

MANESCO - ADVOCACIA
TOMBO: <u>528</u>
CDU: _____
PHA: _____
EX: <u>1 vol 23/1971</u>

# revista de direito público

**MANESCO,  
RAMIRES,  
PEREZ,  
AZEVEDO  
MARQUES**  
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

edição da **RT** EDITORA  
REVISTA DOS  
TRIBUNAIS

ACÇÃO DISTR. LIVROS  
R. Tabatinguera, 140-15. and. conj. 1618  
Fone: 35-0392  
São Paulo - CEP 01020

**EDITORA  
REVISTA DOS  
TRIBUNAIS**



Redação e administração: Rua Conde do Pinhal, 78  
Tels. 37-8689 e 37-9772.

---

Os colaboradores da RDP gozam de inteira liberdade de opinião,  
respondendo pelos conceitos emitidos em trabalhos assinados.

---

**ASSINATURAS**

Rua Conde do Pinhal, 78 (Livraria Revista dos Tribunais) —  
Tel. 37-8689.

Valores e correspondência devem ser enviados à

**EDITORA  
REVISTA DOS  
TRIBUNAIS**





## A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM DIREITO DO PLANEJAMENTO

LUIZ FERNANDO COELHO

Professor da Universidade Federal do Paraná e  
da Universidade Católica do Paraná

### 1. O planejamento brasileiro e o federalismo

Antes da Constituição de 1946, a execução de uma política de planificação da economia brasileira esbarrava no princípio da autonomia dos Estados, fundamental para o federalismo da nação brasileira. Não que o planejamento seja incompatível com o federalismo, mas, sim, as especificidades do Estado federal brasileiro tornavam extremamente difícil a implantação de planos globais de desenvolvimento, e mesmo regionais.

A época imperial (1822-1889) se caracteriza por forte centralização, característica das monarquias parlamentaristas do século XIX, de modelo europeu, seguidas pelo Brasil após a sua independência de Portugal. Em matéria de planejamento nada se registrou, pois a administração imperial cuidou sobretudo de consolidar a autonomia em termos políticos e assegurar a integridade do imenso território, enquanto a vida econômica da jovem nação, baseada na agricultura e na mineração, se processava nos termos do liberalismo mais radical; não havia, por conseguinte, nem a consciência do subdesenvolvimento do País, muito menos condições políticas e sociais para qualquer intervencionismo planificador, nem mesmo indicativo.

Em 1889, a monarquia brasileira é substituída pela forma republicana de

governo, segundo o modelo americano, que fora a inspiração política das revoluções brasileiras desde a Inconfidência Mineira (1792). As províncias foram elevadas à categoria de Estado, com autonomia administrativa e financeira, reservados os casos de intervenção da União nos Estados. O art. 6.º da Constituição republicana de 1891 dispunha: "O Governo Federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: 1.º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro; 2.º) para manter a forma republicana federativa; 3.º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos governos; e 4.º) para assegurar a execução de leis e sentenças federais."

A autonomia dos Estados em matéria econômica era assegurada no art. 5.º, que dispunha: "Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorro ao Estado que, em caso de calamidade pública, o solicitar."

Da rigidez constitucional resultava, obviamente, o máximo de abstenção ou não interferência do poder central nos negócios internos de cada unidade federativa. A possibilidade de a União acorrer em auxílio da unidade, para atender a casos de calamidade pública, representou o início de uma política

assistencialista, origem do paternalismo econômico que sempre caracterizou as relações entre os Estados e o Governo da União. O dispositivo constitucional, porém, visava em especial ao Nordeste brasileiro, periodicamente assolado pelo fenômeno da seca. Assim é que, através do decreto legislativo n. 7.619, o governo republicano instituiu a Inspeção Federal de Obras contra as Secas, precursor dos modernos organismos regionais brasileiros. Em 1919, o Governo Federal determinou, por lei, o emprego de 2% da receita da União em obras contra a seca. O próximo passo deu-se com a Constituição de 1934 que, em seu art. 5.º, n. XV, limitava à competência privativa da União "organizar defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte". Este dispositivo não foi mantido na Constituição de 1937, sendo, porém, restaurado na Carta de 1946, que atribuía privativamente à União, "organizar defesa permanente contra os efeitos da seca, das endemias rurais e das inundações".

