



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria de Administração
Diretoria de Gestão de Pessoas
Coordenação – Geral de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca



BIBLIOTECA DA

PRESIDÊNCIA

DA REPÚBLICA

7. PLANEJAMENTO

RIO DE JANEIRO, 11 DE MAIO DE 1965.

INAUGURANDO, NO AUDITÓRIO DO MINISTÉRIO DA FAZENDA, O CURSO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO.

Com grande satisfação inauguro o presente Curso de Planejamento Econômico, patrocinado pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada do Ministério do Planejamento. Não apenas por se tratar de uma aprendizagem de especialização de alto nível, promovido por uma entidade governamental, mas especialmente pelo seu objetivo de treinar profissionais para as complexas tarefas do planejamento econômico.

Desde que assumi o Governo, venho revelando a preocupação de substituir os métodos tradicionais de uma política econômica tópica e nem sempre bem coordenada, por uma política que vise ao conjunto, que respeite a interrelação dos fenômenos e que se ajuste aos objetivos básicos do desenvolvimento econômico e do bem-estar social. Esse é o núcleo da idéia de Planejamento. O objetivo, em última análise, consiste em aumentar a eficiência da política econômica e, em conseqüência, utilizar melhor os fatores produtivos escassos. O instrumento é a formulação de um Programa coordenado, no qual as diversas ações do Governo sejam avaliadas não apenas pelo seu efeito parcial e isolado mas, especialmente, pelo seu efeito de conjunto.

Há quem relute em aceitar a idéia do Planejamento numa economia democrática, onde a menor parte das decisões se descentraliza entre inúmeras empresas privadas. Essa posição, todavia, parece ser inadequada. Num País como o Brasil, qualquer plano de desenvolvimento se deve dividir em duas partes: uma

normativa, dirigida ao Governo Federal e às entidades sob o seu controle. Outra puramente indicativa, que projeta o comportamento do setor privado e dos Governos Estaduais e Municipais, abrangendo os centros de decisão fora do controle direto do Governo Federal. Esta última parte não assume qualquer intenção determinativa. Mas sua integração é essencial ao Plano, pois a política econômica deve formular-se em termos de conjunto. A legislação econômica, o orçamento público, não têm sentido isolado, mas valem pelo seu efeito em todo o sistema. Investimentos públicos e privados não se separam em compartimentos estanques, mas se relacionam por complexo mecanismo de complementaridade. Uma política fiscal não significa apenas uma definição das contas do Tesouro, mas algo que repercute profundamente sobre os níveis de atividade econômica, sobre a capacidade de poupança, sobre a distribuição da renda, e assim por diante. Essas interrelações precisam ser examinadas com cuidado para que se chegue a uma política econômica consistente com os seus objetivos, capaz de conferir o máximo de eficiência aos fatores de produção disponíveis.

A qualidade de um Plano deve aferir-se, basicamente, pela conexão entre as medidas concretas nele recomendadas e os objetivos globais fixados. Seria ocioso lembrar que qualquer plano que estabeleça fins sem definir os meios, ou que indique meios incompatíveis com os fins, não passa de um estéril exercício de imaginação. Repito uma frase do Programa de Ação: «O Governo e seus órgãos investem, cobram tributos, concedem créditos, mas não podem decretar que o produto real cresça a uma determinada taxa». A arte do planejamento consiste precisamente em fixar providências concretas das quais resultem os objetivos colimados.

É claro que a ciência econômica ainda tem muito o que progredir, e que essas relações de causalidade não se podem formular com precisão comparável às das chamadas ciências exatas. Todas as metas quantitativas globais fixadas num Plano devem entender-se como quase que puramente indicativas, sobretudo quando confrontadas com os resultados a curto prazo. Um programa de desenvolvimento se considerará bem sucedido se acertar

suas previsões na média de um decênio, ainda que em períodos curtos se notem desvios ponderáveis. É de se ressaltar, todavia, que as técnicas de planejamento têm progredido com notável rapidez, diminuindo as margens prováveis de erro e fornecendo aos governos melhores instrumentos para a formulação da sua política econômica. O estudo dessas técnicas constituirá precisamente o objetivo do curso que ora se inicia.

