejamento para períodos de guerra, planejamento físico, planejamento urbano, planejamento de reconstrução de após-guerra, planejamento anticíclico e planejamento para desenvolvimento, etc.) - apresenta algumas características básicas: procurar estabelecer uma relação entre presente, passado e futuro, definir cursos alternativos de ação para os anos vindouros, analisar critérios para uma escolha entre as alternativas disponíveis, antecipar soluções para problemas previsíveis e especificar as medidas de política econômica necessárias para remover os obstáculos que limitam o crescimento da renda e a mudança estrutural da economia.

Conforme assinala Waterston, "o crescimento econômico acelerado e a mudança estrutural são os dois principais objetivos, expressos ou implícitos, do planejamento do desenvolvimento". Dessa forma, somente se deve admitir que um determinado país tem um sistema de planejamento do desenvolvimento, se o seu Governo procura "de forma deliberada e contínua acelerar a taxa de crescimento econômico e progresso social e alterar as condições institucionais que sejam consideradas como obstáculos à consecução desse objetivo".<sup>12/</sup>

---

<sup>11/</sup> Os termos planejamento, programação e plano são utilizados aqui, mais ou menos com o mesmo sentido. Uma linguagem mais precisa exigiria talvez que distinguíssemos entre plano, no sentido do conjunto de metas estabelecidas periodicamente (planos anuais, bienais, quinquenais), com base em um processo de planejamento, que compreenderia todas as instituições, recursos, métodos e técnicas necessárias à elaboração do plano. A técnica de identificação e análise das variáveis econômicas relevantes e elaboração de projeções constituiria a programação propriamente dita.

<sup>12/</sup> Albert Waterston, Development Planning, pp. 17 e 21.

### A Necessidade do Planejamento

As exigências de planejamento econômico, em economias subdesenvolvidas, têm crescido de forma significativa, em anos recentes, em função dos seguintes fatores, entre outros:

a) a conscientização de que o sistema de preços é incapaz de provocar, em países subdesenvolvidos, as transformações estruturais necessárias para que a economia ingresse em um estágio superior de crescimento auto sustentado, em ritmo compatível com as exigências e aspirações da comunidade; são apontadas mais freqüentemente as seguintes deficiências do sistema de preços:

- imperfeições de mercado, sob a forma de monopólios e oligopólios, a par de obstáculos institucionais à mobilidade de fatores, que restringem ou eliminam as vantagens do sistema competitivo, em uma economia de mercado;

- as divergências entre custos sociais e privados, face à existência de economias externas e custos de oportunidade de fatores diferentes dos seus custos de mercado;

- problemas específicos da economia moderna decorrentes de crescente complexidade dos processos tecnológicos, do mais longo prazo de gestação dos projetos, da maior interdependência das decisões de investimento e, em consequência, dos maiores riscos para o empresário privado.<sup>13/</sup>

- problemas estruturais que geram desigualdades na distribuição de renda, entre pessoas e regiões, e são responsáveis pela insuficiente taxa de formação de poupanças;

b) a verificação da debilidade do setor empresarial privado (falta de iniciativa, espírito comercial, rigidez da estrutura social, etc.) e conseqüente pressão sobre a instrumentalidade governamental, à qual são transferidas crescentes responsabilidades, no campo do desenvolvimento econômico e social;

---

<sup>13/</sup> "Não há dúvida de que a economia de mercado, deixada sozinha, dá as respostas erradas em países subdesenvolvidos. Os preços não refletem corretamente os custos relativos. As oportunidades de redução de riscos através de uma ação coordenada, são negligenciadas. Insuficiente atenção é dada ao valor do conhecimento adquirido através de atividades não rentáveis e assim por diante", Lewis, Development Planning, p. 18.

c) a existência de condições históricas e institucionais bastante diferentes daquelas que proporcionaram o desenvolvimento dos países da Europa Ocidental e América do Norte dentro do contexto sócio-político do capitalismo liberal.<sup>14/</sup>

Essas condições indicam que, na maioria dos países subdesenvolvidos os mecanismos de mercado não são suficientes para garantir o uso eficiente dos recursos e assegurar uma taxa de crescimento que atenda às exigências criadas pela revolução das expectativas crescentes da comunidade.