A importância da Constituição de 1946 para o tema do direito do planejamento,<sup>1</sup> entretanto, decorre da conscientização, inserida em texto constitucional, da necessidade de uma ação permanente e planejada com vistas ao desenvolvimento das regiões brasileiras mais atrasadas, econômica e socialmente, quais sejam, o já sofrido Nordeste e a despovoada Amazônia. Dois fatores devem ser ressaltados: primeiramente, a vinculação permanente de determinados percentuais da

renda nacional nessa tarefa de desenvolvimento; segundo, o emprego da palavra plano, pela primeira vez, num texto constitucional, ao ficar determinada a exceção de um "plano de valorização econômica da Amazônia". Além disso, além dos percentuais de renda aplicados diretamente pela União, ficava estabelecida a participação dos Estados e Municípios pertencentes àquelas regiões na ação comum, através da vinculação de percentuais das respectivas receitas tributárias, recursos esses a serem aplicados por intermédio do Governo Federal. Providências semelhantes foram determinadas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, relativamente à região compreendida pelo Rio São Francisco e seus afluentes. Ficavam assim delimitadas, constitucionalmente, três regiões de planejamento econômico, o Nordeste, a Amazônia e o Vale do São Francisco, origem dos organismos regionais criados entre 1946 e 1967 que, congregando os Estados das respectivas regiões, exercem a ação federal, orientam e limitam a ação dos Estados e Municípios, no que concerne à economia de cada um. Estas entidades são as seguintes: Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, hoje Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), hoje representado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), Comissão do Vale do São Francisco, atual Superintendência do Vale do São Francisco (SUVALE), Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste, transformada em Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (SUDESUL), Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO).

Há que salientar o fato, já estudado por eminentes tratadistas, de que se está operando uma profunda transformação na própria índole do federalismo brasileiro, sob a égide dos organismos regionais. O Brasil, república federativa constituída por Estados autônomos, está realizando uma nova experiência em

1. Sobre direito do planejamento: Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, "Organização e mecânica administrativa das empresas públicas", in RDA, vol. 104, 1971; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, "Ensaio sobre a mecânica política do Estado", Curitiba, 1969; Themístocles Cavalcanti, "Intervenção da União no domínio econômico", in "Estudos sobre a Constituição Brasileira", editado pela Fundação Getúlio Vargas, 1954; Bilac Pinto, "O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas", idem; Roberto de Oliveira Campos, "Economia, Planejamento e Nacionalismo", Rio, 1963; Celso Antônio Bandeira de Mello, "Natureza e Regime Jurídico das Autarquias", São Paulo, 1968; Luiz Fernando Coelho, "Economia, Direito e Planejamento", in "Paraná Judiciário", vol. 86, fasc. VI, 1967.

matéria de federalismo, transformando-se numa federação de regiões.<sup>2</sup>

## 2. O planejamento no direito administrativo brasileiro

O estado atual da administração do planejamento representa o aperfeiçoamento de uma série de medidas que culminaram com a institucionalização do planejamento nacional, após a criação do Ministério do Planejamento, em 1967.

A origem do Ministério do Planejamento, dentro do direito administrativo brasileiro, reside na antiga Comissão Nacional de Planejamento, criada pelo decreto n. 51.152, de 5.8.1961, que, diretamente subordinada ao Presidente da República, tinha por finalidade coordenar a elaboração e execução de diversos projetos setoriais de desenvolvimento e elaborar o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social. O decreto n. 154, de 5.8.1961, exarado pelo Conselho de Ministros, alterou a estrutura e composição da Comissão, atribuindo-lhe a finalidade mais ampla de: a) reunir, coordenar ou realizar os estudos e levantamentos necessários ao planejamento plurianual do desenvolvimento econômico e social do País; e b) coordenar e harmonizar, em planos gerais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgão público ou entidades privadas. Pequenas alterações na organização foram introduzidas pelos decretos ns. 215, de 23.11.1961, e 324, de 7.12.1961.

Considerando a necessidade de harmonizar a política econômico-financeira com os objetivos definidos na Carta de Punta del Este, de 17.8.1961, o Conselho de Ministros, pelo decreto n. 1.040, de 23.5.1962, criou a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP), constituída de cinco membros, indicados pelo Presidente do Conselho de Ministros e pelo Secretário Geral da Comissão Nacional de Planejamento, o qual, além desta função, acumulava as

de Secretário Geral e Coordenador da COCAP.

Pertence ainda à época do parlamentarismo brasileiro a criação de dois cargos de Ministro Extraordinário, com a finalidade, em tanto vaga, de executar determinada e importante tarefa administrativa de caráter especial e dar assistência nos trabalhos políticos e administrativos, ao Presidente do Conselho de Ministros, além da atribuição política de líder do Governo na Câmara dos Deputados ou no Senado (lei delegada n. 1, de 25.9.1962). Para a institucionalização do planejamento brasileiro, a criação de tais cargos de Ministro sem pasta é deveras importante, pois que, logo em seguida, pelo decreto n. 1.422, de 27.9.1962, um dos ministros extraordinários recebe a incumbência de dirigir e coordenar a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social, que seria submetido ao Poder Executivo; pelo citado decreto ficava oficializada a designação "Ministro de Estado extraordinário responsável pelo planejamento", sendo que a sua competência incluía a coordenação dos planos e atividades da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, da Comissão do Vale do Rio São Francisco e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País; além disso, os planos de ajuda externa, econômico-financeira e de assistência técnica prestada a órgãos da administração federal deveriam ser submetidos ao Ministro. Relativamente à organização dos serviços, o decreto subordinava ao Ministro Extraordinário a Secretaria da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso, a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento e os seguintes órgãos, integrantes da estrutura da Comissão Nacional de Planejamento: Secretaria Técnica, Comissão de Coordenação, regional e setoriais, assim como os grupos de trabalho.

