PLANEJAMENTO NO BRASIL

S U M Á R I O

Pág.

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO..... 4

2. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL 11

2.1 - Introdução 11
2.2 - A Criação do Ministério do Planejamento..... 20
2.3 - Os Planos Nacionais 29

2.3.1 - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico..... 29

2.3.2 - Programa de Metas 30

2.3.3 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 32

2.3.4 - Plano de Ação Econômica do Governo .. 33

2.3.5 - Plano Decenal 35

2.3.6 - Programa Estratégico de Desenvolvimento 35

2.3.7 - Plano de Metas e Bases para Ação do Governo 37

2.3.8 - I Plano Nacional de Desenvolvimento.. 38

2.3.9 - II Plano Nacional de Desenvolvimento. 40

2.3.10 - III Plano Nacional de Desenvolvimento 43

2.4 - Planejamento Regional e Urbano -..... 45

Pág.

3. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL 59

3.1 - Introdução 59

3.2 - O Sistema de Planejamento Federal - aspectos legais, objetivos, características, estrutura e funcionalidade..... 60

3.2.1 - Objetivos do Sistema de Planejamento 61

3.2.2 - Principais Características do Sistema de Planejamento 61

3.2.3 - Funções do Sistema de Planejamento 62

3.2.4 - Estrutura do Sistema de Planejamento 63

3.2.5 - Instrumentos do Sistema de Planejamento 67

3.2.6 - Fluxo de Informações no Sistema de Planejamento 77

ANEXO I - Sistema de Planejamento Federal - Legislação Básica 80

Lei nº 6 036 de 01.05.74 81
Lei nº 6 118 de 09.10.74 87
Decreto nº 71 353 de 09.11.72 90
Decreto nº 63 251 de 19.09.68 93
Ato Complementar nº 43 de 29.01.69 95
Decreto nº 70 852 de 20.07.72 98

Pág.

ANEXO II - Sistema de Planejamento Federal - Organogramas 103

Quadro I - Poder Executivo Federal - Estrutura Básica 104

Quadro II - Sistema de Planejamento Federal - Órgãos de Decisão Superior 105

Quadro III - Sistema de Planejamento Federal - Estrutura Básica 106

Quadro IV - Sistema de Planejamento Federal - Estrutura Básica da Secretaria de Planejamento 107

Quadro V - Sistema de Planejamento Federal - Estrutura Básica do Instituto de Planejamento do IPEA 108

Quadro VI - Sistema Financeiro Nacional - Estrutura Básica 109

NOTA EXPLICATIVA 110

1. ASPECTOS TEÓRICOS DO PLANEJAMENTO

Alguns autores sustentam que as primeiras idéias de Planejamento surgiram nos períodos de guerra, nos quais era urgente a necessidade de preparar as nações para o evento.

O Planejamento é tradicionalmente definido como um método de adoção racional de decisões, com o objetivo de compatibilizar meios e fins, condicionado pelo mínimo custo possível e pelo máximo de eficácia. É um processo técnico, contínuo e sistêmico.

Nos países capitalistas, a idéia de planejamento surgiu diante da necessidade premente de atingir certos objetivos econômicos e sociais. Tornou-se claro que o simples jogo das forças de mercado, com pequena intervenção do Estado, era

incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. Assim, a instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade e desemprego periódico em grau assustador, a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria e a mobilização das economias para a guerra levaram à elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação ótima dos recursos. Surgiram instrumentos novos de análise econômica, como modelos econométricos, técnica de matriz de input-output etc., que procuravam prever e atuar sobre a realidade. Tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do laissez-faire nas decisões econômicas.

Em países capitalistas, o planejamento pode ser feito em diversos graus de elaboração, abrangendo apenas parte ou a totalidade da economia.

O planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial num país, porém, não pretende ser um diagnóstico das condições econômicas gerais (um modelo de equilíbrio geral). Começa geralmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse programa pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia; onde se perceba claramente que há desequilíbrio entre oferta e demanda. É o caso de investimentos em infra-estrutura, como transportes, energia, educação, saúde,cujo crescimento pode ser planejado mesmo quando os objetivos mais gerais de crescimento de renda, emprego etc., ainda não estão fixados.

