

**debates
debates
debates**

economia

**betty mindlin lafer
PLANEJAMENTO
NO BRASIL**

O PLANEJAMENTO NO BRASIL —
OBSERVAÇÕES SOBRE O PLANO DE METAS
(1956-1961)

CELSO LAFER

*Sumário: 1. A Decisão de
Planejar. 2. O Plano em
Si. 3. A Implementação
do Plano. 4. Conclusão.*

A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais *propostas* como é o caso do relatório Simonsen (1944-

-1945); mais *diagnósticos* como é o caso da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-E.U.A. (1951-1953); mais *esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário* como é o caso do Plano Salte (1948); mais *medidas puramente setoriais* como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o *plano de metas*, pela complexidade de suas formulações — quando comparado com essas tentativas anteriores — e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil. Daí a importância do estudo do Plano de Metas se se deseja conhecer não só a evolução histórica do planejamento no Brasil como também as condições atuais do planejamento no País, as quais resultam em parte de determinadas opções tomadas e desenvolvidas naquele plano e, em parte, do progresso mais recente na aplicação de novas metodologias.

O processo de planejamento, embora na realidade seja uno, pode ser dividido, para comodidade de análise, em fases distintas. Neste trabalho, sugere-se a consideração de três fases: *a decisão de planejar, o plano em si e a implementação do plano*. A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores, através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos de sistema político. A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. O plano em si é, de todas as fases mencionadas do processo de planejamento, a que mais pode ser examinada de um ponto de vista estritamente técnico, pois, mormente se existir um documento escrito, o plano pode ser analisado à luz de critérios econômicos, através dos quais se testa a sua consistência interna e a compatibilidade de seus objetivos. Este artigo organiza-se em torno dessas três fases, cujas perspectivas teóricas aca-

bam de ser sucintamente resenhadas¹, e objetiva descrever as linhas gerais do processo de planejamento no Brasil durante os anos de 1956-1961. Evidentemente, dadas as limitações do espaço e da conveniência, os fatos terão aqui apenas um caráter ilustrativo, reservando-se para outra oportunidade uma comprovação detalhada das hipóteses do modelo de interpretação que se vai propor.

A Decisão de Planejar

Quais foram os prováveis motivos que teriam levado Kubitschek a propor, quando candidato, e a sustentar, como presidente empossado, o planejamento como solução para os problemas brasileiros? A resposta a esta pergunta, na medida em que se considera a decisão de planejar como uma decisão essencialmente política, deve começar por uma indagação quanto às características fundamentais do sistema político brasileiro.

Na história brasileira, esse período se insere em uma época marcada pela ampliação da participação política. De fato, se se tomar o voto como medida preliminar de participação política, verifica-se que, na República Velha, a porcentagem do voto dado em relação à população total não ultrapassou 4%, enquanto que, no período que se inicia com Dutra e se encerra com a queda de Goulart, esta porcentagem se elevou de 13,4% (em 1945) para 17,7% (em 1960)². Por

(1) Cf. sobre os problemas mencionados: HELIO JAGUARIBE, *Economic and Political Development* (a theoretical approach and a Brazilian case study), Cambridge: Harvard University Press, 1968; ALBERT WASTENSTON, *Development Planning* (lessons of experience), Baltimore: John Hopkins, 1965; *Discusiones sobre Planificación* (textos del ILPES — informe de um seminário — Santiago de Chile, 6 a 14 de julho de 1965), 2ª ed., México, Siglo XXI, 1968; LUCIEN MEHL, "Pour une théorie cybernétique de l'action administrative", in GEORGES VEDEL ed., *Traité de Science Administrative*, Paris: Mouton, 1966, págs. 781 a 833; *La planification comme processus de décision*, vários autores, Paris: Colin, 1965; DAVID EASTON, *A System's Analysis of Political Life*, New York: Wiley, 1965; HERBERT A. SIMON, "Political Research: The Decision-Making Framework", in DAVID EASTON ed., *Varieties of Political Theory*, Englewood-Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1966, págs. 15 a 24; ROBERT T. DALAUD, *Brazilian Planning*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967; RAYMOND A. BAUER, KENNETH J. GERON eds., *The Study of Policy Formations*, New York: Free Press, 1968.

(2) Cf. GUERREIRO RAMOS, *A Crise do Poder no Brasil*, Rio de Janeiro: Zahar, 1961, pág. 32; CHARLES DAUGHERTY, JAMES ROWE, RONALD SCHNEIDER, eds., *Brazil Election Factbook* (nº 2, setembro 1965), pág. 19; *Resenha do Governo do Presidente Juscelino Kubitschek* (1956-1961), Tomo I, Rio de Janeiro: Presidência da República, 1960, págs. 22 a 28.

outro lado, é de supor que a esta ampliação de participação política tenha correspondido maior mobilização política, uma vez que ocorreram mudanças importantes na distribuição ocupacional e urbana da população brasileira. Na década de 1950, o índice de crescimento da população brasileira foi de 3%, mas o índice de crescimento da população urbana, de 6%. Em 1950, 36,2% da população brasileira era urbana enquanto que, em 1960, esta porcentagem subiu para 45,1%³. Os índices de crescimento geométrico, por setores, da população economicamente ativa, no período de 1940-1960, por outro lado, foram os seguintes:

setor secundário:	3,76
setor primário:	1,53
setor terciário:	3,73

a indicarem que a ampliação do voto se operou num momento de mudança social e econômica⁴. Essas observações, meramente formais, ajudam a compreender os limites dentro dos quais funcionaram os esquemas concretos de compatibilização das aspirações e comportamentos do tipo massa-elite, no período que está sendo examinado. O acréscimo de participação política não foi canalizado através de instituições, pois o sistema partidário brasileiro permaneceu, para usar a conhecida distinção de Duverger, um sistema de partidos de quadros e não de massas⁵. O resultado foi o aparecimento de relações diretas do tipo massa-elite que se exprimiram através do populismo e cuja dinâmica e conteúdo podem ser resumidos, segundo Weffort, da seguinte maneira: por um lado, as novas massas politicamente relevantes outorgavam, através do voto, legitimidade ao regime e à conciliação entre as elites e estas por sua

(3) *Programa Estratégico de Desenvolvimento* — 1968-1970, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, junho de 1968, vol. II, cap. XIX; APEC, *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas* (novembro de 1962), pág. 12; quadro 3.

(4) IPEA — publicação no *Jornal do Brasil*, de 13 de maio de 1968, caderno especial, p. 5; cf. sobre o problema no conjunto os dados e interpretações de JUAREZ BRANDÃO LOPES, *Desenvolvimento e Mudança Social*, São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1968.

(5) MAURICE DUVERGER, *Political Parties* (revised edition, 1959), London: Mathews, 1964, pp. 63 a 71; TOCARY ASSIS BASTOS e NILZA DA SILVA ROCHA, "Análise das Eleições de 1962 em Minas", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 16 (janeiro de 1964), pp. 307 a 391; sobre o problema mais amplo da política de massas, cf. SAMUEL P. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968; cf. igualmente HELIO JAGUARIBE, *Problemas de Desenvolvimento Latino-Americano*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967, pp. 145 a 172.

vez se comprometiam a ampliar as oportunidades de emprego, garantindo dessa maneira a legitimidade de seu mando⁶.

Pois bem, vistas, sucintamente, essas características básicas do sistema político brasileiro no período em que Kubitschek foi eleito, cabe a pergunta: em que medida o populismo foi ou não responsável pela decisão de planejar? É evidente que a dinâmica do populismo exigia a contínua expansão das oportunidades de emprego, e a percepção de sua dinâmica — indispensável para a persistência do sistema — exigia um atendimento, por parte dos governantes, das necessidades desses novos grupos. Ora, Kubitschek, a partir dessa dinâmica, chegou à conclusão de que novas medidas eram necessárias para solucionar a crise brasileira — segundo ele, uma crise de crescimento — à qual não se deveriam aplicar remédios contra a senectude. O Brasil não era, na sua opinião, um país de produtos agrícolas por vocação hereditária e, conseqüentemente, uma vigorosa política de industrialização, com vistas para o futuro, se fazia necessária. Para obter-se essa industrialização, propôs durante a campanha eleitoral um planejamento setorial que teria como fim último a melhoria do nível de vida da população e como meios de atuação, a manipulação de incentivos⁷. Conforme se verifica, essa colocação do problema do planejamento estava atenta às características do sistema político, pois, buscando garantir a sua continuidade pela elevação do nível de vida da população, e o seu funcionamento através da manipulação de incentivos, adotava a tradição de conciliação das elites brasileiras. Ora, essa colocação do problema, feita durante a campanha eleitoral, veio a ter um profundo impacto na administração. De fato, a decisão administrativa, como já o demonstrou Herbert Simon, é uma decisão que satisfaz e não uma decisão que otimiza. Toda organização define quais os fatos e os valores considerados relevantes para essa organiza-

(6) FRANCISCO C. WEFFORT, *Classes Populares e Política* (contribuição ao estudo do populismo), tese de doutoramento, Universidade de São Paulo, abril de 1968, p. 139; cf. igualmente OCTAVIO IANNI, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

(7) JUSCELINO KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, *Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento*, Belo Horizonte: Liv. Oscar Nicolosi, 1955, pp. 13, 14, 15, 25, 26, 27, 32, 38, 39 e *passim*; *Mensagem ao Congresso Nacional*, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1956, pp. 239, 274, 275, 279 e *passim*.