A volta ao sistema presidencial, com a Emenda Constitucional n. 6, de 23.1.1963, ensejou profundas modifica-

2. Paulo Bonavides, "O planejamento e os organismos regionais como preparação a um federalismo das regiões", in RDA, vol. 99, 1970.

ções nos procedimentos já implantados; assim, pelo decreto n. 51.872, de 1.º.4.1963, aprova-se o Regimento do Gabinete Civil da Presidência da República, o qual compreendia, entre outros, uma Assessoria Técnica incumbida de assistir à Presidência da República na apreciação e decisão relativas a política e programas do Governo Federal. Posteriormente, o Coordenador Geral da Assessoria Técnica, mais os Chefes dos Gabinetes Civil e Militar passaram a constituir uma Coordenação do Planejamento Nacional (decreto n. 52.256, de 11.6.1963), incumbidos de coordenar, no prazo de 120 dias, em colaboração com os Ministérios civis e militares, órgãos de administração direta, indireta, de desenvolvimento regional, autarquias e empresas mistas, a Relação de Projetos Prioritários que, apreciados pelos Ministros de Estado, responsáveis pelo setor respectivo e aprovados pelo Presidente da República, seriam implementados pelo Poder Executivo no período de julho de 1963 a janeiro de 1966. O mesmo decreto determinava à Coordenação do Planejamento com os Ministros da Fazenda e das Relações Exteriores, estabelecesse o programa de recursos financeiros, internos e externos, de que o Governo poderia dispor para assegurar a realização do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social. Finalmente, a Comissão Nacional de Planejamento e a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso passavam a subordinar-se à Assessoria Técnica da Presidência da República, cujo Coordenador Geral passava a exercer as funções de Secretário Geral de ambas as comissões. Subordinado à Assessoria Técnica ficava ainda o antigo Conselho de Desenvolvimento, criado pelo decreto n. 38.744, de 1.º.2.1956. Com tais providências, era praticamente total a centralização administrativa em matéria de planejamento. O decreto n. 53.560, de 18.2.1964, introduziu novas modificações estruturais na Comissão Nacional de Planejamento, sem alterar todavia a sistemática imposta, cujos objetivos políticos eram reforçar a Presidência da República na tomada de decisões em matéria econômica e social.

O advento da revolução de 31.3.1964 ensejou uma radical modificação no panorama jurídico em matéria de planejamento.<sup>3</sup>

Pelo decreto n. 53.914, de 11.5.1964, centralizou-se na pessoa do Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, a direção e coordenação dos trabalhos de revisão do plano nacional de desenvolvimento; pelo mesmo ato se extinguiram os antigos órgãos de planejamento, com exceção da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso, que, não obstante, ficava subordinada ao Ministro Extraordinário; desapareciam assim a Coordenação de Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Desenvolvimento e o Conselho de Desenvolvimento. Entretanto, a existência de numerosos órgãos dotados de autonomia administrativa, com atribuições de política econômica em importantes setores da administração federal, ensejou a criação, pela lei n. 4.344, de 12.6.1964, de um cargo de Ministro Extraordinário, além dos dois existentes desde a lei delegada n. 1, de 1962, incumbido de coordenar a ação dos antigos organismos regionais quais sejam, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a Comissão do Vale do Rio São Francisco, a Comissão de Desenvolvimento do Centro-Oeste, e a Comissão Especial de Faixa de Fronteira; passaram a integrar ainda a nova pasta os seguintes órgãos, relacionados com o planejamento regional: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a Fundação Brasil Central, a Administração dos Territórios

3. Hélio Beltrão, "A Revolução e o Desenvolvimento", publicação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969. João Paulo dos Reis Velloso, "A Experiência Brasileira: Desenvolvimento e Transformação", Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971. "Desenvolvimento e Planejamento", pronunciamento dos Ministros Reis Velloso e Hélio Beltrão, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969. Guerreiro Ramos, "Administração e Estratégia do Desenvolvimento".

Federais, o Serviço Nacional de Municípios e o Parque Nacional do Xingu. As atribuições do Ministro de Estado Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais ficavam definidas pelo decreto n. 54.026, de 17.7.1964.