#### Planejamento e Mudança

Por isso, dentro do processo de mudança social em que implica o desenvolvimento econômico, o planejamento tem duas funções principais, uma de natureza econômica e outra de natureza política.

Do ponto de vista econômico, o planejamento permite neutralizar ou eliminar as distorções de mercado, corrigir as deficiências e limitações de iniciativa empresarial, orientar e racionalizar toda a ação de Governo, criando dessa forma, as condições básicas para um desenvolvimento mais acelerado.

Isso não significa que o planejamento deva substituir ou excluir os mecanismos de mercado. Muito pelo contrário, ele pode ter por objetivo justamente eliminar os obstáculos que impedem o funcionamento eficiente desses mecanismos.

Do ponto de vista político, ao apresentar uma visão da sociedade futura que se pretende construir, o planejamento dá sentido e orientação ao processo de mudança social, apresentando as seguintes vantagens em relação a uma estratégia de desenvolvimento não planejado:

- a) facilita a aceitação dos sacrifícios do presente e induz a mobilização coletiva necessária para o esforço de desenvolvimento;
- b) permite que seja estabelecida uma divisão racional de funções entre Governo e empresa privada e, eventualmente entre empresa nacional e empresa estrangeira;

---

<sup>14/</sup> Cf. Oswaldo Sunkel, e Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, 2a. parte, Siglo XX, Editores, México, 1970.

c) possibilita a identificação prévia daqueles custos de desenvolvimento (urbanização poluição, etc.) que poderiam ser em grande parte limitados ou evitados através de uma adequada ação normativa do Estado.

Em síntese, o planejamento permite que a sociedade faça uma opção consciente em relação a todos esses problemas, favorecendo, assim, a formação de um amplo consenso social que minimize as fricções inerentes ao processo de mudança.

Nessa ordem de idéias, podemos afirmar, não existe opção entre planejar e não planejar mas sim entre planejar bem e planejar mal.<sup>15/</sup>

Isso nao significa que seja fácil institucionalizar um processo de planejamento e utilizar os mecanismos desse processo de forma eficiente e adequada.

Para alcançar esse objetivo muitos obstáculos terão que ser superados e o ceticismo com que se vem encarando a idéia de planejamento em muitos países decorre do relativo fracasso de suas experiências nesse campo, pela impossibilidade de superação desses obstáculos.

---

<sup>15/</sup> Cf. Antonio Delfim Netto, Planejamento para o Desenvolvimento Econômico, Livraria Pioneira S. Paulo, pp. 13/14.

## II. ELEMENTOS BÁSICOS DE UM PROCESSO DE PLANEJAMENTO

A criação e efetiva implementação de um processo de planejamento, em qualquer país, pressupõe a existência de uma série de condições favoráveis, em termos institucionais, administrativos e técnicos.

Institucionalmente, planejamento requer apoio político, compreensão e participação popular, fundamentação legal adequada, estabilidade, força e prestígio do Governo.

Administrativamente, torna-se necessária não apenas a criação de uma organização específica, com a responsabilidade de formular e coordenar a execução dos planos de desenvolvimento, como também a permeabilização de toda a máquina administrativa do Estado com uma filosofia de planejamento que suplante os obstáculos da burocracia tradicional e assegure uma integração de esforços para a consecução dos objetivos comuns do desenvolvimento.

Técnicamente, o planejamento exige informação estatística adequada, pessoal técnico capaz.

O principal obstáculo à montagem de um sistema de planejamento decorre do fato de que essas condições raramente estão presentes em países subdesenvolvidos.

### Questões Básicas

Do ponto de vista institucional e administrativo as questões básicas a serem resolvidas são as seguintes:

- 1) A obtenção de um elevado grau de consenso em torno dos objetivos e instrumentos do planejamento.
- 2) A explicitação de uma adequada divisão de funções e de responsabilidades entre os agentes políticos e os elementos técnicos que interferem no processo de planejamento.
- 3) A harmonização dos objetivos econômicos e sociais aparentemente conflitantes.