ção, e as decisões resultam desses fatos e valores, erigidos em premissas que fixam os limites reais da racionalidade, num determinado contexto organizacional⁸. Entretanto, esses limites não são estáticos ou permanentes. Uma organização é um sistema aberto e, quando não consegue, com base em suas premissas, solucionar os problemas, surge uma situação dilemática que provoca uma reformulação das premissas através da inserção de novos fatos e valores⁹. A administração pública de um país é um sistema aberto para o sistema político como um todo; a administração pública brasileira, no período em estudo, à medida que se viu forçada a enfrentar o problema da expansão das oportunidades de emprego, colocado pela ampliação da participação política, enfrentou uma situação dilemática que exigia novas premissas. Se essas observações são corretas, pode-se, então, chegar a uma primeira conclusão: *a ampliação da participação política provocou um dilema que não se resolvia no contexto das premissas existentes e a solução aventada para enfrentar esse dilema foi o planejamento: a decisão de planejar, portanto, resultou da percepção da dinâmica do sistema político.*

Essa conclusão, embora válida, não esgota a problemática que está sendo examinada, pois ela explica como a percepção do dilema obrigou a uma reformulação das premissas, mas não esclarece quais foram e como se originaram os novos fatos e valores que vieram a se transformar nas novas premissas. De fato, a ampliação da participação, não se tendo institucionalizado, gerava uma informação muito difusa que apenas servia para fixar objetivos amplos, mas era incapaz, por si só, de converter-se em programa de ação administrativa. Quais foram, então, os conceitos e critérios que levaram à *preparação da decisão*, — cuja necessidade fora provocada pela dinâmica do sistema político — e como se originaram? O Governo convocou uma equi-

(8) HERBERT A. SIMON, *Administrative Behavior*, (2ª ed., 1957), New York: Free Press, 1965, XXV, pp. 79 a 109 e *passim*; HERBERT A. SIMON, "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science" in *Surveys of Economic Theory*, vol. III (resource allocation), London: Macmillan, 1967, pp. 19 e 20; JAMES C. MARCH, HERBERT A. SIMON, *Organizations*, New York: Wiley, 1958, pp. 137 a 171.

(9) SAMUEL KATZ, ROBERT S. KAHN, *The Social Psychology of Organization*, New York: Wiley, 1966, pp. 448, 449 e 276; FRED H. RIGGS, *Administration in Developing Countries*, Boston: Boughton Mifflin, 1964, pp. 391 a 430; GIORGIO FREDDI, *L'Analisi Comparata di Sistemi Burocratici Pubblici*, Milano: Giuffrè, 1968.

pe de técnicos, chefiada por Lucas Lopes, que tinha participado das tentativas anteriores de planejamento e controle da economia brasileira — notadamente da Comissão Mista Brasil-E.U.A. e da assessoria econômica de Getúlio Vargas no período 1950-1954. Esses técnicos, postos diante da situação de traduzir em programas de desenvolvimento econômico o imperativo político de aumentar o nível de vida da população, reformularam e desenvolveram uma série de conceitos, já esboçados nas tentativas anteriores de planejamento. Da utilização conjunta e integrada desses conceitos surgiu a percepção da importância dos cinco setores abrangidos pelo Plano de Metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação. Também o detalhamento desses setores em metas operou-se graças à utilização conjunta desses conceitos.

O conceito de *ponto de estrangulamento*, isto é, a percepção de que existiam certas áreas de demanda insatisfeitas que estrangulavam a economia justificou basicamente o planejamento dos setores de *energia, transportes e alimentação*. De fato, como já tinha apontado a Comissão Mista Brasil-E.U.A., o desequilíbrio de desenvolvimento econômico brasileiro tinha provocado uma demanda insatisfeita de infra-estrutura e esta demanda deveria ser prioritariamente atendida se se desejasse prosseguir no esforço de expansão econômica do país¹⁰. O conceito de *ponto de germinação*, também elaborado pela Comissão Mista — e que era basicamente o oposto do conceito de ponto de estrangulamento, pois partia do pressuposto de que a oferta de infra-estrutura provocaria atividades produtivas — justificou a meta de Brasília, que não fazia, inicialmente, parte do Plano de Metas. Justificou igualmente investimentos no setor de transportes (rodovias) pois as ligações do país com Brasília, assim se supunha, provocariam a integração e o desenvolvimento do *hinterland*¹¹. A experiência do *contrôle do comércio exterior*, que resultou das difi-

(10) Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico — *Relatório Geral*, Rio de Janeiro: 1954, 1º tomo, p. 135; cf. sobre a importância do conceito no Plano de Metas, *Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento — Plano de Desenvolvimento Econômico — estudos e relatórios*, vol. I, Rio de Janeiro, 1957, pp. 3 e 4; cf. igualmente ALBERT O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development* (1958), New Haven: Yale University Press, 1965.

(11) ALBERT O. HIRSCHMAN, *op. cit.*; JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA, *A Marcha do Amanhecer*, São Paulo: Bestseler, 1962, pp. 74 e seguintes.

culdades anteriores do balanço de pagamentos¹², forneceu critérios para o planejamento da substituição de importações através da noção de *ponto de estrangulamento externo*, definido pelas limitações à *capacidade de importar*¹³. Esses critérios foram ou *diretos* — percepção da prioridade pela importância dos produtos na lista de importações — como é o caso da indústria automobilística no setor de indústrias de base, das metas de petróleo (produção e refinação) no setor de energia, e da meta de trigo no setor de alimentação; ou *indiretos* — a percepção da prioridade dos bens a serem produzidos internamente apurava-se pelo impacto estrutural, conjuntural e cambial que a produção interna desses bens geraria no conjunto da economia brasileira. Esses critérios indiretos foram fundamentais, pois levaram à noção de *demanda derivada*¹⁴ de outras metas, provocando a percepção da interdependência da economia como um todo, o que acabou por levar a uma orientação quanto ao quarto setor do plano de metas, a saber, *indústrias básicas*. Assim, a meta 29 — indústria mecânica e de material elétrico pesado — foi programada tendo-se em vista a demanda derivada, do setor de indústrias de base (por exemplo, a automobilística e a de construção naval) e do setor de energia (como a de reequipamento e construção de ferrovias). A indústria automobilística levou à programação de auto-peças, de metais não-ferrosos e de borracha. A meta de mecanização da agricultura levou à meta de fabricação de tratores no contexto da indústria automobilística; a meta da marinha mercante, à indústria de construção naval; a meta de cimento foi programada tendo-se em vista o impacto global do plano de metas¹⁵. Essa noção de interdependências e demanda derivada levou igualmente à identificação do quinto setor do plano de metas, a saber, *educação*, tendo-se em vista

(12) Cf. MÁRIO DA SILVA PINTO, *O Contrôlo do Comércio Exterior e o Desenvolvimento Econômico do Brasil* (mimeografado), Rio de Janeiro: Consultec, 1962.

(13) BNDE — *Relatório Anual*, Rio de Janeiro, 1957, p. 44; *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Relatório das Atividades de 1958*, Rio de Janeiro, 1959, pp. 20 e 21.

(14) *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas, Situação em 30 de Setembro de 1958* (mimeografado), vol. II, p. 148; cf. ALBERTO O. HIRSCHMAN, *op. cit.*

(15) Cf. os documentos citados do Conselho de Desenvolvimento e também *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programa de Metas*, tomo I, Introdução, Rio de Janeiro, 1958; cf. igualmente ROBERTO CAMPOS, *Economia, Nacionalismo e Planejamento*, Rio de Janeiro: APEC, 1963.

um futuro ponto de estrangulamento de pessoal técnico que resultaria do desenvolvimento das atividades produtivas no quinquênio, como consequência do Plano de Metas.

Conforme se verifica, a utilização conjunta desses conceitos, provocada pela ampliação da participação política, alargou a racionalidade do sistema de maneira muito mais intensa do que a sua utilização anterior, feita em esferas de jurisdição limitada, pois permitiu uma visão geral da economia brasileira e da interdependência dos seus setores. É essa visão geral da economia brasileira que explica o Plano de Metas e a sua técnica de planejamento, isto é, o plano em si, que será o objeto da segunda parte deste artigo.

O Plano em Si

A técnica de planejamento do Plano de Metas resulta da visão geral da economia brasileira que se acaba de relatar. Uma vez identificados os setores e, dentro dos setores, as metas — através do emprêgo integrado dos conceitos de pontos de crescimento, pontos de estrangulamento internos e externos, interdependência dos setores e demanda derivada — o plano procurou fixar para cada meta um objetivo. A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base nêles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda dos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio plano de metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram continuamente testados e revistos durante a aplicação do plano, através do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do plano de metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo¹⁶.

(16) *Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958*, cit. pp. 18 a 23; *Programa de Metas — Situação em 30 de setembro de 1958*, cit. vol. I, pp. II a III; JOÃO PAULO DE ALMEIDA MAGALHÃES, "Planejamento e Experiência Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, 16 (n.o 4, dezembro de 1962) pp. 14 e 15; HÉLIO JAGUARIBE, *Political and Economic Development*, cit. pp. 149 e 150.

Conforme se verifica, a técnica de planejamento utilizada — que era a única compatível com a experiência e a informação estatística existentes na época — era capaz de programar adequadamente cada setor, mas era incapaz de coordenar ou testar rigorosamente a compatibilidade dos setores. A consistência do plano, portanto, não resultou da sua técnica de planejamento, mas da aplicação dos conceitos cuja elaboração e aplicação foram discutidos na primeira parte deste trabalho e que foram responsáveis pela visão geral de economia brasileira que o Plano de Metas incorporou.

O Plano de Metas englobou cerca de um quarto da produção nacional¹⁷. Este aspecto do plano de metas, como planejamento setorial e não global, tem conseqüências relevantes do ponto de vista da sua implementação. De fato, à medida que a decisão política de planejar não englobava a totalidade da produção, parte ponderável dos recursos nacionais puderam ser alocados através dos mecanismos tradicionais do sistema político, o que evidentemente facilitou a implementação do processo de planejamento, que é o assunto do qual se tratará na terceira parte deste artigo.

A Implementação do Plano

Antes de se apresentarem os resultados do Plano de Metas, cabe fazer uma rápida referência ao estado em que se encontrava a administração pública brasileira no início do período em estudo, para se apurarem quais eram as condicionantes operacionais do sistema e, conseqüentemente, quais teriam sido as opções possíveis para a decisão de preparar a implementação do plano. As reformas na administração pública brasileira, notadamente a introdução do sistema de mérito, iniciaram-se na década de 1930. Entretanto, diversos fatores de ordem política, entre os quais cabe mencionar a persistência da política de clientela, diluíram o impacto dessa reforma¹⁸. Se se tomar como um critério preliminar para se aferir essa diluição a relação en-

(17) *Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958*, cit. p. 21.