A idéia de um planejamento econômico nacional surgiu com pleno vapor no período de entre guerras. Os problemas nacionais advindos com a ocorrência dos ciclos na economia reforçou a tendência a aumentar a intervenção e planificação estatais nos Estados Unidos, inclusive, onde mais alta era a fé no espírito empreendedor e na iniciativa privada.

Planejamento tem como elemento fundamental de apoio uma abordagem de tipo global das questões relacionadas com o desenvolvimento econômico e social, entendidas como tais as tarefas prioritárias e atividades que deveriam ser realizadas por determinadas instituições e órgãos do estado e cuja finalidade explícita e declarada consistisse na criação de um sistema, formal ou informal, e de um processo de planejamento. As referidas tarefas referem-se concretamente ao exame da evolução e perspectivas da situação sócio-econômica; à definição de objetivos de longo prazo do desenvolvimento econômico e social, à análise técnica de coerência entre estes vários objetivos, e entre eles a disponibilidade de recursos humanos, naturais, de capital e financeiros.

As decisões sobre as prioridades a adotar não podem basear-se simplesmente em cálculos e objetivos econômicos, mas também em decisões políticas baseadas em valores sociais.

A técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de produção de forma a atingir certos objetivos básicos. Estes podem ser: alcançar determinadas taxas de crescimento do produto nacional bruto e do nível de emprego, manter o saldo do balanço de pagamentos e o crescimento dos preços dentro de limites fixados, alterar a

distribuição de renda etc. Nem sempre são compatíveis entre si. Em certas circunstâncias, por exemplo, uma alta taxa de crescimento do produto só será viável com déficit no balanço de pagamentos ou com pequeno crescimento do emprego. Cabe ao planejamento: a) dar coerência aos objetivos; b) prever o crescimento da demanda caso esses objetivos sejam atingidos; c) assegurar o crescimento da produção em níveis compatíveis com a demanda, usando os recursos disponíveis com a máxima eficiência; d) assegurar o crescimento da oferta de fatores de produção.

Em linhas gerais, o processo de planejamento envolve a elaboração de um Plano que, em síntese, representa proposta de desenvolvimento econômico, social e político para uma região durante determinado período.

Objetiva-se,por exemplo, obter determinada taxa de crescimento da renda per capita. A possibilidade de crescimento da oferta de bens depende: a) do nível de investimento;b) da tecnologia empregada, ou seja, da função de produção estimada para a economia como um todo. Se for utilizada uma função de produção do tipo Harrod-Domar, em que se considera constante a relação produto-capital, sabe-se de quanto deve crescer o estoque de capital, isto é, qual deve ser o investimento para obter o crescimento desejado no produto. Se fosse usada uma função de produção alternativa, em que entrassem outros fatores e houvesse entre eles certo grau de substituição, saberíamos os requisitos dos outros fatores e teríamos alguma escolha entre técnicas de produção a empregar. O volume de emprego deve depender da tecnologia de produção, da possibilidade de usar técnicas alternativas (da substituição entre fatores) e do crescimento da demanda global.

O passo seguinte é estimar a evolução da demanda global de bens e serviços dentro das hipóteses adotadas. Ou seja, procura-se estimar o crescimento do consumo previsto, do investimento, das importações, exportações, despesas do Governo etc. É usado, normalmente, um modelo econométrico para explicar a evolução de cada componente da demanda agregada. Tal procedimento já permite um exame da compatibilidade entre vários objetivos, como, por exemplo, o crescimento do produto e o nível de emprego (dados pela função de produção), o crescimento do produto e o saldo do balanço de pagamentos (o que será mostrado pela função de importações estimada e pelo crescimento previsto das exportações) etc..

Essa análise inicial é feita a um grau de agregação muito grande, considerando-se o produto para o país, como um todo, apenas para que se possa ter alguma informação sobre a viabilidade dos objetivos do esforço de investimento a ser feito. Calculados os dados globais, porém, impõe-se o detalhamento por setores.

