

Comunicação 1

A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro *

JORGE VIANNA MONTEIRO **
LUIZ ROBERTO AZEVEDO CUNHA **

1 — Introdução

1.1 — A “crise do planejamento”

Desde meados da década de 60 a atividade de planejamento vem sendo considerada como diante de um impasse. Para alguns, as experiências feitas atingiram um *status* de catástrofe nacional; para outros, a experiência é inconclusiva. Paradoxalmente, a despeito dessa reavaliação crítica, nota-se uma intensificação do envolvimento dos governos na atividade econômica e, em certos casos, uma insistência na apresentação de Planos.

Refletindo essa atitude, reuniu-se em 1969, em Sussex, Inglaterra, uma conferência sobre a “crise do planejamento”, dando seqüência aos resultados de uma reunião mais específica que dois anos antes abordara a experiência indiana. A par dessas reuniões, publicações técnicas têm apresentado com freqüência uma visão crítica das experiências de planejamento em países de diferentes graus de desenvolvimento.¹ E mesmo no Leste Europeu as intensas re-

* Agradecemos os comentários feitos à versão original deste estudo (Documento de Discussão n.º 1, do Departamento de Economia, PUC/RJ, julho de 1973), em especial a Annibal V. Villela e Wilson Suzigan. Este estudo foi parcialmente financiado pelo Convênio CT-105 (MINIPLAN-PUC-CCS).

** Respectivamente, Professor Associado e Professor Assistente do Departamento de Economia da PUC/RJ.

¹ Entre outras referências relevantes, veja-se. W. Stolper, “Limitations of Comprehensive Planning in the Face of Comprehensive Uncertainty: crisis of planning or crisis of planners?”, in *Weltwirtschaftliches Archiv*, (1971), pp. 1-30;

formas na administração econômica, especialmente na Hungria, Tcheco-Eslováquia e, em certa medida, na União Soviética, acentuam essa atitude geral.

É possível que o termo “crise do planejamento” tenha sido criado face à inoperância de planos governamentais e, mais especialmente, de Planos Nacionais. As citações mais freqüentes e talvez mais significativas seriam o Quarto Plano Quinquenal da Índia (1968) e o Primeiro Plano Nacional da Inglaterra (1965). A conferência de 1969 não parece ter adicionado clareza à discussão, pelo menos em nível significativo. Todavia, uma de suas conclusões parece ser que a “crise” envolveria mais do que o destino atribulado dos Planos,² o que não chega a eliminar o freqüente vício de analisar o Plano e não o planejamento.

Genericamente, a avaliação da experiência de planejamento inclui dois grupos de argumentos: o primeiro toma o Plano como a característica essencial do planejamento; o segundo considera o aspecto organizacional dessa atividade. Tal distinção de modo algum é trivial, pois não só o Plano deve ser encarado num contexto administrativo-institucional, como a tomada de decisões pode se dar em bases não formais.

Embora o presente estudo se enquadre nessa última perspectiva, é relevante sumariar a primeira linha de argumentação. São argumentos típicos os seguintes:

i) um ponto de vista sempre presente é o da sofisticação dos planejadores e dos Planos. O excessivo zelo pela elegância economé-

—, “Two Types of Planning”, in *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, (março de 1970), pp. 45-57; R. Vernon, “Comprehensive Model-building in the Planning Process: the case of less developed economies”, in *Economic Journal*, (março de 1966), pp. 57-69; M. Faber e D. Seers (editores), *The Crisis in Planning*, 2 volumes, (Londres: Chatto and Windus, 1972); A. Cairncross, *The Short Term and the Long in Economic Planning*, (Washington: Economic Development Institute, 1966); P. T. Bauer, *Dissent on Development*, (Massachusetts: Harvard University Press, 1972), especialmente pp. 69-146; P. Streeten e M. Lipton (editores), *The Crisis of Indian Planning: economic policy in the 1960's*, (Londres: Oxford University Press, 1968).

² Veja-se, por exemplo, D. Seers, “The Prevalence of Pseudo-Planning”, vol. 1, M. Faber e D. Seers (editores), *op. cit.*, p. 19.

trica estaria comprometendo a relevância dos Planos, o que se agravaria num contexto de dados estatísticos de má qualidade;³

ii) uma variante desse argumento fala nos “modelos puramente econômicos” que, por não interligarem os desenvolvimentos econômico, social e político, seriam de pouco relevo operacional.

Tais argumentos, embora relevantes sob certos aspectos, não explicam totalmente o impasse. O mal uso de técnicas sofisticadas é mais um atributo do planejador sem senso crítico do que do planejamento e, de resto, como já se disse, um plano consistente não garante melhor implementação do que um plano que não o seja.