(18) Cf. JUAREZ BRANDÃO LOPES, *op. cit.*; HÉLIO JAGUARIBE, *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro: ISEB, 1958; MÁRIO WAGNER VIEIRA DA CUNHA, *O Sistema Administrativo Brasileiro*, Rio de Janeiro: INEP, 1963.

tre funcionários concursados — que ingressaram no serviço público pelo sistema de mérito, exigência legal que data da Constituição de 1934 — e funcionários não-concursados — que ingressaram no serviço público através de influências e acomodações políticas — verifica-se que a porcentagem dos concursados em relação ao funcionalismo total oscila, segundo diversas estimativas, entre 10 a 17%.¹⁹ Em 1958, segundo os dados do censo do servidor público federal, havia 229.422 funcionários públicos federais, porém, até aquela época, o DASP só havia habilitado em concurso 28.406²⁰ pessoas, donde a ilação de que, na melhor das hipóteses, apenas 12% do funcionalismo público federal teria ingressado pelo sistema de mérito. Se a isto acrescentarmos que, em geral, diversos textos legais dissolveram as diferenças jurídicas entre concursados e não-concursados (extranumerários tornando-se funcionários; interinos efetivando-se etc.), diluindo, dessa maneira, nos diversos órgãos governamentais o impacto das medidas que visavam ao aprimoramento da administração pública, pode-se concluir que a competência no serviço público era difusa. Essa conclusão confirma-se com as pesquisas recentes de Astério Dardeau Vieira através das quais se verificou que o comportamento geral dos concursados é superior ao dos não-concursados²¹, evidenciando-se, portanto, que o critério adotado para aferir o problema encontra amparo nos dados empíricos coligidos até o presente momento. Pois bem, diante dessa situação de competência difusa, quais as opções do Governo no sentido de preparar a implementação do Plano de Metas? Em 1956, duas foram as alternativas apresentadas, uma pela CEPA (Comissão de Estudos e Planejamento Administrativo) que propunha prosse-

(19) Cf. BEATRIZ WAHRLICH, "O Ensino da Administração Pública no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 19 (janeiro de 1965), p. 75; KLEBER NASCIMENTO, "Personnel Administration in Brazil and France: an attempt to use the prismatic model", in *Papers in Comparative Administration* (mimeografado), RICHARD W. CABLE, editor, School of Public Administration, University of Southern California, Junho de 1965, p. 19; GILBERT BYRON SPIEGEL, "Administrative Values and the merit system in Brazil" in *Perspectives of Brazilian Public Administration*, ROBERT T. DALAUD, editor (mimeografado), School of Public Administration, University of Southern California, 1963, p. 1.

(20) *Anuário Estatístico do Brasil*, IBGE, Rio de Janeiro, 1959, pp. 428 e 429. Dados sobre concursos realizados fornecidos pelo DASP, ao autor que agradece à instituição na pessoa do sr. Admar Salgado.

(21) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *A Administração de Pessoal Vista pelos Chefes de Serviço*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967, p. 60.

guir nas tentativas, iniciadas em 1953, de uma reforma total da administração e outra simbolizada pela criação do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), que propunha, implicitamente, a criação de órgãos paralelos à administração normal, que seriam os encarregados da implementação do plano²². Kubitschek acabou optando pela segunda alternativa, recordando-se, sem dúvida, das dificuldades até então encontradas para a reforma administrativa total e intuindo que a racionalidade administrativa, como observa Crozier, não é só o caminho mais adequado idealmente, mas, sim, o caminho mais adequado tendo-se em vista a resistência previsível aos meios de que se pode dispor numa situação dada²³.

Quais foram as condições de funcionamento no período 1956-1961 dos órgãos utilizados ou criados para implementar-se o Plano de Metas? Conforme já se disse, o Governo não optou pela reforma total da administração pública, mas, sim, pela alternativa da administração paralela. Esta administração paralela era constituída ou por órgãos existentes — em que a diluição do sistema de mérito não tinha ocorrido, como é o caso do BNDE, do Banco do Brasil (CACEX), da SUMOC — ou, então, por órgãos novos para os quais se drenou a competência disponível no serviço público, através da requisição, como é o caso, por exemplo, dos Grupos Executivos, do Conselho de Política Aduaneira. Esses órgãos transformaram-se, por assim dizer, em “órgãos de ponta” da administração pública brasileira, que conseguiram controlar a execução do plano de metas, dadas as condições da economia brasileira no período 1956-1961²⁴. De fato, o período do Plano de Metas caracterizou-se por ser uma fase de intensa substituição de importações em que a principal zona de incerteza do sistema era externa. Basta dizer que, do

total dos recursos necessários previstos para a implementação do plano, 43,9% se destinavam à importação de bens e serviços²⁵. Ora, como aponta Crozier, num sistema de relações e de atividades, quem controla uma zona de incerteza dispõe de um poder considerável uma vez que a situação dos demais componentes do sistema poderá ser efetuada por essa incerteza²⁶.

Foi precisamente o controle formal e real da zona de incerteza que garantiu a essa administração paralela as condições de seu efetivo funcionamento, pois as metas do plano, fundamentalmente, ou eram metas de infra-estrutura ou eram metas de substituição de importações. Em ambos os casos, a zona de incerteza era a oferta de tecnologia e/ou a oferta de recursos financeiros²⁷ controlada por esses órgãos de ponta da administração pública, dada a situação estratégica em que se encontravam na manipulação de incentivos instituídos pelo Plano de Metas. De fato, recursos financeiros, no volume necessário, e tecnologia, nas dimensões requeridas, eram externos ao sistema, requerendo-se, pois, licenças de importação, câmbio, financiamentos, avais e garantias etc., só acessíveis através desses órgãos de ponta encarregados da implementação do plano. Foi esta situação estratégica que conferiu viabilidade administrativa à fiscalização da execução do Plano de Metas que foi coordenada da seguinte maneira: i) em relação ao *setor privado*, criaram-se os *grupos executivos* que se compunham de todos os órgãos responsáveis pela concessão desses incentivos²⁸. Os grupos executivos centralizando e harmonizando, dessa forma, a decisão administrativa e descentralizando a execução de suas decisões conseguiram institucionalizar as novas premissas, cuja elaboração foi discutida na primeira parte deste artigo; ii) em relação ao *setor público*, a coordenação se fez, basicamente, através do

(22) *Presidência da República — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos — A Reforma Administrativa Brasileira*, 4 volumes, Departamento de Imprensa Nacional, 1960, 1961, 1963; *Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento — Relatório do Grupo de Trabalho sobre Indústria Automobilística* (doc. 6), Rio de Janeiro, 1956; HÉLIO JAGUARIBE, “Sentido e Perspectiva do Governo Kubitschek”, *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5 (janeiro-março de 1956), pp. 10 e 11.

(23) MICHEL CROZIER, “Pour Une Théorie Sociologique de l’Action Administrative”, in *Traité de Science Administrative*, GEORGES VEDEL, ed., cit., p. 761.

(24) Cf. “Fifteen Years of Economic Policy in Brazil”, in *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX, nº 2, novembro de 1964, pp. 186 a 196.

(25) *Presidência da República, Conselho de Desenvolvimento, Programas de Metas, Relatório das Atividades de 1958*, cit., pág. 20 (Quadro III).

(26) MICHEL CROZIER, cit. loc. cit., p. 771; MICHEL CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris: Le Seuil, 1963, p. 220 e *passim*.

(27) Cf. sobre problema de incerteza, ALBERT O. HIRSCHMAN, *Development Projects Observed*, Washington: Brookings, 1967, pp. 36, 37 e 38.

(28) Cf. discurso de LÚCIO MEIRA in *Report of the United Nations Seminar on Industrial Programming* (São Paulo, 4-15 março, 1963), E/CN.12/663, pp. 56 a 59.

BNDE, pois êste controlava os mecanismos de financiamento do setor público, direta ou indiretamente ligados às metas de infra-estrutura: diretamente através dos recursos do programa de reaparelhamento econômico e dos avais e garantias que eram indispensáveis para a obtenção de financiamentos no exterior; indiretamente, porque os recursos vinculados (fundos), mesmo quando não manipuláveis discricionariamente pelo BNDE, aí eram depositados, constituindo-se em garantias para os financiamentos internacionais, o que acabou por fortalecer a posição do BNDE no contexto da administração pública brasileira²⁹.

Explicada a relação entre política e administração, isto é, vista a maneira pela qual os imperativos políticos, traduzidos em programas de ação administrativa, tiveram condições de institucionalizar-se no contexto da administração pública brasileira, através do controle da zona de incerteza, cabe agora apurar quais foram os resultados do plano de Metas.

A taxa média de crescimento P.I.B. foi de 7%, no período 1957-1962, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 5,2% dos dois quinquênios anteriores. O crescimento da renda real *per capita* foi de 3,9%, o que também contrasta favoravelmente com os períodos anteriores (1947-1951; 1952-1956), quando êsse crescimento foi de 2,1%³⁰. Êsses resultados amplos devem ser atribuídos ao impacto geral do Plano de Metas, pois as projeções do grupo misto CEPAL-BNDE, publicadas em 1956, eram pessimistas e previam dificuldades durante o quinquênio se novas medidas não fossem tomadas para contrabalançar as tendências gerais da economia brasileira. Quanto aos setores específicos do plano, os resultados foram os seguintes³¹:

(29) Cf. BNDE — 8ª exposição sobre o programa do reaparelhamento econômico — exercício de 1959, Rio de Janeiro; Programa de Metas — Relatório das Atividades de 1958, cit.

(30) BNDE — XI exposição sobre o programa de reaparelhamento econômico — exercício de 1962, Rio de Janeiro, p. 3; Presidência da República — Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965, Síntese, dezembro de 1962, p. 23.

(31) A não ser indicação em contrário, a seguir, os dados apresentados foram extraídos do excelente trabalho da CEPAL, *Fifteen Years of Economic Policy in Brazil*, de CARLOS LESSA, citado na nota (24) e do Relatório do Período 1956-1960, 4 volumes, Presidência da República — Conselho de Desenvolvimento, dezembro de 1960.

I. O setor de energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendia as seguintes metas:

1) *energia elétrica* — elevação da capacidade instalada em 1956 (3.500.000 kw) para 5.000.000 kw em 1960, e 9.000.000 kw em 1965. Em fins de 1960 tinham sido instalados 4.770.000 kw, portanto, 87,6% da meta, e em fins de 1961 esta capacidade atingia 5.205.000 kw.