Foi dentro dessa orientação que se elaborou o atual Programa de Ação Econômica. Optou-se pelo título mais modesto "Programa" ao invés da alternativa mais ambiciosa "Plano", tendo em vista as imperfeições do sistema de informações econômicas, a falta de minúcias em certos estudos de diagnósticos e o caráter preliminar de certos programas de desenvolvimento setorial. Todavia, apesar dessas limitações, chegamos à mais avançada das experiências de planejamento econômico postas em prática no Brasil. O Programa hoje em execução representa um esforço sério de reformulação de nossa política econômica, visando, dentro de uma disciplina coerente, ao combate à inflação e à retomada do desenvolvimento.

Obviamente ainda temos muito o que aprimorar no sistema nacional de Planejamento. Entretanto, o que já conseguimos em pouco tempo é digno de nota. O Programa de Ação esforça-se por fugir dos erros do passado, quando a política econômica era constituída de providências esparsas e sem sentido de interdependência, ou quando se fixavam metas de crescimento e de estabilização sem indicar por que meios as alcançar. Sua tônica é a de conciliar as diversas metas globais entre si, tornar consistentes os objetivos globais com os setoriais e precisar quais as medidas concretas por meio das quais se pode esperar a consecução desses objetivos.

A incompreensão do fato elementar de que um Plano só vale quando indica fins e meios, e meios conducentes aos fins, tem sido a origem de muitas das críticas formuladas à atual política econômica. Um desses tipos de crítica é o que não oferece alternativas: alega-se que o Governo age mal, mas não se diz o que deveria fazer para agir bem. Outro tipo, que não passa de um disfarce do primeiro, é a crítica que oferece frases vagas como

alternativas para medidas concretas. Para citar um exemplo, é fácil apregoar que o Govêrno, ao invés de aumentar impostos, comprimir despesas, disciplinar o crédito e os salários, deveria tratar de aumentar a eficiência do sistema econômico — e nada se diz sôbre como aumentar essa eficiência. Isso não é modelo de crítica construtiva. Criticam-se medidas concretas, traduzidas em leis, em orçamentos, em projeções quantitativas, tôdas aliás muito preocupadas com a melhoria da eficiência do sistema econômico, e apresenta-se como substitutivo meia dúzia de palavras, talvez proferidas com a melhor das intenções, mas pouco úteis pela sua imprecisão. Por certo há imperfeições tanto no Programa de Ação quanto na sua execução, e não há melhor meio de colaborar com o Govêrno do que as apontar especificamente. Contudo, é preciso que a crítica se dirija a medidas concretas e que as alternativas propostas, além de igualmente concretas, sejam também consistentes.

É intenção do Govêrno aprofundar o sistema nacional de Planejamento, dotando-o de estrutura mais permanente e de meios mais precisos de informação e contrôle. O primeiro passo nessa direção, previsto no anteprojeto de Reforma Administrativa, deverá consistir na institucionalização do Ministério do Planejamento. Outro, de não menos importância, será o aperfeiçoamento de nosso sistema de informações estatísticas, o qual foi virtualmente conduzido ao colapso pelas administrações anteriores à Revolução. Com êsses instrumentos poderemos preparar-nos para as tarefas de planejamento a longo prazo, simultâneamente alargando a perspectiva e aguçando a precisão da política econômica.

O primeiro trabalho preparatório dessa nova etapa de planejamento há que consistir na coleta e na atualização das informações estatísticas necessárias à elaboração de um diagnóstico profundo dos problemas econômicos nacionais. Êsse diagnóstico já está bastante bem estruturado, em suas linhas gerais, descritas no Programa de Ação Econômica. Cumpre no entanto esclarecer muitos pormenores que ainda se encontram obscuros por falta de informações. É preciso, por outro lado, que o sistema estatístico se torne suficientemente rápido e flexível de modo a fornecer aos executores

da política econômica os meios necessários à adequada ação a prazo curto.