1.2 — A organização do planejamento

No âmbito da teoria,⁴ o planejamento é quase sempre tratado dentro de uma visão de um órgão central (OCP) que emite e recebe diferentes tipos de informação. Conquanto tal colocação pareça adequada ao estudo de economias socialistas, pode levar a sérios vícios de análise. O principal deles é o de tomar o plano como a característica essencial do planejamento e pretender identificar na economia um esquema de decisões em múltiplos estágios. Na

³ “A fundamental line of criticism emerges from this book. It avers that Indian planners rely too much on bad data; that consequently they over-emphasize the big aggregates of heterogeneous items, and neglect detailed and concrete analysis of social and economic microcosms; that such deficiencies have probably meant too much outlay on the more easily measurable sectors, and too little (and too wasteful) outlay in education and agriculture, where detailed field research is needed to predict responses to expenditures, and that (both as cause and as effect of this imbalance) planners know too little about the rates of return on many of their most important proposed schemes”. “Two Types of Planning”, M. Lipton e P. Streeten, (editores), *op. cit.*, p. 7.

⁴ São ainda indefinidos os contornos do que se poderia chamar de teoria do planejamento. Todavia, parece razoável supor que essa área do conhecimento científico se situa na confluência de fluxos da (i) teoria da alocação de recursos (equilíbrio geral), (ii) teoria e metodologia de Sistemas Econômicos Comparados, que se interligam com as contribuições da teoria de organizações e de análises histórico-institucionais, e (iii) teoria da decisão, inclusive o rumo da programação matemática e econometria.

experiência de vários países essa visão sofre inúmeras qualificações. A discussão a seguir aponta alguns argumentos que teriam contrapartida no caso brasileiro atual, o qual será examinado na Seção 2.

A primeira qualificação surge quanto à motivação do planejamento. Essa motivação parece variar segundo o estágio de desenvolvimento da economia.⁵ Até recentemente, o planejamento era encarado exclusivamente como um meio rápido de promover o crescimento econômico. Todavia, com a intensa participação do Setor Público na atividade econômica global e atingindo certa etapa crítica no desenvolvimento, o planejamento passa a ser visto como diretamente ligado à coordenação não apenas das relações Setor Público/Setor Privado, como das próprias atividades dentro do Setor Público que, por sua abrangência, tornaram-se bastante complexas.

Por outro lado, o comando das decisões de política situa-se, em geral, na esfera de outros Ministérios que não o do Planejamento. Essa constatação é extremamente relevante num estudo de organização do planejamento. Cairncross⁶ sumaria esse ponto:

“an economic development plan may be prepared almost in secret and without the participation — perhaps even without the knowledge — of the Ministry of Finance, only to be rejected on completion by those who had no hand in it.”

O mesmo ocorre no caso mais complexo da Índia, até recentemente o maior exemplo do planejamento na área não-soviética:

“He [the Minister of Planning] suffers from a certain isolation which is reinforced by a somewhat brooding and introspective manner. How far he is consulted by Government before important decisions are taken is not certain; presumably, as Minister of Plan-

⁵ Um precursor dessa conjectura, embora num contexto mais limitado, é H. Hunter, “Optimum Tautness in Development Planning”, in *Economic Development and Cultural Change*, vol. IX, n.º 4, Parte I, (julho de 1961), pp. 561-572. Veja-se também o excelente estudo de Joseph Berliner, “The Economics of Overtaking and Surpassing”, H. Rosovsky (editor), *Industrialization In Two Systems: essays in honor of Alexander Gerschenkron*, (Nova York: Wiley, 1966).

⁶ A. Cairncross, *op. cit.*, p. 23.

ning, he makes his views known. Certainly he sometimes omits to consult his colleagues and subordinates preferring to play a lone hand".⁷

É evidente que essa disfunção pode ser analisada não apenas em termos de suas implicações, como também parece relevante indagar quanto a seus determinantes. Quanto a este último aspecto, as raízes não estão possivelmente no campo econômico (como se evidencia no comentário de Hanson, acima), nem parece significativo dizer-se que elas estariam no destino atribulado dos Planos — a “causa” mais citada.

A conseqüência mais importante dessa disfunção está na descoordenação nas medidas de política — o que se agravaria substancialmente com uma “natural” repartição de atribuições entre os centros de decisão mais fortes e os mais fracos. Contudo, na medida em que essa descoordenação vá efetivando-se haverá a tendência de o centro forte absorver funções anteriormente atribuídas aos centros fracos.

2 — O planejamento econômico no Brasil

2.1 — Introdução

A criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, diferentemente do que ocorreu em diversos países, resultou de uma especialização de funções que de há algum tempo eram praticadas por núcleos de assessoria, a nível presidencial.⁸ Se, de um lado, esses núcleos tinham força política, a multiplicidade de funções que

⁷ A citação refere-se a Asoka Mehta que ocupou o cargo de Vice-Presidente da Comissão de Planejamento, na Índia, o que corresponde ao cargo de Ministro do Planejamento. A. Hanson, “Power Shifts and Regional Balances”, P. Streeten e M. Lipton (eds.), *op. cit.*, p. 47.