2) *energia nuclear* — formação técnica de pessoal necessário à execução do programa nacional de energia nuclear; fabricação nacional de combustível nuclear, planejamento de instalações de usinas termelétricas, produção e distribuição de rádio-isótopos. Os objetivos da meta foram alcançados. Construiu-se e inaugurou-se o reator de pesquisas do Instituto de Energia Atômica na Cidade Universitária da U.S.P., bôlsas de estudos foram concedidas, realizaram-se prospecções de minérios nucleares; o Conselho Nacional de Energia Nuclear estocou material atômico produzido pela Orquima no Brasil etc.

3) *carvão mineral* — meta inicial, elevação da produção de carvão mineral para 2.500.000 t, em 1960; meta revista, 3.000.000 t para 1960. Em 1960 a produção foi de 2.199.000 t, portanto, inferior à meta inicial. Em compensação, em virtude de emprêgo do sistema *diesel* na rede ferroviária, o consumo de carvão decresceu.

4) *petróleo (produção)* — meta inicial, 90.000 bb/diários; meta revista, 100.000 bb/d. Alcançaram-se em 1960, 75.500 bb/d., portanto, 75,5% da meta revista. Em 1961 a produção atingiu 95.400 bb/d.

5) *petróleo (refinação)* — meta inicial, 175.000 bb/d., em 1960; meta revista, 308.000 bb/d. Em 1960 alcançaram-se 218.000 bb/d, portanto, 125% da meta inicial e 69% da meta revista. Em 1961 atingiram-se 308.600 bb/d.

II. Setor de transportes, que abrangia 29,6% do investimento inicialmente planejado, subdividia-se nas seguintes metas:

6) *ferrovias (reaparelhamento)* — meta revista: (a) material rodante de tração compreendendo a aquisição de nove locomotivas elétricas e 403 locomotivas *diesel*; (b) material rodante de transporte, compreendendo a aquisição de 1.086 carros de passageiros e 10.943 vagões de carga; (c) reaparelhamento da via permanente, com a aquisição de 791.600 t de trilhos e acessórios e substituição de dormentes: Resultados em 1960: foram adquiridas nove locomotivas elétricas e 380 do tipo *diesel*, portanto alcançaram-se respectivamente 100% e 95% da meta no item (a); (b) foram adquiridos 504 carros de passageiros e 6.498 vagões de transportes, portanto, 51% e 59% da meta no item (b); (c) foram adquiridos 613.259 t de trilho, logo, 77% da meta no item (a) e substituíram-se 14.931.505 dormentes, mais do que o dobro do previsto. No

conjunto, portanto, estima-se que a meta alcançou 76% do previsto.

7) *ferrovias (construção)* — meta inicial, 1.500 km de ferrovias. Foram entregues ao público 826,5 km: atingiu-se, portanto, cerca de 50% da meta revista, cabendo, no entanto, dizer que, apesar de se ter estendido apenas de 3,2% a rede ferroviária do país, o volume de carga transportada no período 1955-1960 cresceu de 21,7% e o número de passageiros aumentou 19,0%, graças ao conjunto das metas 6 e 7.

8) *rodovias (pavimentação)* — meta inicial, 3.000 km; meta revista, 5.000 km e meta novamente revista, 5.800 km. Alcançaram-se 6.202 km, portanto, 207% da meta inicial e 107% da revista. Os resultados foram brilhantes, pois o Governo aumentou, nesse período, em 100% a quilometragem de estradas federais pavimentadas.

9) *rodovias (construção)* — meta inicial, 10.000 km; meta revista 12.000 km, meta novamente revista, 13.000 km. Alcançaram-se 14.970 km, ou seja, 150% da meta inicial e 115% da meta novamente revista.

10) *serviços portuários e de dragagens* — a meta revista abrangia: a) obras portuárias, b) reaparelhamento, c) dragagem (25 milhões de metros cúbicos de terra e detritos a remover), d) equipamento de dragagem. Os itens de reaparelhamento e equipamento de dragagem foram integralmente cumpridos. Os outros dois itens foram abordados com firmeza, mas não integralmente cumpridos. Estima-se que a porcentagem do realizado sobre o previsto tenha sido de 56,1%.

11) *marinha mercante* — meta revista: incorporação de 30.000 dwt de navios de longo curso, 330.000 dwt de navios petroleiros e 200.000 dwt de navios de cabotagem. Meta alcançada: 65.000 dwt de longo curso, 300.000 dwt de petroleiros e 190.000 de cabotagem.

12) *transportes aeroviários* — meta revista: compra de aviões, reequipamento do material de vôo, implantação de uma infra-estrutura de vôo adequado, estabelecimento de indústria aeronáutica. Meta alcançada, em termos físicos: acréscimo de 13 unidades à frota aérea, e serviços de infra-estrutura, inclusive novos campos entre os quais o de Brasília. Por outro lado, o índice de toneladas/quilômetro de utilização, em 1960, foi 585.000.000, o previsto para a meta.

III. O setor de alimentação, exceção feita à meta 13 (trigo), em que se contemplou diretamente a agricultura, abrangeu investimentos visando ao fortalecimento da infra-estrutura agrícola dentro do conceito — apontado na primeira parte deste artigo — de pontos de estrangulamento. Compreendia as seguintes metas:

13) *trigo* — meta revista: 1.500.000 t a serem atingidas na safra de 1960. Em 1960 a produção de 370.000 t, portanto, muito aquém da meta planejada e da produção de 1955.

14) *armazéns e silos* — meta inicial: rede com capacidade estática de 530.000 t; meta revista, capacidade estática de 800.000 t, sendo 330.000 t para armazéns e 470.000, silos. Alcançaram-se 569.233 t de capacidade estática, 354.872 t em armazéns e 214.361 t em silos, portanto, 7% a mais da meta inicial e 71% da meta revista.

15) *armazéns frigoríficos* — meta inicial, capacidade estática de 100.000 t; meta revista, 45.000 t de capacidade estática. Ampliou-se em apenas 8.014 t a capacidade estática, durante o período, apesar dos estímulos governamentais.

16) *matadouros industriais* — meta inicial: construção de matadouros industriais com capacidade de abate diário de 3.550 bovinos e 1.300 suínos. Meta revista: capacidade de abate diário de 2.750 bovinos e 1.100 suínos. Alcançou-se capacidade para abate diário de 2.100 bovinos e 700 suínos, portanto, 80% da meta revista.

17) *mecanização da agricultura* — meta inicial: ampliar o número de tratores. Meta revista: aumentar o número de tratores para 72.000. Em 1957 o número de tratores em uso na agricultura era de 49.000. Em 1960 estimou-se a existência de 77.362 tratores; portanto, superou-se a meta revista.

18) *fertilizantes* — meta revista: atendimento ao consumo — 40.000 t de nitrogênio, 120.000 t de anidrido fosfórico, 60.000 t de óxido de potássio e a produção de adubos químicos básicos — 120.000 t de conteúdo de nitrogênio e anidrido fosfórico. Resultados para atendimento do consumo: 40.200 t de nitrogênio, 102.000 t de anidrido fosfórico e 65.000 t de óxido de potássio; portanto, 100,5%, 95% e 108% da meta fixada. Para a produção: 290.000 t, portanto, 2,5 vezes a quantidade fixada pela meta.

O setor de alimentação representava, no contexto inicial do Plano de Metas, apenas 3,2% do investimento planejado. Entretanto, não se pode dizer que essa pequena porcentagem tenha dificultado o desenvolvimento da agricultura brasileira. Independentemente do problema da justiça social no campo, que não cabe analisar neste artigo, cumpre observar que a taxa de crescimento da produção agrícola brasileira no período 1955-1960 foi de 7,2% ao ano, o que contrasta favoravelmente com a taxa de 3,3% do quinquênio anterior³².

IV. O setor de indústrias de base, que absorvia 20,4% dos investimentos inicialmente contemplados pelo Plano de Metas, era um dos setores cruciais para se atingir a vigorosa política de industrialização de que falava Kubitschek na sua campanha eleitoral de 1955. Os resultados do setor, no conjunto, mostram que esse objetivo foi atingido, pois o ritmo de crescimento da produção industrial aumentou de mais de 96% sobre 1955 — índice do volume físico da produção industrial

(32) ANTONIO DELFIM NETTO, AFFONSO CELSO PASTORE, EDUARDO PEREIRA DE CARVALHO, *Agricultura e Desenvolvimento no Brasil* (versão preliminar), São Paulo, Anpes, 1966, p. 45.

— crescimento que se compara muito favoravelmente com o índice de 1952-1955 que foi de 42%. Por outro lado, a produção industrial diversificou-se, ganhando maior ênfase o setor de bens de produção, conforme se verifica pela leitura do seguinte quadro:

PRODUÇÃO INDUSTRIAL

Bens de produção		Bens de consumo	
Nº índice 1949 = 100	Acréscimo s/ano anterior (%)	Nº índice 1949 = 100	Acrésc. s/ano anterior (%)
1956	207,3	164,7	6,6
1957	260,1	165,0	0,2
1958	352,2	167,2	1,3
1959	425,0	178,1	6,5

O setor subdividia-se nas seguintes metas:

19) *siderurgia* — meta inicial: elevar a capacidade de aciaria do parque siderúrgico a cerca de 2.300.000 t de aço bruto em lingotes, em 1960, e 3.500.000 t, em 1965 (a capacidade em 1955 era de 1.365.000). Em 1960 a produção atingia 2.279.000 t de lingotes e em 1961 a meta foi ultrapassada, quando a produção atingiu 2.485.000 t.

20) *alumínio* — meta revista: aumentar a capacidade nacional de produção de alumínio para 25.000 t em 1960. Em 1960 a produção de alumínio foi 16.573 t.