Ficava destarte a administração do Governo Federal dotada de três cargos de ministro extraordinário, ditos ministros sem pastas: Ministro Extraordinário para os Assuntos do Gabinete Civil da Presidência da República, Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e Ministro Extraordinário para a Coordenação dos Organismos Regionais. Muito embora as tarefas específicas de planificação fossem da competência do Ministro do Planejamento, o Ministro dos Organismos Regionais passava a representar nisso importante fator, dada a importância cada vez maior dos órgãos regionais na elaboração e execução dos planos.

Faltava, porém, um organismo especializado em matéria de planejamento, já que as imensas tarefas burocráticas dos Ministros Extraordinários, especialmente numa fase de saneamento financeiro e administrativo, estavam a interferir na fiel avaliação dos procedimentos e resultados da ação do Governo. Esta lacuna foi preenchida pela criação do Conselho Consultivo do Planejamento — CONSPLAN, através do decreto n. 55.722, de 22.2.1965, órgão de consulta do Governo junto ao Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica.

A criação do CONSPLAN significou duas importantes contribuições, no que concerne ao aspecto jurídico: primeiramente, a composição do órgão incluía representantes das classes trabalhadoras, indicados pelas confederações nacionais de trabalhadores, representantes das classes produtoras, apresentados por confederações patronais de âmbito nacional, um representante da imprensa, um do Conselho Nacional de Economia, representantes de companhias ou organizações estaduais ou regionais de planejamento ou desenvolvimento econômico, além de quatro técnicos de reconhecida competência profissional, sendo dois no

campo da economia, um no campo da sociologia e outro no da engenharia. Tal composição demonstra a preocupação em fazer participar, na elaboração dos planos, os agentes diretamente interessados na sua execução, e, mais ainda, leva a uma guinada radical em direção à empresa privada, isto é, ao fomento da iniciativa privada como agente do desenvolvimento, o que contrastava com a tendência socializante anterior ao ato institucional de 31.3.1964. A segunda contribuição diz respeito ao alcance realmente integrativo das atribuições da CONSPLAN, em relação a todos os setores da vida nacional, baseado em considerações de ordem exclusivamente técnica. Assim a competência da Comissão vinha definida nos seguintes itens: a) opinar sobre o Programa de Ação Econômica do Governo, inclusive quanto às modificações nele introduzidas, em revisão anual, para juntá-lo ao orçamento de investimentos; b) apreciar a execução do Programa de Ação e do Plano Respeetivo; c) contribuir com estudos e sugestões para a elaboração de programas e planos econômicos do Governo, assessorando a este quanto aos problemas de planejamento; d) examinar a política salarial do País, com o objetivo de enquadrá-la dentro dos objetivos dos programas de desenvolvimento econômico e de estabilização monetária, fazendo as recomendações que considerar úteis; e) sugerir medidas tendentes ao aumento da produtividade geral ou setorial, indicando as medidas adequadas de estímulo, fixando as providências necessárias, sejam as de financiamento, de amparo à exportação, de política fiscal, como instrumento de ação econômica; f) opinar sobre a integração dos programas regionais e estaduais de desenvolvimento econômico com os planos e programas do Governo Federal, no sentido de harmonizá-los, evitando duplicidade de esforços ou descoordenação de providências e formulando as recomendações adequadas; g) opinar sobre planos e programas setoriais de desenvolvimento econômico, como os de agricultura, habitação, educação e outros, visando a dar-lhes adequado enquadramento no conjunto de medidas a serem recomen-

dadas para inclusão nos planos e programas nacionais; h) opinar sobre problemas gerais ligados ao desenvolvimento econômico do País, como os de mão-de-obra, financiamento, produtividade e outros, sugerindo as medidas corretivas ou estimulantes que considerar adequadas.

Além disso, a lei facultava a convocação de órgãos e entidades oficiais ou privadas para comparecer às sessões do CONSPLAN, sempre que necessário, a fim de prestar colaboração, fornecer dados estatísticos e quaisquer elementos de interesse para os objetivos do Conselho. Poderia ainda criar grupos de trabalho para o exame de problemas determinados, convocando, para esse fim, técnicos e colaboradores.

Paralelamente a essas medidas de organização, o Governo iniciou providências no sentido de dotar a administração do plano de maior flexibilidade na movimentação de valores, com vistas à melhoria de eficiência, sem os emperamentos que uma burocracia rígida pode acarretar. Assim, pelo decreto n. 55.785, de 22.2.1965, determinava-se ao Ministro da Fazenda que colocasse à disposição do Ministro do Planejamento a totalidade dos recursos orçamentários e extraorçamentários, inclusive os atribuídos ou postos à disposição dos órgãos anteriormente extintos quais sejam, a Coordenação do Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Planejamento, o Conselho de Desenvolvimento e Grupo de Trabalho. O mesmo decreto autorizava o Ministro do Planejamento a delegar competência para a movimentação de recursos. Maior flexibilidade ainda foi concedida pelo decreto n. 56.700, de 9.8.1965, o qual determinava que as prestações de contas dos recursos postos à disposição do Ministro Extraordinário para o Planejamento fossem feitas diretamente ao Presidente da República; pode-se questionar a legalidade de tal providência, pois que, perante a Constituição de 1946, com as limitações introduzidas pelo ato institucional n. 1, os Ministros de Estado eram diretamente responsáveis pelos valores que movimentavam, perante o Tribunal

de Contas. Face ao decreto a que nos referimos, o Presidente da República chamava a si a responsabilidade de prestação de contas.