⁸ A evolução dos órgãos centrais do Planejamento no Brasil é bastante confusa, coexistindo por vezes Comissões ou Coordenações com atribuições bastante similares. Com a criação do cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica (1964) todos esses órgãos foram extintos. Ver a esse respeito, Jorge G. da Costa, *Planejamento Governamental: a experiência brasileira*, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971).

progressivamente lhes era adicionada recomendava um tipo de organização diferente. De início, o novo Ministério reteve boa dose de força política, especialmente por suas funções bastante abrangentes, entre elas a elaboração orçamentária e de planos governamentais (à época, efetivamente planos de emergência). Seria difícil determinar quando se iniciou a descaracterização do Ministério como órgão central da administração da política econômica no Brasil. Todavia, progressivamente no período 1965-1972, a organização de planejamento no Brasil passou a ter contornos *sui generis*, coexistindo uma estrutura formal (centralizada no Ministério do Planejamento), ao lado de uma original estrutura de tomada de decisões de política econômica (em que o Ministério do Planejamento é um dos componentes) .

Um dos corolários mais sérios da absorção de funções por centros de decisão que não pertencem à organização de planejamento é a possibilidade da descoordenação das decisões de política. A experiência brasileira é *sui generis* justamente por ocorrer a citada absorção de funções sem, contudo, se manifestar esse corolário. A razão disso está na ênfase que se observa nos últimos anos num tipo especial de organização, que passou a vigorar em diferentes níveis de política — trata-se da organização em *colegiados* de ministros e outros membros de órgãos econômicos de cúpula. Com efeito, essa é talvez a característica mais importante da administração da política econômica no Brasil na atualidade, e tem passado despercebida a muitos que, de uma forma ou de outra, examinaram a experiência brasileira de planejamento.⁹ É nesses colegiados que se

⁹ Em geral os estudos sobre o planejamento brasileiro se centralizam na análise dos diversos Planos já divulgados. Algumas dessas análises têm motivações na área de ciência política, e apenas o estudo citado, de Jorge Gustavo da Costa, se ocupa de aspectos organizacionais. Sem pretender esgotar possibilidades, são relevantes e recentes as seguintes contribuições: B. Lafer, *Planejamento no Brasil*, (Rio de Janeiro: Perspectiva, 1970); R. Daland, *Estratégia e Estilo do Planejamento Brasileiro*, (Rio de Janeiro: Lidador, 1967); Jorge G. da Costa, *op. cit.*; N. Mello e Souza, "O Planejamento Econômico no Brasil", in *Revista de Administração Pública*, n.º 4, (1968), pp. 59-115; O. Ianni, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*, (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971); L. Kowarick, "Estratégias do Planejamento Social no Brasil", in *Cadernos CEBRAP*, n.º 2, (São Paulo, s/d) .

processa a troca de informações, a avaliação de posições e a aquiescência em ceder informalmente atribuições. Em síntese, coordena-se a tomada de decisões de curto e longo prazo.

Do ponto de vista metodológico a Economia não oferece maior apoio à análise desse tipo de problema. Aqui é interessante notar a atualidade da observação de David Granick,¹⁰ em seu estudo do planejamento industrial:

“A model of the type used in organization theory rather than a traditional economic model intended to show interrelations between independent units within the economy, seems most appropriate to use here.”

Uma organização é termo de variados significados. Na teoria econômica é comum identificar a organização por seus recursos. Dentro do espírito da teoria de organização, as referências acima tomam a organização como um grupo de pessoas cujas decisões seguem certas regras no sentido de alcançar interesses comuns.¹¹ No caso presente, uma decisão é um tipo especial de *output* de informação do órgão colegiado. Sua função é controlar os processos de decisão de outros colegiados ou outros tipos de organização. Tais decisões tomam duas formas principais: as internas são instruções expedidas pela unidade de controle (Conselho) e destinadas à unidade operacional do colegiado (uma Secretaria Executiva, por exemplo). As externas são diretrizes ou outros tipos de informação enviadas pela unidade de controle de outra organização ou colegiado. À guisa de exemplo teríamos, no caso de decisão interna, uma Resolução do Conselho do CDI adotando determinada política de incentivos; já uma decisão externa seria tipicamente o caso das diretrizes do Conselho Monetário Nacional.

¹⁰ D. Granick, “An Organizational Model of Soviet Industrial Planning”, in *Journal of Political Economy*, vol. LXVII, n.º 2, (abril de 1959), pp. 109-130. A citação está na p. 110.