- 4) A definição do grau de coerção e do nível de abrangência do plano, o que depende do tipo de organização política da sociedade, conforme se trate de uma federação ou de um país unitário e consoante a natureza normativa ou indicativa do plano.
- 5) A decisão sobre o grau de centralização ou descentralização do processo de planejamento e a montagem de adequados mecanismos de coordenação que assegurem a integração das diferentes fases do processo de planejamento (planejamento, acompanhamento, avaliação, revisão e controle).
- 6) A combinação de um grau adequado de organização formal com uma certa informalidade necessária ao debate técnico, para fazer face à conveniência de se ter alguma rigidez na estrutura básica, sem prejuízo da flexibilidade de operação do sistema de planejamento.
- 7) A compatibilização dos objetivos, instrumentos e mecanismos de implementação das políticas de curto e longo prazo.
- 8) A capacitação da burocracia tradicional e a modernização da estrutura administrativa do Governo, para as tarefas do planejamento.

### Consenso Social

Face a essas questões, o primeiro problema a ser enfrentado é o limitado grau de consenso social em torno dos objetivos e instrumentos do planejamento.

Essa falta de consenso pode ser observada pelo fato de que, em muitos planos, os objetivos são fixados de forma vaga e imprecisa (ou até mesmo contraditória, pela ausência de compatibilização de objetivos até certo ponto conflitantes), as prioridades são mal definidas e os instrumentos não são adequadamente especificados.

Ademais, esse consenso se afigura particularmente débil quando se verifica frequentemente que os planos não incluem uma adequada provisão de mecanismos para a sua implementação.

Porisso, os planos tendem a se transformar não raro em documentos meramente formais, que expressam intenções e aspirações, mas não constituem instrumentos válidos para a mobilização do Governo e da sociedade em geral com vistas ao desenvolvimento.

Isso em grande parte é consequência da instabilidade política e do baixo nível dos padrões culturais e de organização social que são característicos de países subdesenvolvidos.

Dois dilemas básicos ilustram esse tipo de problema. Um se refere à dicotomia elaboração vs. implementação do plano e o outro diz respeito à delimitação das funções técnica e política nas diferentes fases do processo de planejamento.

Mesmo quando se consegue estabelecer algum acordo com relação aos objetivos do plano, em sua fase de elaboração, o primarismo político leva à falta de coerência, com dissensões e conflitos em torno dos instrumentos e meios necessários para alcançar esses objetivos, pela falta de uma adequada visão de limitações e prioridades.

Conforme assinala DaLand, a preparação de um plano de desenvolvimento tende a ter sempre valores positivos para a manutenção e sobrevivência do regime político que toma essa iniciativa. Já a implementação

/desse plano

desse plano tende a ter valores negativos para a manutenção e sobrevivência desse mesmo regime.<sup>16/</sup>

Com efeito, o limitado consenso que se consegue obter quando da formulação de objetivos futuros, desaparece rapidamente quando se trata de adotar as medidas e fazer os sacrifícios necessários para tornar realidade esses objetivos.

Todos querem os benefícios do desenvolvimento, mas poucos estão dispostos a pagar os custos ou fazer os sacrifícios exigidos para alcançar esse desenvolvimento.

Daí porque o Governo sempre tem apoio para elaborar planos mas raramente encontra suporte político para implementar esses mesmos planos. A celebração festiva com que novos planos são saudados segue-se uma espécie de conspiração coletiva para impedir a implementação.

#### Função Política e Função Técnica

Em parte isto está relacionado com o segundo dilema a que nos referimos anteriormente e que diz respeito à divisão de responsabilidades entre políticos e técnicos, ao longo do processo de planejamento.

Observa-se algumas vezes que há uma inversão do processo normal de divisão dessas responsabilidades, no sentido de que os técnicos querem formular planos e definir as suas diretrizes e os políticos procuram interferir na sua implementação, quando normalmente a formulação do plano deveria ser uma tarefa política e a sua implementação um encargo técnico.<sup>17/</sup>

---

<sup>16/</sup> Robert Daland, *Brazilian Planning, Development, Politics and Administration*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967.

<sup>17/</sup> Como observa Pajestka, "the policy-makers quite often do not participate sufficiently in the planning process, preferring to leave this to the planning experts. The experts then perform the functions that should be reformed by policy makers. As a result, the plan may become a document representing expert opinions rather than policy choices. Consequently, the policy tends to develop along its own lines without availing itself of the advantages presented by planning. Planning becomes inefficient and policy is not planned", "Planning methods and procedures and planning implementation", Planning and Planning implementation", United Nations, 1967.