As projeções de crescimento setorial (agricultura, indústria em seus diversos ramos, setor terciário) dependem, em parte, das estimativas de demanda, e, em parte, da estratégia adotada pelo Governo para o desenvolvimento, ou seja, do padrão de desenvolvimento global escolhido. As projeções de demanda podem ser feitas em função da elasticidade-renda da demanda de cada produto e crescimento da população, ou tomando por base comparações internacionais entre consumo e renda per capita, tamanho de mercado etc. A estratégia do desenvolvimento depende das vantagens comparativas do país, estáticas e dinâmicas, em ampliar a produção de certos bens em detrimento de outros. Alguns fatores importantes são o poder acelerador de alguns setores, as economias

externas ou os ganhos de dimensão decorrentes de um conjunto de investimento, a possibilidade de ampliar o mercado, incrementar as exportações, economizar divisas etc. Em suma, o problema é o de escolher entre um crescimento equilibrado ou desequilibrado, de fazer com que o crescimento da oferta tenha a mesma estrutura que a demanda ou obedeça a critérios de investimento mais complexos, ficando a cargo do comércio exterior complementar o equilíbrio entre demanda e oferta.

O planejamento econômico tal como o concebemos hoje tem sido substancialmente utilizado como um processo técnico, racional e coerente, ajustando meios e fins, receita e despesa e outras variáveis macroeconômicas com o fim de promover o desenvolvimento econômico e social.

Um plano de desenvolvimento procura, na maioria das vezes, suprir o País quanto:

- a necessidade de preservação de recursos relativamente mais escassos e necessários à propria existência dos homens;

- a necessidade de dotar a comunidade dos bens públicos essenciais;

- a necessidade de elevar e maximizar o nível do bem estar, dadas as restrições impostas pela natureza;

- a necessidade de manter elevado o nível de emprego e a demanda global;

- a necessidade de racionalizar a utilização dos recursos em seus melhores usos alternativos;

- a necessidade de promover uma melhor distribuição da renda;

- a necessidade do controle orçamentário;

- a necessidade da determinação e manutenção do nível ótimo da poupança e investimento;

- a necessidade de manutenção de uma justa e equitativa política fiscal e monetária;

- a necessidade de controle do Balanço de Pagamentos;

- a necessidade de se eliminar os ciclos econômicos, tão nefastos à comunidade;

- a necessidade de se evitar a subutilização da capacidade produtiva da sociedade.

Enfim, uma técnica que pudesse compatibilizar a escassez relativa dos recursos com a maximização do bem estar da coletividade, dado algumas premissas e condições apriorísticas.

Normalmente, o Plano envolve:

- uma descrição das condições econômicas correntes, especialmente a renda nacional, a produtividade, o comércio exterior e as tendências de cada uma das principais indústrias.

- uma descrição da situação social atual, especialmente as variações da população, a educação, a saúde, a habitação, e a previdência social;

- uma avaliação dos resultados atingidos com o plano anterior;

- uma formulação dos objetivos gerais da política econômica e social;

- estimativas de crescimento e objetivos para cada um dos principais componentes econômicos ou sociais durante o período de vigência do plano, envolvendo programação de dispêndios;

- medidas propostas para elevar a taxa de crescimento econômico, especialmente medidas para estimular a poupança e o investimento e para aumentar a produtividade; medidas para melhorar a estrutura institucional da atividade econômica; medidas para aprimorar a organização dos mercados de bens, trabalho ou capital.

2. A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

2.1 - INTRODUÇÃO

O planejamento representa uma atividade que tem origens históricas na intervenção estatal na economia, a partir do protecionismo ao capitalismo nascente. À medida em que a base produtiva se expandiu sob o livre jogo das forças de mercado, surgiram as crises econômicas e sociais que levaram o Estado a intervir. Variam de país para país as condicionantes que levaram o Governo a ampliar seu campo de atuação sobre a economia.

Durante o período que vai do nascimento da nação brasileira até as primeiras décadas do século XX, a economia brasileira caracterizava-se pela relativa simplicidade da estrutura primário-exportadora, que não exigia da ação de governo senão a realização de tarefas também relativamente simples, de ordenação da atividade econômica e provimento de infra-estrutura necessária à exportação de alguns poucos produtos, oriundos de regiões por sua vez limitadas — além de, eventualmente, socorrer produtores e intermediários quando ocorriam crises que prejudicavam a rentabilidade das exportações.