21) *metais não-ferrosos* — expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, bem como implantação da metalurgia do zinco, até 1960. A metalurgia do zinco não foi implantada nem a produção de cobre aumentada em termos de assegurar auto-suficiência. Os resultados, no entanto, foram os seguintes, indicando que houve expansão:

	chumbo	cobre	estanho	níquel
	(produção em toneladas)			
1955	4.027	399	1.203	39
1960	9.976	1.212	2.330	95

22) *cimento* — meta inicial: elevação do potencial de produção para 5.000.000 t/ano em 1960. Alcançaram-se em 1960 4.369.250 t, portanto, 90,3% da meta.

23) *álcalis* — meta inicial, 140.000 t de álcalis; meta revista, 212.000 t de álcalis em 1960 — 140.000 t de soda cáustica e 72.000 t de barrilha. Alcançaram-se, no fim do quinquênio, 152.000 t de álcalis — 83.980 t de soda cáustica; portanto, 60% da meta e 65.000 t de barrilha; logo, 94% da meta.

24) *celulose e papel* — meta inicial: 200.000 t de celulose e 450.000 t de papel — inclusive, 150.000 t de papel jornal —

em 1960. Os resultados em 1960 foram 200.237 t de celulose e 505.089 t de papel, dos quais 65.760 t de papel jornal⁸³.

25) *borracha* — meta inicial, fomento; meta revista, 65.000 t — 40.000 t de borracha sintética e 25.000 de borracha natural. Atingiu-se em 1961 a capacidade de produção de borracha sintética, porém, o mesmo não se verificou com a borracha natural, cuja produção, em 1960, foi de 22.500 t, praticamente igual à de 1955, 22.400 t.

26) *exportação de minérios de ferro* — meta revista, 8.000.000 t. Em 1960 exportaram-se 5.000.000 t; portanto, 62,5% da meta. Cabe dizer que em 1955 a exportação foi de 2.565.000 t, de maneira que o esforço do Plano de Metas representou um aumento de 94% em relação à situação anterior.

27) *indústria automobilística* — meta inicial, 100.000 veículos automotores, em 1960. A meta revista e os resultados alcançados podem ser confrontados nos seguintes quadros:

veículos	metas	resultados
caminhões e ônibus	170.800	154.700
jipes	66.8	61.3
utilitários	52.6	53.2
automóveis	58.0	52.0
	347.7	321.2 (92,3%)

Índice de nacionalização

veículos	meta em 1960	atingido em junho de 1962
automóveis	95	89.3
caminhões	90	93.0
ônibus		86.4
utilitários	90	94.3
jipes	95	90.9

Tratores

	leves	médios	pesados	total
1960		37		37
1961	25	1573	80	1678
1962	1984	4779	823	7586

(83) JOSÉ CARLOS LEONE e associados, consultores industriais, Relatório da Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel, BNDE, Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose, 1968, pp. 21 e 75.

(28) *indústria de construção naval* — meta inicial, implantação da indústria; meta revista, capacidade nominal de construção de 160.000 dwt/ano. Resultados: os projetos aprovados até 1960 totalizavam uma capacidade de 158.000 dwt/ano.

(29) *indústria mecânica e de material elétrico pesado* — não foram fixadas metas quantificadas, apenas se objetivou ampliar e implantar o setor. Os resultados foram os seguintes: a produção de máquinas e equipamentos aumentou de 100% em 1960, em relação a 1955, e a produção de material elétrico, de 200%.

V. *O setor de educação* que era contemplado com 3,4% do total dos investimentos inicialmente previstos no Plano de Metas abrangia apenas a seguinte meta:

(30) *formação de pessoal técnico* — meta inicial: intensificar a formação de pessoal técnico e orientar a educação para o desenvolvimento. O Governo aumentou, progressivamente, as verbas orçamentárias consignadas ao MEC e deixou subsídios importantes sobre o problema que resultaram dos trabalhos do ENATEC (Grupo Executivo do Ensino e Aperfeiçoamento Técnico, criado em 25/6 /59).

Finalmente, *Brasília*, considerada a meta síntese do período, merece algumas observações. A cidade foi construída num tempo recorde e estima-se que as despesas com a construção da cidade tenham sido da ordem de 250.000.000.000 a 300.000.000.000 de cruzeiros, em preços de 1961, ou seja, Brasília mobilizou 2,3% do PNB. Não se deve também esquecer que a construção da capital representou uma expansão no escopo do sistema econômico, constituindo um ponto de crescimento, conforme conceito apontado na primeira parte deste artigo.

Antes de finalizar o artigo e propor algumas conclusões, dois temas devem ainda ser mencionados: o problema do *capital estrangeiro* e o da *inflação*.

Evidentemente houve, durante o período, inflação. Houve também um alto índice de crescimento econômico. No estado atual em que se encontra a ciência econômica, estas duas frases, isoladamente ditas, são as únicas observações cabíveis pois a relação entre inflação e desenvolvimento econômico continua um problema em aberto que enquanto tal escapa ao horizonte de cogitações deste artigo³⁴. Quanto ao tema do capital

(34) J. MARTIN BROMFENBRENNER, FRANKLYN D. HOLZMAN, "A Survey of Inflation Theory" in *Survey of Economic Theory*, vol. I, (Money, Interest, Welfare), Londres: Macmillan, 1967.

estrangeiro parece pertinente levantar como hipótese de trabalho, para elucidá-lo no contexto do problema do planejamento, a relação entre a situação da administração pública brasileira e o problema do controle da zona de incerteza. Em verdade, à medida que a competência difusa da burocracia no Brasil só era mobilizável em termos de certos órgãos de ponta que só tinham condições de controlar a zona de incerteza externa ao sistema compreende-se o porquê da opção pelo capital estrangeiro. De fato, dada a premência do desenvolvimento — posta pelas variáveis de participação política — a opção pelo capital estrangeiro se explica, no contexto do planejamento, pela facilidade de seu enquadramento — a curto prazo — no âmbito dos instrumentos disponíveis para a fiscalização e execução do plano de metas. Estes instrumentos disponíveis agiram desta maneira como condicionantes operacionais do sistema uma vez que outras opções haveriam de requerer um outro tipo de administração pública, impossível de criar-se no Brasil nas condições então vigentes.

Conclusão

À luz dos dados expostos, é possível dizer que o Plano de Metas foi um caso bastante bem sucedido na formulação e implementação de planejamento. Com o risco de ultrapassar os limites impostos a este trabalho, pode-se sugerir, concluindo, que os problemas por ele ocasionados aos governos que se sucederam resultaram justamente do seu sucesso. De fato, o período Kubitschek esgotou, aparentemente, o modelo de substituição de importações,³⁵ esgotando, conseqüentemente, as virtualidades de suas soluções administrativas, da mesma forma que numa empresa privada, depois de implantação de uma indústria, a excelência dos técnicos em finanças e dos engenheiros se revela insuficiente para a eficácia da ação. Esta passa a exigir um universo mais complexo de técnicos, impondo-se novos especialistas como os de *marketing*, custos e controles etc., em vista do surgimento de no-

(35) MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES, "The Growth and Decline of Import-Substitution in Brazil", *Economic Bulletin for Latin America*, vol. IX (nº 1, março de 1964, pp. 1 e 59).

vas zonas de incerteza ³⁶. Igualmente, a mudança da zona de incerteza do macro-sistema brasileiro, que passou de externa a interna, acarretaria a necessidade de utilização de toda uma administração e não apenas de alguns órgãos de ponta, se se desejasse prosseguir, com sucesso, no esforço de planejamento. Ora, toda uma administração, em virtude do caráter difuso da competência da administração pública brasileira, era de difícil mobilização e a impossibilidade de enfrentar-se a zona de incerteza — representada por um planejamento que não tivesse mais, como ênfase principal, a implantação de unidades produtivas ou a superação de pontos de estrangulamento, mas, sim o controle de um sistema em funcionamento — passou a ser o novo ponto de estrangulamento do sistema brasileiro. Nessas circunstâncias, e com a contínua ampliação e não-institucionalização da participação política — que pressionava difusamente o sistema como um todo até 1964 — tornou-se cada vez mais difícil traduzir, em programas de ação administrativa implementáveis, os imperativos políticos de um regime que se desejava aberto, o que explica — ao menos em parte — o colapso do populismo e, também no contexto do novo regime, algumas das dificuldades administrativas do planejamento.

(36) Cf. MICHEL CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique*, cit.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1963-1965)

ROBERTO B. M. MACEDO

Dentro da cronologia da experiência brasileira em planejamento, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965) é o acontecimento de maior relevo após o Plano de Metas e o Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) desenvolvidos no Governo Kubitschek. Elaborado em seis meses por uma equipe liderada por Celso Furtado, o Plano Trienal veio a lume no final de 1962 e passou a orientar a política econômica do Governo Goulart que, com o

plebiscito de janeiro de 1963, havia recuperado os poderes do presidencialismo. O último gabinete parlamentarista foi então substituído por um ministério que na área econômico-financeira tinha como expoentes os Srs. San Tiago Dantas, Ministro da Fazenda, e Celso Furtado, Ministro do Planejamento.

Para melhor compreensão dos objetivos a que se propôs esse Plano, vale a pena recordar alguns aspectos importantes da situação geral da economia do País quando foi divulgado o Plano Trienal. No que se refere ao desenvolvimento econômico, o País vinha da fase de euforia do período 1957-1961 em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do Produto Interno Bruto à elevada taxa média de 6,9% ao ano. Entretanto, o ano de 1962 havia apresentado um crescimento relativamente menor, em torno de 5%, já anunciando, desta forma, o período de relativa estagnação que então se seguiria.

Algo de mais grave ocorria com o processo inflacionário, com o ano de 1962 apresentando um crescimento do nível geral de preços à taxa recorde de 51% e no setor externo, como consequência de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa brasileira.

Politicamente, o País estava em ebulição, sendo o ano de 1962 marcado por uma série de acontecimentos de relêvo. O regime parlamentarista, erigido tão-somente com a finalidade de contornar a crise decorrente da renúncia do Sr. Jânio Quadros em 1961, começou a produzir crises políticas tão logo deixou a chefia do gabinete o Sr. Tancredo Neves, cujos nove meses de atuação como o primeiro *premier* do parlamentarismo foram marcados por acentuada tranqüilidade. A recusa pelo Congresso do nome do Sr. San Tiago Dantas como novo primeiro-ministro, a renúncia do Sr. Auro de Moura Andrade à indicação do seu nome, as eleições parlamentares de outubro, a campanha do plebiscito sobre o parlamentarismo e o debate sobre as reformas de base, tudo isso contribuía para conturbar o ambiente político da Nação.