Sem dúvida, não é fácil obter essa divisão de atribuições não apenas porque os aspectos técnicos e políticos estão estreitamente relacionados entre si, como também porque uma adequada definição de responsabilidades entre técnicos e políticos exigiria um padrão de disciplina do processo administrativo e do sistema de organização política bem acima daquele que prevalece em países subdesenvolvidos.

Sobretudo isso exigiria de parte dos líderes políticos uma visão mais abrangente e globalizada do processo de desenvolvimento e uma noção precisa da hierarquia e grau de importância dos diferentes objetivos nacionais, em substituição ao tradicional paroquialismo político que torna tão difícil a realização de qualquer trabalho de planejamento.

Uma distinção útil nesse particular é aquela que classifica os objetivos do plano em  finais  (ou básicos) e  derivados .

Os objetivos finais correspondem a uma síntese da filosofia de planejamento do país, indicando os fins últimos a que deve estar subordinada toda a política do Governo no campo econômico. Esse objetivo-síntese é expresso quase sempre em termos puramente qualitativos.

A fixação dos objetivos  derivados  corresponde à explicitação, em termos quantitativos pormenorizados e objetivos, das metas específicas que será necessário alcançar para que sejam atendidos os propósitos gerais de política econômica definidos nos objetivos gerais.

Comumente os objetivos de um plano são expressos em forma derivada, começando pela definição das taxas de crescimento e metas globais relacionadas com as principais variáveis macroeconômicas (produção, consumo, poupança, formação de capital, emprego, exportações, importações, nível de preços, etc.), para, a partir daí, especificar metas setoriais e, finalmente, indicar os projetos que deverão integrar o plano.

Paralelamente, deverão ser escolhidos os instrumentos ou meios de ação, quantitativos e qualitativos, com que se pretende alcançar os objetivos fixados.

O processo de definição dos objetivos finais e derivados e escolha dos instrumentos é, ao mesmo tempo, político e técnico. Na medida, porém,

/em que

em que se passa do geral para o particular, dos objetivos finais para as metas específicas e escolha dos instrumentos, vai-se reduzindo a conotação política e aumentando a faixa de decisões de natureza técnica.

A definição dos objetivos finais é uma tarefa de caráter eminentemente político.

Uma vez dados esses objetivos finais, no entanto, as etapas seguintes do processo exigem a solução de problemas de natureza essencialmente técnica, a saber: compatibilidade e eficiência.

De um lado, na definição dos objetivos derivados e formulação de alternativas de ação, é preciso resguardar a consistência, coerência e compatibilidade das diferentes partes do plano. Compatibilidade entre metas globais e setoriais, diretrizes nacionais e políticas regionais, objetivos de produção, emprego, formação de capital e distribuição da renda, metas e instrumentos, recursos e necessidades, e assim dar diante.

De outro, uma vez definidas algumas alternativas de ação, internamente consistentes, torna-se necessário escolher a melhor alternativa - um problema de otimização ou eficiência. Da mesma forma, a seleção dos instrumentos de política econômica deve ser também condicionada em grande parte por suas características de eficiência.

#### Objetivos Econômicos e Sociais

O terceiro grande problema diz respeito à compatibilização de objetivos econômicos e sociais aparentemente conflitantes.

Dizemos aparentemente porque esse problema apresenta, na prática, uma complexidade menor do que aquela normalmente envolvida em suas discussões teóricas.

Bem ou mal, os Governos estão continuamente tomando decisões sobre o que devem investir em setores econômicos e sociais, e, a despeito das imperfeições e deficiências do processo decisório do Governo, pode-se deduzir uma espécie de "preferência revelada" da comunidade em relação às prioridades de desenvolvimento econômico e social.

Sem dúvida essa preferência somente pode ser verificada "ex post" e, ademais, muitas dessas decisões são tomadas de forma aleatória, inconsciente ou inconsistente.

/Todavia, isso

Todavia, isso significa apenas que o processo decisório tem que ser aperfeiçoado e, se ele permanece ainda rotineiro e irracional, grande da parte da culpa deve ser atribuída aos técnicos e especialistas vinculados ao sistema de planejamento. É fundamental que esses planejadores não se refugiem em abstratas formulações econométricas ou em confortáveis especializações setoriais ou subsetoriais e se proponham a desenvolver mecanismos simples e adequados de análise das implicações econômicas e sociais das grandes decisões envolvidas no processo de planejamento.