Medidas de caráter intervencionista já eram adotadas no Brasil nas décadas anteriores a 1930. Durante o século XIX, o Governo intervinha no domínio econômico, cobrando impostos de importação para fins de receita pública e, algumas vezes, tendo em vista a proteção das indústrias nascentes com relação à concorrência de empresas internacionais. Concedia também empréstimos especiais a algumas indústrias e fornecia garantias de rendimento para as companhias estrangeiras que investiam no País em projetos de infra-estrutura. A participação direta do Estado em assuntos econômicos resumia-se, basicamente, ao setor financeiro. O Estado atuava através das Caixas Econômicas e,especialmente, por meio do Banco do Brasil que, além de exercer funções relativas a um banco comercial, desempenhou também o papel de banco central.

A idéia de plano surgiu pelo Decreto 524, de junho de 1890, que tratava do sistema nacional de viação, e determinava a inclusão, num plano geral de viação, de todas as estradas brasileiras, para cuja exploração seriam feitas concessões. Posteriormente, vários planos foram elaborados, visando, de um modo geral, o desenvolvimento interior de uma rede tanto ferroviária quanto fluvial.

A partir da grande seca ocorrida no Nordeste brasileiro, no período de 1877/79, passou a ser implementada pelo Governo Federal a política hidráulica, consubstanciada nos vários planos de obras contra as secas e baseada no tratamento dos problemas da região nordestina, enfatizando a realização de obras públicas (construção de açudes, barragens, etc.).

A economia, naquela época, caracterizava-se pela exportação de bens primários, que respondia pela maior parte da renda gerada no País. As flutuações de preços internacionais de produtos primários afetavam a economia e colocavam o País em situação de crise. Nas etapas em que os preços dos produtos exportados sofriam queda no mercado internacional, o Governo recorria à depreciação cambial como fator compensatório da pressão deflacionária externa.

Em fins do século XIX, desequilíbrios internos levaram o Governo a adotar pela primeira vez de forma objetiva e sistemática, uma série de medidas que foram estabelecidas no Plano de Recuperação Econômico-Financeira idealizado por Joaquim Murtinho, então Ministro da Fazenda (1898-1902).

No início do século XX, houve a primeira intervenção estatal no setor do comércio externo. Pelo Convênio de Taubaté, os Governos dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro — maiores produtores de café — comprometiam-se à adoção de uma política de preços mínimos e de controle de produção. Posteriormente, o Governo federal assume aquela responsabilidade, e passa, então, a intervir nas forças de mercado, pressionado pelos fortes interesses dos senhores fazendeiros do café.

A partir dos anos 30, o processo de intervenção estatal se acelerou, com o Governo Federal condenando explicitamente o liberalismo econômico e invadindo, inclusive, a órbita produtiva.

A economia brasileira atingira novo patamar e passara a requerer do Governo ações de natureza mais complexa. Já não bastava legislar para organizar a atividade econômica, nem era suficiente a infra-estrutura existente; num e noutro caso era preciso aprofundar a intervenção governamental, quer na concepção e instituição de normas legais que protegessem a incipiente industrialização, quer ampliando significativamente a oferta de energia, transportes, comunicações, insumos básicos, quer ainda adequando a infra-estrutura social à nova realidade de uma urbanização que modificara qualitativamente a sociedade brasileira.

Além disso, nem sempre a iniciativa particular era capaz de prover as necessidades do novo estágio da economia, e assim o Governo, que até então limitara-se às tradicionais atividades normativas, com reduzidas incursões na implantação de infra-estrutura, foi chamado a intervir diretamente na atividade produtiva, passando a ocupar-se cada vez mais da produção de bens e serviços, atuando também como empresário e assumindo papel crescentemente destacado nos investimentos globais e na formação da oferta de uma gama variada de produtos.

Tais modificações da essência da atividade governamental exigiam, como era de se esperar, mudanças também de fundo na ação coordenada do Governo. As atividades de planejamento, que até então realizavam-se de maneira que se poderia qualificar de informal e assistemática, tiveram que se estruturar e aperfeiçoar, para dotar o poder público de instrumentos adequados.

A máquina administrativa sofreu, sobretudo no período compreendido entre 1930-45, um processo de restruturação, através do redimensionamento e da integração dos órgãos governamentais preexistentes, e também da criação de novos órgãos. Assim,

naquele período, o Governo Federal criou ministérios, conselhos, departamentos, comissões, institutos, companhias, fundações e elaborou planos. As medidas então adotadas abrangeram praticamente todos os setores da economia.