¹¹ Esta incursão metodológica segue a contribuição recente de Marschak e Kornai. Ver, a este respeito, J. Marschak e R. Radner, *Economic Theory of Teams*, (Yale University Press, 1972); e J. Kornai, *Anti-Equilibrium: on economic systems theory and the tasks of research*, (North-Holland, 1971).

2.2 — Os órgãos colegiados

A experiência brasileira de colegiados é original no sentido de que os conselhos têm atribuições normativas, e não tanto pelo fato de serem grupos de estudos ou de avaliação de projetos, embora na estrutura do colegiado tais grupos possam existir, a nível de secretaria executiva. Por outro lado, não se tratam no caso, de comitês interministeriais que — como em alguns países¹² — estão formalmente ligados ao OCP (ou presididos pelo chefe do planejamento) e se envolvem em tarefas técnicas, como a seleção e aprovação de projetos.

Não se pretende neste estudo examinar ou mesmo listar exaustivamente todos os colegiados existentes; mesmo porque isso seria desnecessário e não caracterizaria a argumentação que estamos desenvolvendo. Como se poderá notar na discussão a seguir, esses colegiados atuam em geral num campo específico e assim tomam decisões de um único tipo. Todavia, permanece o princípio básico de que toda unidade de controle (Conselho) pode tratar de muitos problemas simultaneamente, embora tome decisões relativas a tais problemas em diferentes pontos do tempo. Esse princípio aplica-se especialmente ao caso do Conselho Monetário Nacional.

Atuando em diferentes níveis de política podemos listar os seguintes colegiados: CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), CIP (Conselho Interministerial de Preços), CMN (Conselho Monetário Nacional), CONCEX (Conselho Nacional de Comércio Exterior), CONSIDER (Conselho Nacional da Indústria Siderúrgica).¹³ A Tabela 1 mostra a composição desses órgãos.

Seria difícil estabelecer uma ordenação hierárquica entre cada um desses colegiados e talvez mesmo isso seja dispensável. Por outro lado há os que são bem mais específicos do que outros, ou então

¹² Sobre a atuação de comitês interministeriais, veja-se A. Waterston, *Planificación del Desarrollo: Lecciones de la Experiencia, 1969-1965* (edição original), (México: Fondo de Cultura Económica), pp. 399-400.

¹³ Deve-se notar que o termo “conselho” tal como aparece na denominação desses colegiados difere do conselho como órgão de controle da organização. Assim, o CDI, por exemplo, tem como órgão de controle um Conselho (ver adiante) e, como órgão operacional da concessão de incentivos, análise de projetos etc., uma Secretaria Executiva.

TABELA 1

Composição dos Principais Órgãos Colegiados

Membros	CMN	CDI	CIP	CONCEX	CONSIDER
<i>Ministros</i>					
Indústria e Comércio.....	X	P	P	P	P
Fazenda.....	P	X	X	X	X
Planejamento.....	X	X	X	X	X
Interior.....	X	X			
Agricultura.....	X		X	X	
Minas e Energia.....		X		X	X
Transportes.....				X	
Relações Exteriores.....				X	
<i>Presidentes de Bancos</i>					
Banco do Brasil.....	X	X		X	
BNDE.....	X	X			X
Banco Central.....	X	X			
BNH.....	X				
CEF.....	X				
<i>Outros Membros.....</i>	X			X	X
Vinculação Executiva.....	MF	MIC	MF	MIC/MF	MIC

Obs.: X indica participação no colegiado e P indica a participação como Presidente do colegiado.

mais dinâmicos e atuantes. É importante observar que, em termos executivos, nenhum desses colegiados tem vinculação com o Ministério do Planejamento, no sentido de suas secretarias executivas ou similares atuarem na esfera de atribuições, quer do Ministério da Fazenda, quer do Ministério da Indústria e do Comércio.

A seguir analisamos em maior detalhe o CMN, o CDI e o CIP.

a) *Conselho Monetário Nacional (CMN)*

É provável que a criação do Conselho Monetário Nacional tenha sido orientada como uma recomposição dos órgãos que, à época atuavam na área estritamente "monetária". A composição inicial deste colegiado reflete tal aspecto. Mesmo a participação dos Ministros da Indústria e do Comércio e do Planejamento é apresentada na Lei de criação do CMN como eventual. Por outro lado,

o esforço de planejamento à época era essencialmente de programação para a estabilidade de preços e financeira. Em dezembro de 1969, a composição do Conselho foi significativamente ampliada. Em setembro de 1972 foram feitas duas novas adições (ver Tabela 2).