Socialmente, um clima de liberdade ensejava reivindicações sociais bastante amplas, muitas das quais fermentadas por interesses políticos. O movimento sindical atuava com intensidade e eram comuns as greves

reivindicatórias, voltadas principalmente para o alcance de reajustes salariais cada vez mais elevados, face à intensificação do processo inflacionário.

De um modo geral, constatava-se que o País estava em uma situação algo desordenada e em busca de um caminho que lhe assegurasse a solução de seus problemas mais prementes. Surgindo nestas circunstâncias, o Plano Trienal tornou-se alvo de grande interesse e de grandes esperanças e, consistentemente com o quadro geral do País naquela época, cujos traços gerais foram acima esboçados, o Plano Trienal procurava interpretar as aspirações econômico-sociais mais imediatas da coletividade brasileira, fixando-as como objetivos do Plano. De uma forma sucinta, este visava a recuperação do ritmo de desenvolvimento observado no período 1957-1961, em torno de 7% ao ano; a contenção progressiva do processo inflacionário; algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal quer sob o aspecto regional; a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa. Pode-se notar, assim, que o Plano Trienal procurava alcançar um conjunto de objetivos que, de um modo geral, eram bastante consentâneos com os problemas enfrentados pelo País naquela época.

Não se procurará aqui descrever o Plano Trienal em seus detalhes nem tampouco criticá-lo segundo aspectos pormenorizados da teoria do planejamento. Resumos e apreciações críticas desse Plano são encontrados com facilidade nas publicações da época e abrangem aspectos os mais diversos, indo desde a parte metodológica do Plano, como em João Paulo de Almeida Magalhães¹, até a ausência de fontes nos quadros estatísticos do texto oficial, como frisa Werner Baer².

Embora com o título pomposo de "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social", não tinha o Plano maiores pretensões que a de se constituir num esforço embrionário visando a efetiva implantação do planejamento econômico no País. É de seu próprio texto a afirmativa de que "... No planejamento, como na cartografia, o mais prático é iniciar o trabalho com

(1) "Planejamento e a Experiência Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, dezembro de 1962.

(2) "Observações sobre o Plano Trienal", *Revista Brasileira de Economia*, dezembro de 1962.

uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais. O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento”³.

Posta a questão nesses termos, seria inócua qualquer tentativa de apreciar o Plano Trienal sob um enfoque extremamente rigoroso. Destaque-se, ademais, que na época a experiência brasileira em planejamento era mínima e, além disso, que o Plano Trienal foi elaborado em apenas seis meses. Tratando-se de um Plano cuja aplicação foi interrompida e já decorrido algum tempo após essa experiência, é preferível utilizar o melhor conhecimento dos fatos ocorridos naquela época e do rumo que posteriormente tomou a evolução da economia brasileira e da nossa experiência em planejamento, a fim de avaliar outros aspectos ligados ao Plano Trienal que estão a merecer uma atenção especial. Entre esses aspectos, pretende-se colocar em discussão o diagnóstico da economia brasileira apresentado pelo Plano Trienal, o porquê do fracasso desse Plano e as contribuições mais significativas do Plano Trienal para a experiência brasileira em planejamento.

O Diagnóstico do Plano Trienal

O diagnóstico da economia brasileira realizado pelo Plano enfatiza dois aspectos fundamentais: o crescimento da economia brasileira em períodos próximos a 1962 e os desequilíbrios estruturais apontados como inerentes a esse crescimento, sendo atribuída a estes

(3) Página 16 do documento oficial: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1963-1965 - Síntese - Presidência da República - dezembro de 1962. Todas as citações de páginas que serão feitas, a seguir, correspondem a este documento.

últimos a principal responsabilidade pela elevação persistente do nível de preços. A análise do crescimento econômico é mais voltada para a citação de taxas de elevação do Produto Interno Bruto que propriamente dos fatores causais associados a esse crescimento e, após um breve histórico das taxas de crescimento, o Plano não resiste à tentação de arriscar uma previsão da renda *per capita* do País para 1970, efetuando uma projeção do comportamento histórico da taxa de crescimento.

Se bem que o Plano assinala que o comportamento do setor externo já não era o principal fator condicionante do nível de atividade econômica, sendo o nível de produção interna capaz de engendrar um volume de investimentos necessário à manutenção da taxa de desenvolvimento, não se encontra no Plano nenhuma afirmação explícita que assegure houvesse já na época a consciência de que o processo de substituição de importações havia chegado a um ponto de saturação. Pelo contrário, há provas evidentes de que ainda se pretendia insistir nesse modelo. Por exemplo, afirma o Plano que "... o processo de substituição de importações, inseparável do desenvolvimento atual da economia brasileira, não se pode realizar sem pressão inflacionária a menos que a economia seja submetida a um planejamento capaz de antecipar modificações estruturais" (p. 32). Logo em seguida, o Plano ressalta a necessidade de os investimentos serem planejados em função da substituição de importações (p. 33). Mais ainda: "... face à queda que se verificará no coeficiente de importações do dispêndio interno, será intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens" (p. 69).

Há assim, no que se refere ao modelo de desenvolvimento econômico brasileiro da época, uma falha no diagnóstico do Plano. A percepção de que o processo de substituição de importações havia chegado a um limite crítico e o conhecimento das limitações impostas à sua continuidade, somente foram alcançados mais tarde, quando se procurou explicar as baixas taxas de crescimento da economia do País a partir de 1962 e

definir uma nova estratégia de política econômica⁴. Elaborado sob a euforia dos resultados do período 1957-1961 e desconhecendo ainda o mau resultado de 1962, não foi possível ao Plano vislumbrar o estancamento do processo de substituição de importações e é evidente que, se o diagnóstico já houvesse captado este estancamento, toda uma estratégia especial deveria ser delineada com vistas não só a substituir no processo de desenvolvimento do País a parcela de dinamismo até então provida pela substituição de importações, como também a evitar que uma insistência pouco criteriosa na continuação desse processo viesse a prejudicar a eficiência média da economia como um todo. Este último aspecto é importante porque a substituição de importações já havia atingido a fase dos bens de capital cuja produção exige um mercado de dimensões bastante amplas que possa assegurar os benefícios das economias de escala de produção. Em consequência, quando se insiste na produção de bens em escala de produção economicamente inviável, fica prejudicada a eficiência média da economia como um todo, já que a produção se faz a um custo mais elevado.

Também no que se refere ao processo inflacionário, o escasso conhecimento que na época se tinha do mesmo não permitiu ao Plano diagnosticá-lo de maneira mais exata. Basicamente, o Plano atribui ao setor externo e ao setor público a responsabilidade pela elevação de preços. No setor externo a pressão inflacionária era associada a causas estruturais e atuava, em linhas gerais, da seguinte forma: em decorrência da limitação da capacidade de importar, fazia-se sentir a necessidade de substituir importações pela produção interna; esta substituição implicava em substituir produção primária por outra mais capitalizada, daí decorrendo importantes modificações na estrutura produtiva; face ao impulso da substituição, gerava-se renda monetária que logo se traduzia em maior demanda de importações; não podendo ser satisfeita tal demanda, sucediam-se pressões inflacionárias até que a estrutura produtiva interna e a composição das importações se modificassem no sentido de permitir um aumento

(4) Veja-se, a respeito, dentre outros estudos, "The Growth and Decline of Import Substitution in Brazil" - *Economic Bulletin for Latin*

da oferta global capaz de satisfazer ao incremento da renda monetária. Não se pode negar algum crédito a este tipo de raciocínio mas deve-se considerar que o mecanismo acima descrito abrange apenas uma parte dos efeitos do setor externo em termos de pressão inflacionária: não foram considerados os efeitos sobre os preços dos depósitos sobre a compra de cambiais, cujos certificados eram negociados pelos importadores ao custo de um deságio elevado que acabava por incidir sobre os preços; não se levou em conta que o setor externo pode também exercer pressões sobre a oferta monetária, na medida em que a compra de cambiais dos exportadores venha, eventualmente, a superar a venda de cambiais aos importadores; ou que, caso este último mecanismo funcione ao contrário, o setor externo pode fornecer recursos monetários capazes de aliviar parte da pressão sobre a oferta monetária exercida por outros setores. Em suma, não se tomou conhecimento de algumas vinculações importantes do setor externo com o problema inflacionário, principalmente em seus aspectos monetários.

No setor público, o persistente déficit do Tesouro Nacional é basicamente atribuído ao fato de o Governo Federal ter intensificado os investimentos públicos enquanto promovia uma reforma cambial-fiscal que veio a privá-lo de substanciais recursos de caixa. Tal reforma consistiu na eliminação das taxas múltiplas de câmbio, sistema este que proporcionava recursos ao Governo na forma de diferenças de câmbio (ágios menos bonificações), recursos que em 1956 alcançaram 42% da receita orçamentária e em 1961 reduziram essa participação a apenas 2%, praticamente desaparecendo em 1961 (p. 42). Ao déficit governamental, atribui-se também a origem em desequilíbrios estruturais, ao explicar o Plano que "... em face das modificações estruturais ocorridas na economia, com aumento rápido da urbanização e crescimento das indústrias pesadas, era perfeitamente natural que os investimentos infra-estruturais aumentassem em termos relativos, exigindo-se maior esforço do Governo, tanto na prestação de serviços, como no processo de formação de capital e maior participação do setor público no dispêndio total, à semelhança do que ocorreu em todos os países em rápida industrialização."

O diagnóstico do processo inflacionário foi, como se vê, bastante simplificado. Além das falhas já apontadas quanto ao setor externo e embora o setor público fosse realmente o principal responsável pela pressão inflacionária, não se tocou, por exemplo, na questão salarial, provavelmente pelo receio de hostilizar parte das forças políticas que então apoiavam o Governo. Na parte em que o Plano delineia as diretrizes gerais para a estabilidade interna, menciona-se rapidamente a questão salarial, mas com um enfoque mais voltado para a programação dos investimentos, lembrando o Plano que "... a política salarial pode aumentar ou reduzir o montante de recursos disponíveis para investimentos públicos e privados" (p. 55). O que existe de mais importante em termos da questão salarial é a previsão de um aumento de 40% para o funcionalismo federal. Embora tal acréscimo na época não permitisse a reconstituição dos salários reais, equivalendo, desta forma, a uma política salarial de caráter restritivo, o Governo, como se verá posteriormente, acabou por não conseguir fazer cumprir a sua meta no que tange ao funcionalismo federal. Além disso, não chegou a estabelecer outras normas para os reajustamentos no âmbito da administração pública e do setor privado.