Somente a partir de 1939 o País começou a aderir oficialmente ao planejamento. Até então, a experiência brasileira em elaboração de planos se restringira, praticamente, a aspectos bastante específicos da realidade econômica: infra-estrutura (Plano Geral de Viação Nacional — 1934), regional (Plano de Obras Contra as Secas — Nordeste) e urbano (Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro - 1927 -1930). Tais planos sofreram interrupções e foram,de um modo geral, apenas parcialmente realizados.

Costuma-se considerar como o primeiro instrumento de planejamento do governo, o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943) primeiro plano qüinquenal brasileiro, elaborado pelo DASP em 1939 e pouco depois, em 1943, revisto e atualizado no Plano de Obras e Equipamentos (POE). Mais abrangente foi a tentativa seguinte — O Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), elaborado e aprovado para o período 1948-1950.

Esses três primeiros planos federais brasileiros seguiram um modelo comum quanto ao esquema de sua implantação. Foram concebidos ao nível da Assessoria da Presidência da República e instituídos sem a criação prévia de órgãos específicos que os executassem. Nas suas implantações, predominaram as atividades de controle orçamentário e contábil das dotações especiais que os constituiam.

Nos casos do Plano Especial e do POE, nenhum órgão exclusivo foi estruturado e nenhuma autoridade distinta designada para a respectiva gestão.

O Plano SALTE apresentou algumas inovações em seu esquema de implantação, pelo menos do ponto de vista formal. Esse esquema, formalizado apenas após a aprovação do Plano, tinha o objetivo de criar uma coordenação central, que poderia inclusive vir a constituir-se no núcleo básico de um órgão central de planejamento de maiores proporções. Assim, um mês após a aprovação da lei que o instituiu, foi criada a função do Administrador-Geral do Plano SALTE.

A enumeração prévia de projetos ou atividades específicas a serem contempladas pelo Plano tirou-lhe, em princípio, o caráter de mero orçamento paralelo, ainda que o esquema contábil especial do POE fosse outra vez utilizado. Ao ser implantado, porém com as reduzidas possibilidades de coordenação e de controle físico, predominou o controle de natureza contábil.

A criação, em 1934, do Conselho Federal do Comércio Exterior desempenhou um papel importante, porque o mesmo se transformou, com o decorrer do tempo, no principal órgão responsável pela coordenação da política econômica, já que o âmbito de suas atribuições foi se ampliando gradativamente, passando esse órgão tanto a formular medidas de estímulo ao setor que lhe dá nome, quanto a conceder incentivos à industrialização e à construção de hotéis.

O sistema bancário nacional se apresentava, então, inadequado para atender às atividades agrícolas e industriais.Em 1937, foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, do

Banco do Brasil que exerceu parcialmente o papel de um banco de desenvolvimento, financiando períodos de entressafra, aquisição de implementos agrícolas e animais, aquisição de matérias-primas, melhoria da maquinaria utilizada pela indústria, e inclusive, a indústria de base (celulose, papel, alumínio e siderurgia).

Em face da deflagração da II Grande Guerra, o País se viu na contingência de estabelecer a mobilização de seus recursos econômicos e, para isso, criou-se, em 1942, a Coordenação de Mobilização Econômica, que absorveu grande parte das atribuições do Conselho do Comércio Exterior e, por outro lado, gerou maior intervenção estatal na economia. O Estado passou a atuar em todos os setores da atividade econômica, inclusive no âmbito do mercado de trabalho.

Em 1946 foi criado o Conselho Nacional de Economia, que, no entanto, só foi regulamentado por lei para o seu funcionamento efetivo em 1949.

O Conselho, presidido pelo Presidente da República, era integrado pelos Ministros de Estado e constituiria o sistema indireto de coordenação. O sistema direto de coordenação compreendia as comissões interministeriais a serem criadas.

Em fins de 1949, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, para planejar a valorização econômica dessa área regional. Em 1951, formou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos com a finalidade de realizar o levantamento global da economia brasileira, bem como de seus problemas econômicos e financeiros. O relatório dessa Comissão representou um documento importante para as tarefas futuras do planejamento no Brasil.

Foi no decênio 1951-1960, entretanto, que o processo de institucionalização do planejamento brasileiro assumiu ímpeto mais intenso. Nesse período criaram-se as bases orgânicas e aperfeiçoou-se o pessoal técnico, fato que possibilitou a adoção de medidas efetivas para embasar o sistema nacional de planejamento. Foi nesse período que o planejamento federal garantiu suas clientelas e seus agentes de suporte no ambiente econômico e administrativo brasileiro, e lançou raízes que o vincularam ao planejamento regional e estadual.