A segunda tarefa preparatória consistirá na elaboração de programas minuciosos de desenvolvimento regional e setorial. Dentro da observação de que um Plano pouco vale se não especificar fins, meios e meios conducentes aos fins, analisa-se a fundo cada setor e cada região de nossa economia, identificando os pontos de estrangulamento e de retardamento, examinando as oportunidades e prioridades de expansão e traduzindo êsses estudos em projetos e anteprojetos ou programas parciais de desenvolvimento.

Terminados os trabalhos preparatórios, caberá a sua coordenação e a sua integração no Plano de Desenvolvimento a longo prazo. Para isso se usarão as técnicas que serão apresentadas neste curso, ajustando os programas parciais aos objetivos globais, tornando consistentes as metas de oferta e as projeções de procura e conciliando a capacidade de investir com a capacidade de poupar.

O planejamento, por sua vez, não constitui um fim em si mesmo, mas é apenas um instrumento destinado a aperfeiçoar a execução da política econômica. Por isso, todo Plano há que se preocupar primordialmente com a sua execução, a fim de não se transformar em nôvo exercício acadêmico, sem qualquer finalidade prática. Êsse instrumento operacional também se encontra devidamente contemplado no anteprojeto de Reforma Administrativa. O melhor entrosamento e a mais adequada divisão do trabalho entre as entidades federais tornarão mais eficazes as disposições normativas do Plano e mais sensível o contrôle da sua realização. Mais importante ainda é que se prevê a institucionalização, em caráter permanente, das relações planejamento-execução. Isso tornará a administração federal mais independente, mais estável e mais apta à adequada realização dos programas de desenvolvimento econômico.

Estou certo de que, com êsse aprimoramento dos métodos de govêrno, poderemos, o mais cedo possível, galgar o pôsto de nação desenvolvida no cenário internacional. Há, todavia, uma pré-condição para a eficiência dêsses instrumentos: o desprendimento

do planejador e o seu amor à verdade, ainda que muito duro o seu enunciado. Num país subdesenvolvido, cabe a quem formula a política econômica o ingrato papel de desfazer ilusões. Cabe lembrar que os fatores de produção são escassos e que, para ampliá-los, é preciso poupar, ou seja, conter o consumo presente. Cabe desmascarar as pretensas fórmulas miraculosas, tão em voga entre nós há algum tempo atrás, e que em nada conduzem senão à inflação e à estagnação. Cabe apontar as verdadeiras raízes dos problemas econômicos, rejeitando os falsos diagnósticos apegados à popularidade fácil. Cabe fixar objetivos realistas, amparados não por uma vaga retórica, mas por medidas concretas de execução. Cabe, em suma, lembrar que a grandeza de uma Nação só se alcança pelo trabalho árduo, e nunca através do apêlo aos passes de mágica. A popularidade fácil e a boa programação econômica, num País como o Brasil de hoje, são virtualmente incompatíveis. Não se sai de uma inflação galopante e de uma estagnação profunda sem alguma dose de sacrifícios. E não é fácil conseguir que uma população, já comprimida pelos baixos padrões de consumo, aceite de bom grado esses sacrifícios a curto prazo. Mas o tempo se encarrega de exhibir os resultados. E o povo acabará repelindo todos aqueles que, apegados à popularidade fácil, não tiveram coragem de confiar na capacidade da nação brasileira, de buscar soluções objetivas e realistas para os seus problemas econômicos e sociais; de planejar o encaminhamento de tais soluções dentro de uma visão de conjunto, com seriedade; e de, finalmente, pô-las em execução firme e decididamente, consciente da parcela de esforço que de todos se está exigindo, em nome de uma tarefa que é de todos e que a cada um deverá beneficiar.