TABELA 2
Composição do Conselho Monetário Nacional

Membros	Janeiro/1965 Dezembro/1969	Dezembro/1969 Setembro/1972	Atual
<i>Ministros</i>			
Fazenda (Presidente).....	X	X	X
Planejamento.....	X*	X	X
Indústria e Comércio.....	X*	X	X
Interior.....		X	X
Agricultura.....		X	X
<i>Presidentes de Bancos</i>			
Banco do Brasil.....	X	X	X
BNDE.....	X	X	X
Banco Central.....	X	X	X
BNH.....			X
CEF.....			X
<i>Outros membros</i>			
Diretores do Banco Central**.....	X	X	X
Membros sem vinculação a órgãos oficiais***.....	X	X	X

* Participação eventual.

** Inicialmente em número de três e, a partir de novembro de 1967, em número de quatro.

*** Dois representantes.

Reconhecemos que seria de grande valia, para os propósitos deste estudo, determinar a extensão dos motivos dessas incorporações, o que, porém, envolve o acesso a informações mais detalhadas. Todavia, pelo material de que dispomos, parece razoável dizer que tais adições não se devem exclusivamente à representatividade de órgãos do Sistema Financeiro Nacional em seu órgão de cúpula (o

CMN) nem à centralização da política antiinflacionária. A Tabela 3 ilustra esse ponto, embora seja uma amostra válida para o ano de 1972. Assim, é possível que a incorporação de órgãos, como a CEF e o BNH, estivesse ligada não tanto a particularidades do Orçamento Monetário, mas à unificação do comando da política econômica. Nesse sentido, é sugestivo notar que os programas de impacto, tipo PROTERRA, PIS, etc., são, quanto a seus recursos e suas aplicações, objeto de consideração pelo CMN.

Visto de um outro ângulo, o CMN é, mais do que qualquer outro órgão colegiado da atualidade no Brasil, como ficou dito anteriormente, um órgão *normativo* de, praticamente,¹⁴ toda a política econômica do Governo. E mais, o órgão de acompanhamento global dos efeitos dessa política.

É importante notar que apenas semanticamente se poderia qualificar a atuação recente do CMN como sendo “monetária”, por seus objetivos e/ou instrumentos de política. Igualmente, não parece subsistir a idéia de que o CMN seria um “órgão de planejamento de curto prazo”, o que, em certo sentido, é apresentado como corolário da primeira afirmação.¹⁵ O Quadro de Decisões de Política mostra que essa colocação, senão errônea, deve ser bastante qualificada.

Contudo, a importância fundamental do CMN deve ser avaliada em termos da disfunção, assinalada anteriormente, na experiência de planejamento no Brasil, ou seja, como em outros países, os principais Ministérios da área econômica (em geral, Indústria e Comércio e Fazenda,¹⁶ constituíram-se em poderosos centros de deci-

¹⁴ Outros colegiados, como o CIP e o CDI, atuam em importantes áreas específicas (preços e incentivos ao investimento privado, respectivamente).

¹⁵ A sempre citada hegemonia do Tesouro ou do Ministério da Fazenda é, em geral, apresentada dentro dessa linha de raciocínio, isto é, da prevalência da política orçamentária e monetária. Ver, por exemplo, A. Cairncross, *op. cit.*, especialmente p. 20-21.

¹⁶ “One important feature (...) has emerged from this ten years experience, namely, the relatively stronger power configuration of the Ministry of Finance and Ministry of International Trade and Industry, and the relatively weak one of the Economic Planning Agency with respect to the economic management of the Japanese economy”. T. Watanabe, “National Planning and Economic Development: a critical review of the Japanese experience”, *Economics of Planning*, vol. 10, n.º 1-2, (1970), p. 44.

TABELA 3

Conselho Monetário Nacional

Decisões de Política

1972 *

Política	Instrumento
I — <i>Industrial</i>	
A — Financiamento.....	Liberação de depósitos compulsórios Taxas de juros máximas Definição de pequena e média empresas Redesconto bancário Incentivos fiscais (SUDENE-SUDAM)
B — Exportação.....	Redesconto bancário
II — <i>Agrícola (exclusive café)</i>	
A — Financiamento.....	Redesconto bancário Taxas de juros máximas Preços mínimos Preços mínimos regionais Cota de contribuição sobre exportações Autorização de créditos Uso de recursos do FUNDAG, FUNAGRI, PROTERRA Financiamento a fusões e realocações de empresas
B — Exportação.....	Cota de contribuição
C — Abastecimento.....	Plano de comercialização da carne bovina Programa de estocagem da carne bovina Controle das exportações Financiamento de armazenamento e esto- cagem Subsídios a frigoríficos Empréstimos à Cibrazem
III — <i>Café</i>	Programa de estímulos Redesconto bancário Programa de promoção no exterior Controle direto (registro CACEX) Cancelamento de cotas de exportação Cota de contribuição sobre a exportação Plano trienal de renovação e revigoração de cafezais Acordos especiais — exportações vinculadas