Pelo decreto n. 58.317, de 2.2.1965, aumentava-se a representação das classes trabalhadoras e produtoras no Conselho Consultivo de Planejamento, ao mesmo tempo em que o Presidente da República passava a ser o Presidente do Conselho.

Todas estas providências foram finalmente consolidadas num único documento, qual seja, o decreto-lei n. 200, de 27.2.1967, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa.<sup>4</sup> O referido decreto-lei erigiu o planejamento como princípio fundamental da administração pública, e determinou que a ação governamental obedecesse a planejamento que viesse a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional norteando-se segundo planos e programas elaborados, e compreendendo a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, o orçamento-programa anual e a programação financeira de desembolso. A forma de elaboração dos planos e programas é disciplinada no Título III; assim, a ação administrativa do Poder Executivo deve obedecer a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e coordenação superior do Presidente da República. A competência para orientar e dirigir a elaboração dos programas setoriais e regionais correspondentes a cada Ministério é do respectivo Ministro de Estado, cabendo especificamente ao Ministro do Planejamento e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e

4. J. de Nazaré T. Dias, "A Reforma Administrativa de 1967", Fundação Getúlio Vargas, 1968. Arízio de Viana, "O Problema da Racionalização Administrativa no Brasil", 1951; Kleber Nascimento, "Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira", in "Revista de Administração Pública", 1º semestre; Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, "Regime Jurídico das Empresas Públicas no Brasil", La Plata, 1970.



consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo. A aprovação final, porém, é competência do Presidente da República. O orçamento-programa é instrumento que pormenoriza a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que serve de roteiro à execução coordenada do programa anual. A fim de que o ritmo de execução do orçamento esteja ajustado ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda devem elaborar em conjunto a programação financeira de desembolso, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho. Toda a atividade administrativa deve ajustar-se à programação governamental e ao orçamento programa, e os compromissos financeiros somente podem ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso. O Título VII disciplina as áreas de competência dos Ministérios, dividindo-os em cinco setores: setor de planejamento governamental, setor econômico, setor social e setor militar. O setor de planejamento, que é o que nos interessa no presente estudo, é de competência exclusiva do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, compreendendo a sua atuação as seguintes áreas: I — plano geral do Governo, sua coordenação. Integração dos planos regionais. II — estudos e pesquisas sócio-econômicas, inclusive setoriais e regionais; III — programação orçamentária, proposta orçamentária anual; IV — Coordenação da Assistência Técnica Internacional; V — sistemas estatístico e cartográficos nacionais; VI — organização administrativa. Entre as disposições gerais, disciplinadas no Título X, determina-se a vinculação, ao Ministério do Planejamento, do Plano Nacional do Desenvolvimento Econômico, e autoriza-se o Poder Executivo a instituir, sob a forma jurídica de fundação, o Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridas pelo planejamento econômico-social de interesse imediato do Ministério do

Planejamento. Finalmente, o art. 199, n. I, determinava a criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com absorção dos órgãos subordinados ao Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, e o Ministério do Interior, com a absorção dos órgãos subordinados ao Ministro Extraordinário para Coordenação de Organismos Regionais.

### 3. A ação planificadora

Montada a infra-estrutura administrativa e estabelecidos os critérios gerais, passou o Governo à ação; ora, a Constituição do Brasil, promulgada em 24.I.1967, atribuía ao Congresso Nacional dispor sobre planos e programas nacionais, regionais e orçamentos plurianuais, com a sanção do Presidente da República (art. 46, n. III). Por outro lado, o processo legislativo, possibilitava a elaboração de leis complementares à Constituição, votadas por maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional (Câmara de Deputados e Senado Federal) e facultava ao Presidente da República a elaboração de leis mediante delegação do Congresso Nacional através resoluções, devendo esta, porém, especificar o seu conteúdo e os termos para o seu exercício (lei delegada). Facultava-se igualmente ao Presidente da República expedir decretos-leis sobre segurança nacional e finanças públicas, em casos de emergência. No capítulo reservado à ordem econômica e social, o desenvolvimento econômico é erigido em princípio constitucional, ao lado da liberdade de iniciativa e harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, facultada a intervenção no domínio econômico e o monopólio de determinadas indústrias ou atividades, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais. Mediante lei complementar, é facultado à União estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios integrados na mesma comunidade sócio-econômica.