É preciso que sejam desenvolvidos mecanismos objetivos de avaliação, fundamentados em adequado esforço de pesquisa, que permitam fornecer aos líderes políticos um mínimo de informações sobre o "trade-off" entre diferentes políticas regionais e nacionais, ou entre uma determinada política de salários e uma política alternativa de aumento dos investimentos sociais, ou sobre as implicações e consequências práticas de diferentes medidas nos campos da política fiscal, monetária, salarial, etc.

Mesmo na ausência desses mecanismos os Governos comumente toman decisões que expressam uma preferência social bem definida e não necessariamente vinculada a estímulos das forças econômicas de mercado. Admite-se, por exemplo, que a intervenção governamental em países sub-desenvolvidos tem como um dos seus objetivos assegurar uma taxa de formação de poupanças superior àquela que seria obtida dentro de um sistema estritamente de mercado.

Nessa hipótese, conforme observa Eckstein, "quando o governo determina a taxa de acumulação de capital como uma questão de política social, ele rejeita não somente os julgamentos de mercado sobre a parcela da renda nacional que deveria ser devotada ao investimento, como também rejeita a valoração relativa do mercado com referência à produção em diferentes pontos do tempo".<sup>18/</sup>

---

<sup>18/</sup> Eckstein, Investment Criteria of Economic Development and the Theory of Intertemporal Welfare Economics" QJE, fev. 1957, p. 64.

Isso corresponderia, na expressão de Marglin, à resposta autoritária à irracionalidade das preferências individuais, no que se refere ao consumo presente comparado com o consumo das gerações futuras.<sup>19/</sup>

Por outro lado, é cada vez menos usual aquela interpretação mecanicista e limitada do processo de desenvolvimento que o faz depender exclusivamente de uma determinada taxa de investimento de capital tangível, em setores considerados diretamente produtivos.

Tem-se desenvolvido nos últimos anos considerável esforço de análise e interpretação dos efeitos econômicos de investimentos até então considerados estritamente sociais. A evidência do chamado "fator residual" no processo do desenvolvimento, por exemplo, singularizou a excepcional importância dos gastos em educação, pesquisa e tecnologia, como instrumentos para aceleração do desenvolvimento econômico. Mesmo abstraindo efeitos sociais reconhecidamente positivos, um programa de educação pode ser perfeitamente justificado por critérios estritamente econômicos. Gastos com melhoria dos níveis de nutrição, erradicação de endemias ou com medicina preventiva podem ter um elevado retorno em termos de redução de gastos de assistência social e medicina curativa. Um programa habitacional de grande porte, iniciado, no Brasil, há algum tempo atrás, teve uma grande importância no processo de revitalização e aceleração de sua economia nos últimos anos. Por fim, não há nenhuma razão pela qual os projetos de abastecimento d'água e saneamento básico não sejam examinados e aprovados com base em critérios de avaliação de projetos semelhantes àqueles utilizados para a seleção de projetos industriais ou de energia.

O problema consiste fundamentalmente em melhorar a estrutura organizacional do setor considerado e em definir critérios operativos para avaliação e seleção de investimentos nessas áreas.

#### Grau de Abrangência

O quarto grande problema diz respeito ao grau de abrangência de planificação e ao processo pelo qual se procura transformar um planejamento focal em um planejamento compreensivo.

---

<sup>19/</sup> Marglin, "The Social Rate of Discount and the Optimal Rate of Investment, QJE, 1963.

Como é natural, os planejadores desejam ortodoxamente que o planejamento seja o mais abrangente possível. Dada a escassez de recursos técnicos para a montagem de um sistema de planejamento é provável que esta não seja a estratégia mais adequada.

Talvez seja mais conveniente montar esse sistema de formação gradual e seletiva, economizando recursos escassos e ao mesmo tempo limitando a faixa de resistência à introdução de um processo de planejamento. Assim, pode ser considerado razoável que os primeiros planos constituam simples conjunto de projetos ou o somatório de programas setoriais com diferentes níveis de elaboração e profundidade.

Progressivamente, as lacunas do quadro geral da estrutura de planejamento iriam sendo preenchidas, na medida em que a melhoria das condições institucionais e a modernização do aparato político-administrativo o permitissem.