Considera o Plano que, isolado (!) o problema da política salarial e o comportamento do setor externo, a possibilidade de corrigir o desequilíbrio inflacionário iria depender basicamente da forma de financiar o déficit do Tesouro e da política de crédito ao setor privado (p. 55). Para reduzir a pressão inflacionária do Tesouro sem prejudicar a taxa de crescimento da economia, a estratégia delineada no Plano baseia-se nas seguintes medidas: a) elevação da carga fiscal; b) redução do dispêndio público programado; c) captação de recursos do setor privado no mercado de capitais e d) mobilização de recursos monetários. Trata-se de uma estratégia tradicional de financiamento do déficit do Tesouro, muito embora até hoje o manuseio de tal estratégia constitua um sério problema de política econômica para o Governo, seja pelo desconhecimento das eventuais repercussões sobre a economia da utilização desses instrumentos, seja porque essa mesma utilização muitas vezes se mostra incompatível com outros objetivos programados.

No caso da elevação da carga fiscal, por exemplo, não se sabe ainda de que forma pode o Governo torná-la compatível com o estímulo aos investimentos do setor privado. De um modo geral, todos os últimos planos de Governo colocam este último objetivo como imprescindível ao alcance de uma elevada taxa de desenvolvimento; entretanto, na luta contra o déficit governamental o aumento da carga tributária é sempre um armamento convencional e, com isto, pode-se reduzir as taxas de retorno dos investimentos privados, o que implica em inibi-los.

Na redução do dispêndio público programado, procurou o Plano atuar basicamente sobre os subsídios ao consumo de certos produtos como o trigo, combustíveis e lubrificantes que, na época, gozavam deste privilégio. Além disto, previa-se a redução dos déficits das empresas concessionárias de serviços públicos no setor de transportes e comunicações, via elevação de tarifas. Medidas desta natureza foram mais de uma vez tentadas pelo Governo Federal e somente foram realizadas com maior sucesso após 1964. Quando são tomadas, gera-se, de imediato, o que se convencionou chamar de "inflação corretiva", eufemismo que encobre uma elevação brusca e geral de preços, se bem que possa constituir-se num mal necessário, na medida em que conduza realmente a um sistema econômico operando com maior eficiência. Verifica-se, entretanto, que, quando o arcabouço político-institucional em que está inserido o sistema econômico permite a livre manifestação das pressões desenvolvidas pelos que se consideram prejudicados com as medidas racionalizantes que o Governo procura adotar, no sentido da eliminação desses subsídios, torna-se difícil não somente a execução das mesmas como também a resistência à onda de pressão que seu impacto acaba por gerar.

A captação de recursos privados no mercado de capitais era medida que na época o Governo tinha ínfimas chances de realizar com sucesso. Os títulos da dívida pública de então eram títulos de renda fixa e de valor nominal permanente, não oferecendo, portanto, nenhum atrativo para aplicações de capital numa época de forte pressão inflacionária. O Governo Federal somente veio a conseguir condições de concorrência no

mercado de capitais algum tempo depois, quando da introdução das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, ao final de 1964, mas, mesmo assim, a experiência de captação de recursos no mercado de capitais tem-se revelado bastante problemática. Quando o Governo passa a disputar com o setor privado a obtenção de recursos no mercado de capitais, pode provocar uma elevação do custo do dinheiro que acaba por gerar tensões de custo na economia, principalmente quando, executando uma política antiinflacionária e ao lado de procurar recursos no mercado de capitais, o Governo recorre também ao controle do crédito bancário, gerando assim uma restrição de crédito nas fontes tradicionais e transferindo parte da demanda do setor privado para o mercado de capitais.

↑
Não tendo na época condições de concorrer no mercado de capitais, o Governo forçava a colocação de seus títulos através dos empréstimos compulsórios sobre rendimentos e dos depósitos compulsórios sobre compras de câmbio, estes últimos adquirindo maior importância. Note-se, entretanto, que tais depósitos compulsórios sobre compras de câmbio produziam tensões inflacionárias talvez mais importantes que aquelas que procuravam contornar. Isto porque os certificados destes depósitos, representados por Letras do Banco do Brasil ou Letras do Tesouro Nacional, eram negociados no mercado de capitais com um deságio muito elevado, cujo custo os importadores transferiam aos preços dos produtos.

↑
De um modo geral, portanto, o que se constata no Plano Trienal quanto ao problema da inflação é que, ao lado de um diagnóstico limitado do processo inflacionário, não se tinha na época um maior conhecimento das limitações dos instrumentos de política econômica que se pretendia utilizar. Faltava também um adequado arcabouço institucional que permitisse ao Governo um melhor manuseio desses instrumentos. O próprio Plano reconhece que "... a conjugação de todos esses fatores exige estrita coerência das políticas fiscal, monetária, cambial e salarial, o que não é tarefa simples, particularmente inexistindo um autêntico Banco Central" (p. 56).

O Fracasso do Plano Trienal

Feitas estas observações quanto à parte do diagnóstico apresentado pelo Plano Trienal, procurar-se-á, em seguida, levantar algumas hipóteses quanto às causas do fracasso de sua implementação. Pela simples associação do Plano Trienal com o Governo Goulart, seria de sugerir que o Plano Trienal sucumbiu com o Governo de que era diretriz quando este foi derrubado em 1964. Na verdade, entretanto, o Plano Trienal fôra superado um pouco antes.

De fato, se comparadas as metas estabelecidas pelo referido Plano para o ano de 1963 com os resultados que esse ano apresentou ao encerramento, pode-se ver que o fracasso foi enorme, tanto no que se refere ao incentivo ao desenvolvimento econômico como na parte concernente ao combate ao processo inflacionário. Assim, a elevação de preços programada para 1963 era de 25% e o Índice Geral de Preços apresentou no referido ano um crescimento de 78%. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto foi a mais baixa já conhecida desde que estimativas regulares deste agregado passaram a ser realizadas pela Fundação Getúlio Vargas, a partir de 1947: apenas 1,6%, enquanto a programação estabelecida pelo Plano visava um crescimento de 7%. O déficit de caixa do Tesouro Nacional atingiu 500 bilhões de cruzeiros antigos, praticamente o dobro do valor programado: 300 bilhões. Os meios de pagamento, cuja expansão era prevista em 34%, cresceram de 65%, alimentados pela expansão do déficit do Tesouro e do crédito ao setor privado, cuja expansão também foi notável, crescendo de 54% os empréstimos do Banco do Brasil ao setor privado não-bancário.

Como se processou tal fracasso? O Governo iniciou o ano de 1963 seriamente empenhado na execução do Plano. Suspendeu os subsídios ao consumo, delimitou a expansão do crédito bancário, promoveu o reajuste da taxa cambial a níveis realistas, enfim, tomou os passos iniciais visando ao saneamento e à correção das distorções existentes na economia. Até na questão salarial foi parcimonioso, propondo ao Congresso, sob fortes protestos, um aumento de 40% para o funcionalismo, aumento este bastante inferior aos níveis dos

reajustes salariais que vinham sendo realizados no setor privado. Em pronunciamento divulgado no início de março, a própria Confederação Nacional da Indústria manifestava seu integral apoio às medidas tomadas pelo Governo.

Durante o primeiro semestre de 1963, o Governo conseguiu cumprir razoavelmente a programação financeira estabelecida pelo Plano Trienal. De um modo geral, entretanto, tem-se constatado que o dispêndio governamental no Brasil é estacionalmente menos acentuado no primeiro semestre de cada ano, o que alivia a pressão inflacionária do Tesouro nesse período. O segundo semestre viria, então, a representar a prova decisiva para o êxito da política de contenção do déficit do setor público dentro dos limites programados.

Logo no início do segundo semestre, o dispêndio governamental sofreu substancial acréscimo, uma vez que o Governo acabou por conceder um aumento de 60% ao funcionalismo, não resistindo às pressões que se desencadearam contra sua proposta de 40%. Nesta altura dos acontecimentos, uma série de tensões de caráter inflacionário já latentes no sistema desde o primeiro semestre manifestavam-se de forma crítica. Eram significativas as pressões de custos, decorrentes principalmente dos reajustes salariais (inclusive uma elevação de 56,25% dos níveis do salário mínimo), dos aumentos de preços dos serviços públicos e dos bens de consumo outrora subsidiados e da taxa cambial. Essas pressões de custo resultavam em queda da liquidez do setor privado que, por sua vez, não somente pressionava o crédito bancário como também efetuava elevações de preços de forma generalizada. O efeito conjunto do déficit governamental e da expansão do crédito era a expansão dos meios de pagamento que, desta forma, alimentava a inflação. A política inflacionária falhava, assim, por pretender alcançar a estabilidade de preços atuando apenas sobre a expansão dos meios de pagamento e, além de não conseguir sequer o controle do déficit do Tesouro, que era o componente básico desta expansão, nada fazia no sentido de atenuar a pressão exercida pelos custos, gerando, assim, pressões contínuas para a expansão monetária, a que acabava por não resistir.

Poder-se-ia argumentar que as tensões de custo acima apontadas eram inevitáveis, já que decorriam da

própria ação corretiva do Governo ao reajustar os preços de bens de consumo subsidiado, tarifas de serviços públicos, taxa cambial etc., medidas estas inevitáveis na medida em que se pretendesse corrigir as distorções existentes na estrutura de preços. De fato, o efeito destas medidas era esperado e seria ilusório, além disso, acreditar que o processo inflacionário pudesse ser contido de imediato. Mas nem tôdas as tensões de custo se enquadravam neste caso e o caso típico é o da política salarial.