Dois fatores assinalaram essa fase: a tendência para-estatizante da administração e a ênfase econômica do planejamento. Esses dois fatores combinados contribuíram para que nessa fase os órgãos de planejamento se dedicassem de forma preponderante a tarefas de coordenação.

O Plano de Reaparelhamento e Fomento da Economia Nacional em 1951, como um plano qüinqüenal de investimentos em indústrias de base, transporte, energia, frigoríficos e modernização da agricultura, correspondeu à aceitação das sugestões e projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, bem como do crédito externo colocado à disposição do Governo brasileiro.

Por outro lado, a necessidade de obter e administrar recursos financeiros imprescindíveis à implementação daquele plano levou o Governo a criar, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que desde então passou a ser um elemento importante para o desenvolvimento de setores que requerem financiamentos a longo prazo.

Outro fato marcante da participação do Governo na economia foi a criação, em 1953, da Petrobrás. Anteriormente a

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, reconhecendo a importância estratégica do setor petrolífero, havia sugerido a sua criação, através da aplicação de capitais estrangeiros, dado que considerava que nem o Governo nem a iniciativa privada, no Brasil, estavam capacitados a mobilizar recursos necessários à implantação do mesmo.

Ante a posição firmada pelo Governo de se criar uma empresa estatal para fins de exploração, refino e transporte de petróleo — conjugada com outras medidas tomadas pelo poder público nacional —, o Governo dos Estados Unidos resolveu dissolver a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, dando por encerradas, ainda em 1953, as atividades que os técnicos americanos, juntamente com brasileiros, desenvolviam no País.

Outras realizações do governo merecem ser citadas, tais como a criação do Banco do Nordeste do Brasil, em 1952, a reforma cambial — que introduziu, em 1953, a sistemática das taxas múltiplas de câmbio (Instrução 70 da Sumoc) — e a criação da Carteira do Comércio Exterior (CACEX), também em 1953. Em termos de planejamento regional e visando a aplicação dos fundos financeiros instituídos pela Constituição de 1946, o período se destaca pela elaboração do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e pela criação de uma superintendência regional responsável por aquele plano.

Ainda em 1953, o governo brasileiro criou o grupo formado por técnicos do BNDE e da Comissão de Estudos para a América Latina (CEPAL), apoiando, dessa forma, os esforços que este último órgão vinha empreendendo, desde 1948, no sentido de reformular as concepções tradicionais sobre o desenvolvimento econômico prevalecentes nos países da América Latina.

A CEPAL propagou a idéia de que a industrialização planejada se constituía em uma condição sine qua non para superar as barreiras do subdesenvolvimento. Por estas razões, a implantação oficial do grupo misto BNDE-CEPAL apresenta-se importante tanto para a prática de planejamento no Brasil quanto para a decolagem industrial que se verificaria no País, no qüinqüenio 1957-61, com a execução do Programa de Metas.

2.2 - A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO

Foi a partir de 1961, paralelamente à elaboração e tentativa de implantação de planos econômicos, que se intensificaram as diligências para a constituição do sistema nacional de planejamento. A idéia central contemplada através desse sistema era de que o planejamento deveria ser praticado como processo contínuo por todos os órgãos que direta ou indiretamente integram a administração pública. Atingido esse estágio, a administração pública passaria, em conjunto , a agir planejadamente, cabendo a um organismo central coordenar e harmonizar os vários planos ministeriais. Estes, por sua vez, seriam formados pelos planos departamentais compostos de programas divisionais , e, assim, sucessivamente, até o nível dos escalões operacionais, ou nível dos projetos específicos.

Esse esquema teve sua origem oficial e sua fundamentação básica no Relatório da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). Esse órgão foi criado pelo Presidente da República, em agosto de 1956, com o propósito de indicar medidas: 1) para a melhoria da estrutura e funcionamento dos órgãos integrantes do Poder Executivo Federal; 2) para assegurar melhor coordenação das atividades administrativas e controle efetivo das diretrizes fixadas pelo Presidente da República; e 3)

para eliminação de práticas obsoletas e antieconômicas nos vários setores da Administração Federal.