Esta disposição representou um passo decisivo no processo de regionalização do federalismo brasileiro a que nos referimos no início deste ensaio.

Com base no art. 46, n. III, da Constituição, o Congresso Nacional aprovou a lei complementar n. 3, de 7.12.1967, fixando os seguintes princípios relativos ao planejamento governamental:

a) Plano Nacional é o conjunto de decisões harmônicas destinadas a alcançar, no período fixado, determinado estágio de desenvolvimento econômico e social, devendo ser apresentado sob a forma de diretrizes gerais e dele constando as definições básicas adotadas, os elementos de informação que as justificarem e a determinação dos objetivos globais pretendidos. O Plano Nacional deve ainda indicar as decisões alternativas que poderão ser adotadas durante a sua execução a fim de que o resultado final seja efetivamente alcançado.

b) Os Planos Nacionais elaborados pelo Executivo devem ser quinzenais, e devem ser submetidos à deliberação do Congresso Nacional até o dia 1.º de março do ano imediatamente anterior ao término do Plano Nacional que estiver em vigor; se o Poder Executivo não encaminhar o Plano dentro desse prazo, o Poder Legislativo elaborará o Plano Nacional. Encaminhado pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional tem 120 dias para deliberar, sendo considerado aprovado se o Congresso não se manifestar no prazo.

c) Em decorrência do Plano Nacional, os projetos a serem executados, sob a responsabilidade do Poder Público, devem ser ordenados em programas setoriais e regionais.

d) O Orçamento Plurianual de Investimentos é a expressão financeira dos programas setoriais, consideradas exclusivamente, as despesas de capital. Este orçamento deve abranger período de três anos, deve ser elaborado sob forma de orçamento-programa e conter os programas setoriais, seus subprogramas e projetos e o respectivo custo, especificados os recursos anualmente destinados à sua execução; cada programa setorial deve determinar os objetivos a serem atingidos em sua execução.

e) A apreciação do Orçamento Plurianual de Investimentos pelo Poder Legislativo sofre algumas limitações, tendo em vista a preservação da consistência e coerência dos programas, subprogramas e projetos; assim, o Legislativo somente pode deliberar sobre o mérito dos objetivos selecionados, sua compatibilidade e adequação com os objetivos do Plano Nacional, o mérito das prioridades fixadas, o mérito dos programas propostos, seus instrumentos de implementação, seus desdobramentos e conseqüências, e sobre a previsão dos recursos indicados. Na fase de elaboração legislativa, não se admitem emendas ao Projeto de Orçamento Plurianual de Investimentos que elevem ou reduzam a despesa ou a receita global, salvo se, comprovadamente, ocorrer erro de estimativa que proponha a inclusão de projetos cujo custo estimado não possa ser justificado juntamente com a apresentação da emenda, e que modifiquem projetos a serem executados por órgão da administração indireta, que não recebam subvenções ou transferência à conta do Orçamento. O prazo para apreciação do Orçamento Plurianual é também de 120 dias, considerando o orçamento aprovado se o Congresso não deliberar.

f) Somente ao Poder Executivo cabe a iniciativa de leis que impliquem em alterações do Plano Nacional já aprovado.

O mesmo ato complementar n. 3 estendeu aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal as disposições nele contidas sobre a matéria de legislação de orçamento.

A 20.6.1968, o Ministro Hélio Beltrão, do Planejamento e Coordenação Geral, encaminhou ao Presidente da República o primeiro plano de governo, denominado Programa Estratégico de Desenvolvimento, em 15 volumes. Em sua elaboração, durante mais de seis meses, trabalharam cerca de cem especialistas do Governo e do setor privado, sob a coordenação do Ministério do Planejamento. O Programa Estratégico do Desenvolvimento continha, além da programação das atividades governamentais no triênio 68/70, uma nova estratégica

para o desenvolvimento nacional com a projeção de efeitos para o futuro.

A nova estratégia baseava-se na necessidade de ser o desenvolvimento acelerado e auto-sustentado, capaz de gerar dentro de si próprio os impulsos necessários ao seu dinamismo, preconizando o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes, comunicação) e social (educação, habitação, saúde e saneamento), e ainda uma vigorosa política de exportação e a redução de custos básicos. Destacava a importância da modernização das estruturas econômicas e sociais do País, colocando ênfase na reforma educacional, na aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na reforma administrativa. Estão igualmente definidos no programa: os objetivos básicos, as políticas fundamentais: monetária, de mercado de capitais, tarifária, cambial e de comércio exterior; tributária, salarial, de distribuição de renda, etc., os principais instrumentos de execução dessas políticas; os chamados elementos macro-econômicos (crescimento do produto interno bruto, inflação, emprego, consumo, investimentos, importações). Os fatores do desenvolvimento (mão-de-obra, capital físico, progresso tecnológico); as áreas estratégicas selecionadas, as metas estratégicas; o programa a ser empreendido em cada área estratégica; e, finalmente a identificação e quantificação dos principais projetos, públicos e privados, a serem executados no triênio, dentro de cada área estratégica. Finalmente, definiu-se o plano apenas como um instrumento através do qual se atingia determinados objetivos e alertava-se para o fato de que o importante são os objetivos e não o instrumento. Conseqüentemente, não deveria o Governo escrivizar-se à forma atual do Plano, mas, pelo contrário, ajustá-lo às novas circunstâncias, sempre que necessário, ao alcance dos objetivos, e retificar as hipóteses e previsões que não recebessem a sanção dos fatos.