Face ao rumo que tomou o debate sobre a questão salarial no País, a expressão política salarial acabou por sofrer uma distorção de ordem semântica, sendo geralmente associada com arrôcho salarial, espoliação dos trabalhadores e assim por diante. Por isso mesmo, deve ser enfatizado que não se pretende defender aqui esta ou aquela política salarial, mas apenas ressaltar que uma política antiinflacionária que pretenda atuar sobre todos os preços com exceção dos salários é, por definição, inconsistente e, por qualificação, demagógica, na medida em que se considere o salário, a remuneração ou o preço de um fator de produção. É claro que uma política salarial deve ter formulação cuidadosa, pois pode ter sérias implicações sobre a distribuição de renda, envolvendo assim um conteúdo social amplo. A política salarial executada a partir de 1964, por exemplo, estabelece como um dos fatores a serem considerados nos reajustes salariais uma estimativa do chamado "resíduo inflacionário", que consiste numa previsão da taxa de inflação para os 12 meses que se seguirão ao acordo salarial, metade da qual se adiciona à taxa de reajuste que procura reconstituir o salário real médio de cada categoria profissional. Entretanto, como reconhece o próprio Governo atual, "... a subestimativa sistemática do resíduo inflacionário utilizado nos cálculos dos reajustes conduziu à compressão do poder aquisitivo de diversas classes assalariadas. O fenômeno registrou-se sobretudo entre meados de 1966 e de 1967, quando o resíduo inflacionário previsto era de apenas 10%, e o aumento efetivo do custo-de-vida foi além de 30%"⁵.

(5) Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968-1970 - Volume I - Item VII.5 - Política Salarial - p. VII.29 - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

A inconsistência na utilização dos instrumentos de política econômica, constatada no Governo Goulart, resultava em grande parte da sua atitude política, pois, embora arriscasse uma política reformista e sendo basicamente apoiado por áreas vinculadas ao movimento trabalhista de então, não pretendia cair na ojeriza daqueles que, de fato, como demonstraram mais tarde, detinham os mecanismos de poder. Quando se instala uma política antiinflacionária, o uso dos instrumentos tradicionais como a contenção de crédito, aumento de impostos, suspensão de subsídios, contenção salarial e outros, exige do Governo não só a consistência na sua utilização mas também um poder coercitivo que esteja à altura de impô-los à coletividade. O Governo Goulart, além de utilizar inconsistentemente os meios de que dispunha, mantinha-se no poder à custa de um equilíbrio de forças bastante instável e, desta forma, não pretendendo hostilizar as forças que, em princípio, procurava representar, não tinha condições de impor sua vontade às demais. Por isso mesmo, quando se recusava a controlar os aumentos aos trabalhadores, por não querer impor os sacrifícios da luta antiinflacionária a estes últimos — como se fôra possível isolá-los milagrosamente — não tinha também condições de estendê-los às demais classes, que pressionavam o Governo no sentido da expansão monetária.

Caberia perguntar agora por que não foram alcançadas as metas do Plano Trienal no que se refere ao desenvolvimento econômico. Há aqui uma série de explicações associadas a fatores que na época atuaram conjuntamente. No ano de 1963 a economia brasileira cresceu, como já foi visto, a uma taxa de 1,6%, crescendo o produto real industrial a uma taxa de 1%, o produto agrícola também 1%, enquanto o setor terciário expandia-se a uma taxa pouco maior. O baixo desempenho da economia brasileira em 1963 esteve, assim, presente em todos os setores, mas, na verdade, parte do resultado de 1963 pode ser atribuído a causas aleatórias presentes não só nesse ano como também em 1962, tais como as secas então ocorridas que vieram a prejudicar não só a produção agrícola como a própria produção industrial, pelo conseqüente racionamento de energia elétrica. Além disso, houve geadas e incêndios no Paraná, que prejudicaram bastante a safra de café

daquele Estado, que representa parte importante da produção agrícola nacional.

Numa análise mais voltada agora para os pressupostos teóricos da taxa de crescimento e supondo uma relação capital/produto estável, pode-se verificar que no ano de 1963 o baixo desempenho da economia decorre também dos baixos níveis dos investimentos registrados na ocasião. De fato, levando em consideração os dados sobre a formação de capital apresentados pelas Contas Nacionais⁶, verifica-se que, em termos reais, os investimentos cresceram de apenas 3% em 1963, enquanto no período 1957-61 a taxa média de crescimento verificada foi de 13%. Várias hipóteses poderiam ser consideradas se se pretendesse explicar o comportamento do baixo nível da formação bruta de capital fixo em 1963. No caso do investimento privado, a aceleração do processo inflacionário acaba por inibir os investimentos, na medida em que conduz a distorções nos preços relativos, tornando incerto o cálculo das taxas de retorno; há que destacar, também, a instabilidade política e social da época, fazendo retrair os investidores privados; a própria execução da política econômica também pode influir, seja via aumento da carga tributária ou mesmo pela queda do nível de atividade em conseqüência de uma política creditícia acentuadamente restrita. No caso dos investimentos públicos, as tentativas de contenção do déficit governamental podem gerar alguma constrição dos grandes investimentos em infra-estrutura a cargo do Governo. A análise dos investimentos públicos e privados em 1963, ainda com base nas Contas Nacionais, mostra que os investimentos privados aumentaram de 14% em 1963, enquanto os investimentos públicos caíram de 18%, o que estaria a indicar uma predominância maior da política de contenção do déficit como fator atuante na queda dos investimentos em 1963. A análise, todavia, fica pouco conclusiva se forem consideradas outras questões subjacentes à interpretação desses resultados, tais como o problema do período de maturação dos investimentos, o fato de o crescimento dos investimentos privados em 1963 ter representado apenas uma recuperação dos ní-

(6) "Contas Nacionais do Brasil", *Revista Brasileira de Economia*, março de 1966.

veis de 1961 — já que em 1962 caíram de 10% — e, ainda, a circunstância de o setor privado das Contas Nacionais abranger também algumas companhias vinculadas ao Governo e que sofrem, assim, os efeitos de sua política econômica.

Procurando analisar de que forma o Plano Trienal atuou sobre os investimentos, verifica-se que foi realizada uma programação dos dispêndios em formação de capital que o próprio Plano reconhece ser apenas uma “primeira aproximação” (p.48) e esta programação consistia em distribuir os investimentos entre grandes setores com base nas tendências constatadas em épocas imediatamente precedentes, sendo, assim, mais uma previsão que propriamente uma programação. Face ao estancamento do processo de substituição de importações e ao agravamento da inflação, que distorcia a estrutura de preços relativos, somente por coincidência a programação feita com base em tendências constatadas no passado seria concretizada, pois nada assegurava que tais tendências se fizessem sentir sem descontinuidade e, de fato, isto não ocorreu. Tendo em vista o alto nível de agregação com que foram feitas as programações (p. 52), a crítica anterior poderia ser discutível. Deve-se considerar, entretanto, que mesmo em termos muito agregados — e tal agregação excessiva já seria de si criticável — seria ilusório pensar que o Governo tivesse na época, e mesmo ainda hoje, condições de programar com algum detalhe e eficácia os investimentos da economia brasileira, seja por lhe faltarem condições institucionais que lhe possibilitem o controle e execução desta programação, seja por falta de experiência e mesmo porque não se tem ainda um conhecimento detalhado da economia do País em termos de interdependência setorial. Na questão dos investimentos, portanto, não se poderia esperar muito da ação do Plano Trienal e, desta forma, não se pode dizer que à formulação do Plano cabe a culpa pelo não-alcance dos níveis de investimentos necessários à manutenção de uma alta taxa de crescimento. A não ser no caso dos investimentos públicos e naquilo que a inflação se relaciona com os investimentos, pode-se dizer que o Plano Trienal pouco ou nada influenciou na magnitude e na alocação dos investimentos em 1963.

O Plano Trienal e a Experiência Brasileira em Planejamento

Mesmo falhando na execução de uma política antiinflacionária e sem muitas condições de atuar sobre os investimentos, não se pode desprezar a contribuição do Plano Trienal. É muito fácil confrontar um Plano com a realidade e apontar erros e deficiências. Cabe indagar agora o que mais poderia ter feito nas mesmas circunstâncias da época uma outra equipe de planejadores. A premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação, o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas, a resistência dos empresários, tudo isso impediu e ainda impede a efetiva implantação do planejamento no País.

Entretanto, não se pode esperar que o planejamento se instale de um momento para outro, em toda a sua plenitude. Neste aspecto, vale lembrar as limitadas perspectivas para o planejamento que o próprio Plano Trienal sabia existentes e que já foram referidas anteriormente: procurava-se mais uma hierarquização de problemas, um esforço de transição e um maior conhecimento da realidade criando-se, assim, pré-condições para uma ação de planejamento mais profícua no futuro. Justamente neste aspecto estão as maiores contribuições do Plano Trienal, pois não se pode negar que a sua experiência foi valiosa. Quando se compara o Plano Trienal com o atual Programa Estratégico de Governo 1968-1970, não se pode negar que o planejamento já avançou alguns passos, sendo muito maior o conhecimento que se tem da economia brasileira e da utilização dos instrumentos de política econômica. Do maior conhecimento da realidade brasileira, uma parte deve ser creditada ao esforço do Plano Trienal em ordenar os problemas, aos debates que suscitou e pelas pesquisas então realizadas ou a que deu origem posteriormente. Também no manuseio dos instrumentos de política econômica a experiência obtida na fase em que se tentou a aplicação do Plano muito contribuiu para

o conhecimento de seus efeitos e de suas limitações, permitindo, assim, o seu aprimoramento.

Em síntese, pode-se dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte em que êle se propôs a intensificar o esforço de planejamento do país. Para quem considere que o planejamento no Brasil vai depender unicamente dêste ou daquele Plano ou que se possa isolar um do outro, vale lembrar que "... o planejamento não é um esforço periódico, que se traduz num plano para um determinado número de anos, senão um processo contínuo, que requer adaptações e correções freqüentes para ter em conta as modificações de toda ordem com relação às condições iniciais, como também para ir incorporando as experiências que o próprio processo de planejamento vai oferecendo"⁷.

(7) VUSCOVIC, P. *Técnicas de Planificación*, Santiago do Chile, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1962.