IV —	<i>Monetária</i>	
	A — Bancária.....	Limites máximos e diferenciais de taxas de juros Remanejamento de agências bancárias Capital mínimo Outras regulamentações
	B — Mercado de Capitais	Limites de operação do “open market” Regularização de operações do Tesouro Redução de taxas de juros Limites operacionais de Bancos de Investimento Capital mínimo de corretoras FUMCAP Revisão do esquema de correção monetária Outras regulamentações
	C — “Programação Monetária”.....	Orçamento Monetário para 1972 - revisões e 1973 Aprovação do Orçamento de Investimentos do BNDE, 1973 Idem, IBC, 1973 Aplicação dos recursos do PROTERRA, PRODOESTE, PROVALE
V —	<i>Cambial</i>	
	A — Empréstimos Externos	Autorização para concessão de aval Prazo mínimo de amortização Prestação do principal Renovação e subcontratação Depósito de retenção Utilização de recursos-USAID
	B — Outras.....	Remessa de <i>royalties</i>
VI —	<i>“Institucionais”</i>	Estatutos do Eurobraz <i>Idem</i> , PROTERRA, PASEP PIS - alteração do programa de aplicação - cálculo da distribuição PROTERRA - programa de cultivo de oleaginosas FGTS - mecanismo de correção monetária PROVALE - uso de recursos PRODOESTE - inclusão da Cibrazem

FONTES: Entrevistas com técnicos do Governo, Resoluções do Banco Central, IBC, etc.

* 186.^a Sessão a 203.^a Sessão.

são de política, sem, contudo, estarem vinculados à área de planejamento. Progressivamente este centro passou a dominar a administração da política econômica. No Brasil, esta “dominação” processou-se de forma original, através de uma tácita distribuição de áreas de influência sob o comando de órgãos colegiados, especialmente do CMN.

b) *Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)*

A partir de 1971, a política industrial foi estruturada em torno de um esquema de concessões de incentivos ao setor privado. O órgão normativo dessa política surgiu da reformulação de Grupos Executivos de setores industriais, já existentes no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio. A atuação do CDI varia desde a seleção de setores prioritários até a administração direta ou indireta de incentivos. Na discussão abaixo procuramos determinar os critérios que essa atuação normativa tem seguido.

Como em todo Conselho, as reuniões do CDI são registradas em Atas e dadas a público através de Resoluções (do próprio Conselho). Por outro lado, as Resoluções dão lugar a Portarias da Secretaria-Geral do Conselho. Todavia, o acesso às Atas é difícil, embora no caso do CDI haja boa margem para exploração, mesmo no âmbito das Resoluções. Ademais, essas Resoluções basicamente traduzem-se em Portarias da Secretaria-Geral. Por certo, uma Resolução pode originar mais de uma Portaria, assim como o Secretário-Geral pode baixar Portarias não diretamente ligadas a uma Resolução do Conselho. Contudo, esta última possibilidade não parece relevante para as conclusões aqui apresentadas. Incidentalmente pode-se notar que, no caso do CMN, como visto anteriormente, as dificuldades na utilização da metodologia aqui seguida são muito grandes, na medida em que não se tenha acesso às Atas e que as decisões do CMN não se traduzam, senão residualmente, em Resoluções de outros órgãos do Governo (Banco Central, IBC etc.).

As decisões do Conselho do CDI orientam-se, na maioria dos casos para a concessão de incentivos fiscais à importação de equipamentos necessários seja à expansão da capacidade de produção, seja à modernização de setores industriais. Essa atuação nos anos de

1971 e 1972 evidencia alguns critérios macroeconômicos relevantes¹⁷ para a avaliação do Conselho como órgão de decisão a saber:

- i) abastecimento interno;
- ii) promoção das exportações;
- iii) redução de custos;
- iv) desenvolvimento tecnológico;
- v) compatibilidade com programas setoriais.

A Tabela 4 indica a freqüência com que tais critérios fundamentaram as decisões tomadas pelo Conselho. A análise a nível de Resoluções é importante pelo que ela evidencia de atuação normativa no traçado da política industrial.

É importante um comentário de ordem metodológica. Alguns desses critérios podem possivelmente duplicar-se, como, por exem-

TABELA 4
Conselho de Desenvolvimento Industrial
Crîtérios de Decisão
1971/1972

Decisão	Crîtérios				
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
Restrição ^a	*	*			
Modernização.....			**	***	****
Expansão.....	***	***	*	*****	****

FONTE: Resoluções do Conselho e Portarias da Secretária-Geral do CDI nos anos de 1971 e 1972.

^a Caso da indústria têxtil em 1971.