Essa política gradualista permitiria que, em cada estágio, se resguardasse um padrão mínimo de concreção, viabilidade e realismo do plano, de modo a que ele se transformasse em um efetivo instrumento de administração do Governo. Evitar-se-ia assim o perigo de que o planejamento viesse a se transformar em um procedimento puramente formal ou de pouco realismo em função da prematura implantação do seu escopo de ação.

Em particular, é fundamental que os planos globais sejam complementados por programas e projetos bem definidos nas diferentes áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento. E o grande problema da montagem de um sistema de planejamento integrado é justamente esse de estabelecer uma ponte entre o planejamento global e a programação setorial e de projetos.

#### Centralização ou Descentralização

Com relação ao quinto problema que diz respeito ao grau de centralização ou descentralização do processo de elaboração do plano, parece-nos que a tendência universal é no sentido de uma progressiva descentralização. Isso depende naturalmente do tipo de organização política do país, do seu tamanho e do nível de capacitação das diferentes agências governamentais que são chamadas a colaborar na formulação do plano, em um sistema descentralizado.

/por outro

Por outro lado, um esquema de descentralização pode ser entendido de diferentes maneiras, convindo salientar que ele não implica na ausência de um comando central, que estabelece as grandes prioridades nacionais e aloca recursos pelos diferentes setores, mas exige tão somente que a programação seja ao mesmo tempo ascendente e descendente (e não apenas descendente).

#### Aspectos formais e informais

Do ponto de vista da adequada montagem e eficiente funcionamento de um processo de planejamento, parece-nos mais conveniente que este não venha a ficar subordinado a um formalismo muito rigoroso.

Como requisitos formais mínimos do sistema devem ser considerados:

- a) a existência de um órgão central para planejamento global e de integração do planejamento setorial e regional;
- b) a existência de núcleos setoriais de planejamento, junto aos órgãos departamentos e ministérios setoriais;
- c) uma definição das atribuições pela elaboração dos planos globais e setoriais e do esquema de articulação entre os órgãos que elaboram esses planos;
- d) uma definição legal da obrigatoriedade da elaboração de planos em determinadas épocas, com periodicidade compatível com o processo orçamentário e o sistema de sucessão política.

Afora esses requisitos mínimos, que caracterizam a estrutura básica do sistema, é de todo conveniente que o seu funcionamento não venha a ser estorvado por muitos requerimentos formais, tendo em vista não apenas facilitar o debate e o intercâmbio de informações entre os técnicos que interferem no processo, como também acomodar as tendências cambiantes dos diferentes governos que são obrigados a formular e apresentar planos de desenvolvimento.

#### Curto e Longo Prazo

Outro problema diz respeito à harmonização das políticas de curto e longo prazo.

Aqui temos que encontrar um outro tipo de "break even" entre objetivos mediatos e imediatos, procurando-se eliminar o risco de se dar atenção

/exagerada aos

exagerada aos problemas de curto prazo, em detrimento dos trabalhos prospectivos necessários à elaboração de planos de longo prazo.

Porisso, em muitos países tem-se preferido especializar a função de planejamento a longo prazo, atribuindo-a a um órgão específico, não necessariamente vinculado ao Ministério de Finanças ou Fazenda responsável pela implementação das políticas de curto prazo.

Paradoxalmente, se essa estratégia pode criar alguns problemas de coordenação, ela tem a vantagem de garantir a elaboração dos planos de longo prazo e de criar, dentro do Governo, um certo "countervailing power" às tendências e preocupações imediatistas de órgãos executivos e implementadores de políticas de curto prazo.

Para tanto, é indispensável que o órgão de planejamento disponha de alguns instrumentos básicos de orientação da ação de Governo, notadamente no que se refere a uma participação ativa na elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais e na coordenação de instrumentos financeiros com fins de desenvolvimento (fundo e bancos de desenvolvimento).

#### Reforma Administrativa

Finalmente, uma das principais dificuldades para a institucionalização do planejamento é a total inadequação da burocracia tradicional para executar as tarefas que o planejamento exige. Baixos níveis salariais, (de resto agravados pela inflação crônica de muitos países latinoamericanos), treinamento insuficiente, competição do setor privado, anacronismo da estrutura organizacional do aparelho governamental, instabilidade política, etc., tudo isso impediu uma adequada profissionalização do servidor público e tornou imprescindível a realização de uma reforma administrativa, como condição para a montagem do sistema de planejamento.