Pelo decreto n. 63.280, de 25.9.1968, o Presidente da República instituiu, junto ao Ministério do Planejamento e

Coordenação Geral, 10 Grupos de Acompanhamento, destinados a apreciar as sugestões que venham a ser oferecidas ao Programa Estratégico de Desenvolvimento, opinando sobre a sua eventual incorporação ao Programa, acompanhar a execução do programa de maneira sistemática e propor a criação dos instrumentos ou sugerir medidas necessárias à boa execução do programa. À luz da experiência decorrente do funcionamento dos grupos, o Ministério do Planejamento deveria propor, oportunamente, a criação de um sistema permanente de acompanhamento de execução do Programa Estratégico.

Com base na faculdade concedida ao Presidente da República, pelo art. 9.º do ato institucional n. 5, de 13.12.1968, de legislar mediante atos complementares ao ato institucional, a 29.1.1969, foi baixado pelo Presidente da República o ato complementar n. 43, de 29.1.1969, alterando a sistemática anterior de planejamento.

Assim, os planos nacionais passaram a ser obrigatoriamente quadriennais, e, apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, deveriam definir objetivos e políticas globais, setoriais e regionais. Com a mesma duração e concepção, e obedecendo às diretrizes estabelecidas no Plano Nacional, facultava-se ao Poder Executivo elaborar, para aprovação pelo Congresso Nacional, planos regionais específicos para as áreas de menor desenvolvimento, notadamente o Nordeste e a Amazônia.

O sistema de aprovação legislativa do plano tornou-se mais rigoroso: reduzia-se para 90 dias o prazo para aprovação integral ou formulação de ressalvas ou restrições; no caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deveria proceder, no prazo de 60 dias à reformulação das partes ressalvadas e republicação do Plano com os textos reformulados, para vigência imediata. Ao Congresso Nacional é facultado aprovar ou rejeitar as partes reformuladas, não podendo emendá-las. A falta de deliberação implica em aprovação, uma vez esgotado o prazo. Após o primeiro ano de vigência, poderia o Poder Executivo

propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano. Finalmente, se dispunha que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento teria que ser encaminhado ao Congresso Nacional até 15.9.1971.

A experiência dos grupos de trabalho instituídos pelo decreto n. 63.280, permitiu que, a 27.1.1969, se instituisse um sistema permanente de acompanhamento da execução do Programa Estratégico, através de outro decreto, de n. 64.031. Os considerandos deste decreto ressaltavam a necessidade de um sistema eficiente e permanentemente atualizado, capaz de permitir a revisão e aperfeiçoamento da execução do programa, bem como a importância da implantação progressiva, mas rapidamente aperfeiçoada deste sistema, a fim de fortalecer o esforço de racionalização e modernização do funcionamento do setor público.

O Sistema de Acompanhamento da Execução do Programa Estratégico de Desenvolvimento, em caráter global e setorial, ficou condensado em normas relativas a relatórios trimestrais, que seriam encaminhados pelos Ministérios e entidades vinculados aos diversos setores, ao Presidente da Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento. As normas disciplinaram, com detalhes, o acompanhamento financeiro e acompanhamento físico e geral, relativamente às diversas áreas estratégicas: agricultura e abastecimento, infra-estrutura (energia elétrica, petróleo e gás combustível, transportes, comunicação, contenção ou redução dos custos básicos que se encontram sob controle direto ou indireto do governo (energia elétrica, óleo combustível, carvão, sal, enxofre, cimento e borracha), consolidação das indústrias básicas (mecânica e elétrica, siderúrgica, metais não ferrosos, química, mineração, construção e pesquisas de recursos minerais), aumento da eficiência do setor público, desenvolvimento científico e tecnológico, e desenvolvimento social (educação e recursos humanos, habitação, saúde, saneamento e desenvolvimento regional).

O antigo Instituto de Pesquisa Econômico-Social Aplicada (IPEA), organizado sob a forma de fundação, e que se

constituíra num dos órgãos mais expressivos da organização do planejamento brasileiro, passou, pelo decreto n. 64.016, de 22.1.1969, a denominar-se Instituto de Planejamento Econômico e Social, mantida, porém, a sigla que o consagrara perante a opinião pública — IPEA — e a ter as seguintes atribuições: auxiliar o Ministro do Planejamento e Coordenação Geral na elaboração dos programas globais de governo e na coordenação do sistema nacional de planejamento; promover atividades de pesquisa aplicada nas áreas econômica e social; promover atividades de treinamento para o planejamento e a pesquisa aplicada.