¹⁷ É importante ressaltar que esses critérios não excluem a existência de critérios mais relacionados à análise de projetos que, no caso do CDI, são típicos (como, por exemplo, os coeficientes de nacionalização).

plo, abastecimento interno e compatibilidade setorial. Nesse caso definimos compatibilidade setorial em termos de antecipações de necessidades, envolvendo ou não a existência de um Plano Setorial, ao passo que no abastecimento interno inclui-se a preocupação mais imediata, quando não declarada, de uma deficiência de oferta. Outro ponto de interesse é sugerido pelo critério de promoção das exportações que, aparentemente, vem se tornando um critério típico da análise de projetos pelo CDI. O procedimento utilizado nesse item na Tabela 4 foi o de assinalar apenas o caso em que a totalidade da capacidade expandida se destinasse à exportação ou quando constasse a proporção dessa destinação.

Das 25 Resoluções do Conselho nos anos 1971 e 1972, apenas em 5 não foi possível determinar critérios prioritários, no sentido definido acima. Assim, verificamos que dois critérios apresentam-se como mais freqüentes nas decisões do Conselho: a compatibilidade com programas setoriais¹⁸ e o desenvolvimento tecnológico. Essa atuação *normativa* do Conselho não parece ter merecido maior atenção em estudos sobre o CDI.¹⁹ Por outro lado, por seus Grupos Setoriais, o CDI também atua na área de acompanhamento da política industrial, através da implementação dos projetos por ele aprovados.

c) *Conselho Interministerial de Preços (CIP)*

Uma das características mais importantes da política econômica no Brasil, na atualidade, é o controle de preços, não só por sua intensidade e abrangência, como pela simplicidade de sua coordenação. Tradicionalmente considera-se o planejamento de preços um aspec-

¹⁸ É ilustrativo comparar esse ponto com a seguinte afirmação: "Outra atribuição dos Grupos Executivos (atuais Grupos Setoriais) diz respeito ao acompanhamento dos setores industriais, a fim de *detectar* desequilíbrios, evitar eventuais crises, e mesmo formular sua política setorial. Nesse caso, a ação dos Grupos se distancia ainda mais dos objetivos". E. Bacha, A. Araújo e R. Modenesi, "O Sistema de Avaliação de Projetos no Brasil", versão preliminar, mimeo, (IPEA/INPES) 1971, p. 8.

¹⁹ Em geral, o CDI é visto apenas como uma agência de aprovação de projetos e, portanto, o seu sistema de análise de projetos é o centro das atenções. Ver, por exemplo, E. Bacha e outros, *op. cit.*

to relevante nas economias do Leste Europeu, talvez por seu caráter de continuidade. Contudo, cada vez mais podemos encontrar exemplos no Mundo Ocidental, onde tal controle deixa de ser um acontecimento eventual de conjuntura. Isto ocorre especialmente ante a perspectiva de que a realização de certos objetivos de política esteja condicionada por uma relativa estabilidade nos preços. No caso brasileiro, embora esse controle exista de longa data, só a partir de 1969 (início da atuação do CIP) esse controle evoluiu no sentido de uma ação coordenada para a realização dos objetivos prioritários de política, isto é, o planejamento de preços. Operacionalmente, esse controle realiza-se pela imposição de reajustes

TABELA 5

Composição do Órgão Central da Política de Preços
1965-1973

Fevereiro/1965 (CONEP)	Novembro/1965 (CONEP)	Maior/1967* (CONEP)	Agosto/1968 (atual)** (CIP)
Superintendente da SUNAB (Presidente)	Superintendente da SUNAB (Presidente)	Ministros MIC-Presidente	Ministros MIC-Presidente
Presidentes da CNI, CNC	Presidentes da CNI, CNC, CNTI, CNTC	MF MINIPLAN	MF MINIPLAN
Diretor de Rendas In- ternas (MF)	Representantes do MF, MIC, MINIPLAN, Banco Central	Agricultura Presidentes do Banco do Brasil, Banco Central Presidentes da CNI, CNC, CNTI, CNTC Diretor do Imposto de Renda (MF)	Agricultura

* Em abril de 1967, a política de abastecimento vinculou-se ao Ministério da Agricultura (SUNAB). Com a participação do Ministro da Agricultura no Conselho Monetário Nacional (dezembro de 1969), o CMN passou a ser o órgão normativo dessa política.

** A representação do Setor Privado é agora em nível de órgão de consulta.

Obs.: A vinculação executiva evoluiu, respectivamente, às datas mostradas na Tabela acima, da SUNAB, Ministério da Indústria e Comércio (1967) e Ministério da Fazenda (a partir de 1968).

máximos, variáveis segundo o setor da economia, e — no caso agrícola — pela garantia de limites mínimos, variáveis segundo o produto.