/Conforme assinala

Conforme assinala Isaac Kerstenetzky, "o planejamento não se deve limitar à elaboração puramente técnica de planos, pois o seu sucesso depende, em gran parte, de sua institucionalização nas esfera política e administrativa".<sup>20/</sup>

Em alguns casos (como ocorreu no Brasil até 1967 quando se iniciou a implantação da reforma administrativa), o problema tem sido contornado com a criação de novos órgãos para a execução dos programas previstos ao Plano.<sup>21/</sup>

#### Comentários Finais

Esses comentários nos levam a supor que o planejamento exige fundamentalmente que uma sociedade subdesenvolvida e tradicional apresente algumas características essencialmente modernas em sua forma de organização política e institucional.

Esse é o grande paradoxo com que se defrontam os planejadores de países em vias de desenvolvimento, no sentido de que a eficiência do seu trabalho depende em grande parte de determinadas condições que somente estão presentes em sociedades desenvolvidas.

---

<sup>20/</sup> In "A formação da política economica em termos quantitativos, Revista Brasileira de Economia, 20, 1966.

Um estudo da CEPAL observa que, "em anos recentes, diversos países estabeleceram escritórios centrais de organização e metodos, que assumiram a responsabilidade da reforma administrativa. Em muitos casos esses escritórios centrais não têm tido nenhuma conexão com as agencias do sistema de planejamento ou com aquelas encarregadas da administração de pessoal e orçamento". United Nations, Planning and Planning Implementation, 1967, p. 32.

A esse respeito, vale mencionar a experiência do Brasil, cujo Ministério do Planejamento tem a seu cargo a elaboração do orçamento e a execução da reforma administrativa.

<sup>21/</sup> O Brasil tem uma experiência interessante nesse particular com a criação, ao longo dos anos, de um grande número de órgão autônomos e semi-autônomos que constituem talvez a parcela mais importante da administração pública do País. Muitas empresas estatais foram organizadas sob a forma de sociedades de economia mista, às quais de acordo com a Lei da Reforma Administrativa (Decreto-Lei No. 200 de 1967) são asseguradas condições de trabalho equivalentes às empresas privadas. A partir de 1967, porém, o problema da reforma administrativa vem sendo vigorosamente atacado pelo Governo.

/Lewis observa,

Lewis observa, com propriedade, que "planejamento é ao mesmo tempo muito mais necessário e muito mais difícil de executar nos países subdesenvolvidos do que nos países adiantados", especialmente, porque "em primeiro lugar, o planejamento exige uma administração forte, competente e incorrupta".<sup>22/</sup>

Isso não significa que o planejamento seja inviável ou impossível para os países que mais o necessitam.

Esse paradoxo não é mais que uma evidência adicional do conhecido círculo vicioso a que se referia Nurkse e que os países subdesenvolvidos devem romper para ingressar em um estágio de crescimento auto-sustentado.

A lição a ser obtida dessa constatação é o de que temos de adotar uma atitude pragmática e objetiva em relação ao processo de planejamento. Não se pode admitir dogmatismos ou rigidez de concepções nesse particular. Em sentido contrário, há que ter o máximo de realismo e flexibilidade para adaptar-se o planejamento às condições objetivas do meio sobre o qual ele deve atuar.

Em qualquer hipótese não é fácil fazer planejamento; menos fácil ainda fazer mudança social; e particularmente difícil fazer planejamento em um processo de mudança.

Com muita perspicácia Maquiavel já havia observado há muitos anos atrás: "Deve-se considerar que não há coisa mais difícil, nem de exito mais duvidoso, nem mais perigosa que o estabelecimento de novas leis. O novo legislador tem por inimigos todos aqueles a quem as leis antigas beneficiava e terá tímidos defensores nos que forem beneficiados pelo novo estado de cousas. Essa franqueza nasce parte por medo aos adversários, parte da incredulidade dos homens, que não acreditam na verdade das cousas novas senão depois de uma firme experiência".<sup>23/</sup>

---

<sup>22/</sup> Arthur Lewis, Os Princípios do Planejamento, Rio, Fundo de Cultura, 1960, p. 196.

<sup>23/</sup> Maquiavel, O Príncipe, Edições de Ouro, p. 55.