O ato complementar n. 76, de 21.10.1969, introduziu novas modificações no sistema de elaboração de planos nacionais; pela nova lei, a duração de cada Plano Nacional de Desenvolvimento deveria ser igual à do mandato do Presidente da República, devendo ser submetido à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano do mandato presidencial. Estabelecia-se finalmente que o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento seria encaminhado ao Congresso até 15.9.1971, e teria vigência nos exercícios de 1972, 1973 e 1974. Entretanto, o Orçamento Plurianual de Investimentos, abrangendo os exercícios de 1971, 1972 e 1973, seria encaminhado ao Congresso Nacional até 31.3.1971; a lei complementar n. 9, de 11.12.1970, fez coincidir com os prazos de encaminhamento, isto é, até 15 de setembro, tanto do Plano Nacional como do Orçamento Plurianual.

#### 4. A Emenda Constitucional de 1969 e o primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento

A 17.10.1969, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 1, dando nova redação à Constituição de 1967; no que concerne ao planejamento, foi mantida e aperfeiçoada a sua elevação a princípio constitucional, reforçando o papel do Executivo na elaboração, implementação e controle da execução do Plano.

A 15.9.1971, o Presidente da República, em Mensagem de n. 343, submete à

consideração do Conselho Nacional, o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1972 a 1974, segundo o disposto no art. 43, n. IV, da Constituição e na lei complementar n. 9. Conforme os termos da mensagem, o plano define, em sentido global, a estratégia do desenvolvimento brasileiro, capaz de assegurar a continuidade do crescimento a taxas entre 8% e 10% ao ano, e de construir, no País, uma sociedade desenvolvida; delinea as concepções e os meios para a consolidação de economia moderna, competitiva e dinâmica, com setor público eficiente e com estruturas empresariais sólidas, tecnológica e financeiramente; estabelece bases para efetivar a integração nacional, visando, principalmente, a desenvolver o Nordeste e desenvolver a Amazônia, a fim de que o País possa valer-se convenientemente de seus recursos humanos e da sua dimensão continental; e traça as linhas para a integração social. A estratégia proposta assenta, antes de tudo, na experiência de crescimento e transformação efetuada a partir de 1964, e representa a projeção, nas próximas etapas, das conquistas econômicas e sociais já alcançadas para que o Brasil cresça mais rapidamente, tirando proveito da expansão acelerada do comércio internacional. O Plano é dividido em duas partes: a primeira compreende o modelo brasileiro e estratégia de desenvolvimento, a segunda, a execução da estratégia.<sup>5</sup>

Submetido ao Congresso Nacional, recebeu o Plano a aprovação, tendo sido transformado na lei n. 5.727, de 4.11.1971.

A sistemática jurídica administrativa do planejamento brasileiro pode ser resumida, nos seguintes itens: a) a plani-

ficação do desenvolvimento nacional é obrigação constitucional; b) a competência para estabelecer planos nacionais e regionais, bem como setoriais, é constitucionalmente atribuída à União, à qual é facultado intervir nos Estados que contrariem o planejamento nacional; c) a iniciativa da elaboração do Plano é primordialmente do Poder Executivo, sendo que a duração de cada Plano deve coincidir com o mandato do Presidente da República; no caso de inadimplemento dessa obrigação, cabe ao Congresso Nacional a iniciativa; d) a elaboração do Plano é atribuição do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a quem compete supervisionar e coordenar os planos setoriais e regionais, elaborados em cada área estratégica, e harmonizá-los no Plano Global. O acompanhamento da execução do Plano é supervisionado por grupos de trabalho do Ministério do Planejamento, um para cada área estratégica; e) o Plano Nacional, bem como os planos regionais e setoriais devem merecer a aprovação do Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. O Congresso Nacional poderá aprovar ou rejeitar, vedadas as emendas; poderá entretanto oferecer restrições, caso em que o plano deverá ser reformulado pelo Executivo, com vistas ao atendimento das exigências do Poder Legislativo; f) Pela aprovação do Legislativo o Plano é transformado em lei; g) O Orçamento Plurianual de Investimentos é parte integrante do Plano Nacional; h) o planejamento representa, do ponto-de-vista jurídico, a última fase do processo de intervenção do Estado no domínio econômico; as fases anteriores foram, o sistema de concessão de serviços públicos, o advento e desenvolvimento das sociedades de economia mista e o desenvolvimento das empresas públicas.

5. Metas e Bases para a Ação de Governo, Presidência da República, 1971.