É importante notar que, inicialmente (até meados de 1966), a política de contenção de preços ligava-se à concessão de incentivos do tipo que hoje o CDI concede aos investimentos privados. Assim, numa época de inflação intensa, a adesão à política de contenção não só era facultativa como retribuída por incentivos (basicamente fiscais); hoje, com a taxa de inflação substancialmente reduzida, a adesão é compulsória e envolve penalidades.

Sob o aspecto da organização desse controle também se pode notar que, de uma composição a nível do escalão intermediário do Governo, passou-se a um colegiado de ministros, o CIP (ver Tabela 5). A interligação das decisões desse órgão com a política de abastecimento, num sentido mais amplo, faz-se através de outros colegiados, como o CMN (basicamente, no caso de produtos agrícolas), o CDI (para a área industrial) e colegiados “setoriais”, como o CONSIDER.

Esta interligação na administração de política é, uma vez mais, uma característica essencial no planeamento brasileiro.

2.3 — Algumas considerações adicionais

A pergunta mais pertinente, face às considerações anteriores, parece ser quanto ao sentido da existência do Plano nesse contexto administrativo-institucional. A resposta à tal pergunta é complexa e aqui apenas levantamos alguns aspectos de possível relevância. Para tanto, é interessante reduzir o âmbito da pergunta, em termos do recém-criado Sistema de Planeamento Federal (SPF). No SPF, implantado em novembro de 1972, a atividade de planeamento foi articulada em três níveis: o OCP é a Secretaria-Geral (SG) do Ministério do Planeamento; no segundo nível (“setorial”) as SG dos demais Ministérios; no terceiro nível (“seccional”) estão os setores relevantes da Administração Indireta.

O SPF é criação da Reforma Administrativa (1967) e assim seus “objetivos” são essencialmente administrativos e orçamentários, mais do que de coordenação econômica *strictu sensu*. O termo “planejamento”, usado na qualificação desse sistema, trai uma origem de *management*. Porém, mesmo na sua concepção “administrativa”, o SPF parece desfocado com a real organização da tomada de decisões de política. O OCP — no caso, a SG do Ministério do Planejamento — não tem posição correspondente na hierarquia dessa organização.

Entre os “objetivos” do SPF inclui-se a elaboração dos “Planos e programas gerais de Governo” e, possivelmente, isso se relacionaria com a elaboração dos Planos Nacionais.

Todavia, é de se duvidar que o SPF possa funcionar em outra capacidade que a de elaborar Planos. E, se assim é, volta-se a incorrer no erro trivial de que a existência de um Plano exerce por si só um efeito de promover o planejamento. Contudo, mesmo na elaboração de um Plano, a ênfase em contatos verticais entre elementos de igual poder hierárquico (as SG) não parece ser a melhor solução.

Resta tomarmos o SPF na dimensão da administração orçamentária, ainda que esta seja uma dimensão apenas formal, de vez que todo o trâmite da proposta orçamentária já se acha definido. Nesse sentido, chega-se aqui a um ponto de bastante relevância para este estudo. A coordenação do preparo do Orçamento da União é possivelmente a atribuição normativa que permaneceu, formal e efetivamente, na área do Ministério do Planejamento. Tal circunstância tem dado um caráter “orçamentário” à atuação mais proeminente desse Ministério, sendo que todos os recentes “programas de impacto” foram criados sob a supervisão do Ministério do Planejamento.

Esse ponto merece uma consideração mais profunda, de vez que o “processo orçamentário” é sempre uma dimensão importante no planejamento. No Brasil, o Orçamento tem sido um documento de política de valor crescente, embora, via de regra, os estudos de nossa experiência de planejamento negligenciem esse aspecto.

3 — Conclusão

Este estudo delimita um problema específico do planejamento no Brasil, ou seja, sua forma de organização. Eventualmente, com um trabalho mais profundo ao longo desta linha de indagação, se poderá determinar o modelo da organização da política econômica. O problema apontado é, em linhas gerais, produto da evolução da política econômica no pós-guerra, em vários países. Em termos genéricos, considera-se que exista uma “crise de planejamento”, ou de planejadores, como disse o Professor Stolper.

No caso brasileiro não parece adequado julgar-se a experiência de planejamento pelos diversos Planos Nacionais já apresentados, pois muitos deles foram suspensos e arquivados. E, talvez, como se disse acima, é possível que tais Planos não tenham a relevância do Orçamento da União.

A evidência que apresentamos neste estudo é, portanto, diferente. A “crise do planejamento” no Brasil encontraria sua manifestação mais precisa na não correspondência entre a organização formal do planejamento e a efetiva administração da política econômica.

Acreditamos, por outro lado, que este estudo tenha uso numa linha de indagação paralela à do planejamento, ou seja, na determinação do grau de envolvimento do Estado na economia.