A Comissão de Estudos e Projetos Administrativos articulou e defendeu os princípios básicos para a criação do Sistema Nacional de Planejamento, alicercado num Departamento Central de Planejamento, a ser criado.

O Relatório Final da CEPA é expressivo nas suas recomendações quanto à institucionalização do planejamento e à implantação do hábito de planejar, requisitos fundamentais para o ingresso na fase da ação planejada.

Foram recomendações do relatório CEPA:

"A CEPA recomenda que os órgãos integrantes do Poder Executivo, mormente a Presidência da República e os Ministérios, estabeleçam um sistema de planejamento, encarregado de pesquisar fatos administrativos e planejar, com base no conhecimento objetivo, as atividades a curto e a longo prazo de cada órgão ministerial, e de combinar os planos parciais, finalmente, num plano geral orgânico, de longa duração, dividido em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro".

"O planejamento governamental no País não deve continuar a ser feito desintegradamente, ao sabor de caprichos e dedicações eventuais, ou em conseqüência de entusiasmo episódico de minorias ativistas".

"A falha mais grave do projeto de lei de reforma administrativa é precisamente a omissão de um sistema de órgãos

que, enredando, toda a administração federal, tenha a atribuição expressa de planejar as atividades governamentais".

"A CEPA recomenda que, entre os deveres regulamentares taxativos dos diretores de serviço, de chefe de divisão para cima, se incluam os de elaborar, fundamentar e propor planos periódicos de trabalho para as respectivas unidades".

"É preciso forçar os nossos executivos a pensarem sistematicamente, a curto e a longo prazo, no trabalho futuro de suas repartições. É preciso proteger os recursos sociais contra a utilização empírica, indicada pelas circunstâncias ocasionais, e que tantos desperdícios têm causado no serviço público do País".

"Ao lado da criação de um sistema de planejamento institucionalizado,..., cumpre instalar e encorajar em nossas práticas administrativas o hábito de planejar a curto e longo prazo. A obrigação regulamentar taxativa, imposta a cada chefe de serviço, de elaborar planos periódicos de trabalho, parece-nos iniciativa complementar lógica para ensejar o advento do planejamento, com fase administrativa indispensável, em todos os órgãos e dependências do serviço público".

As recomendações da CEPA viriam a ser adotadas de forma gradativa, embora por vias não previstas.

O Conselho de Desenvolvimento, em particular a sua Secretaria-Geral, que acumulara apreciável experiência com a execução do Programa de Metas, constituía, em potencial, o núcleo básico para a instituição de uma agência central de planejamento. Esta agência deveria ter como esfera de competência não somente o assessoramento ao Presidente da República, mas a todos os órgãos da administração pública federal, inclusive os órgãos

de planejamento regional. Em agosto de 1961 foi criada, com esta finalidade, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), que deveria absorver a Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento.

A renúncia do Presidente Jânio Quadros colheu a COPLAN em fase de instalação. O Conselho de Desenvolvimento não chegou a ser extinto, nem absorvido pela COPLAN.

Adotado o regime Parlamentarista, a COPLAN foi mantida como o principal órgão de planejamento. Sua estrutura, entretanto, foi alterada. O Conselho Consultivo, constituído anteriormente pelo Diretor Técnico, pelo Diretor-Assistente, e por outros membros indicados pelo Presidente da República, foi transformado na Comissão de Coordenação-Geral (CGG). Este órgão, ao qual se atribuíram funções decisórias, passou a ser integrado pelo Ministro da Fazenda, pelos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, pelo Diretor-Geral do Tesouro Nacional, pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional do Trabalho e pelo Secretário-Geral da COPLAN.

A COPLAN não se engajara plenamente na elaboração de um plano nacional quando foram fixadas as atribuições do Ministro de Estado Extraordinário responsável pelo planejamento, através do Decreto nº 1 422 de setembro de 1962.

O Ministro do Planejamento recebeu a incumbência de "dirigir e coordenar, em cooperação com os órgãos pertinentes

da administração, a elaboração de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social a ser submetido ao Poder Executivo".

Cabia ainda ao Ministro do Planejamento coordenar os planos dos órgãos regionais e de ajuda externa. O Decreto que fixou essas atribuições subordinou ao Ministro do Planejamento: 1) a Secretaria Técnica, as Comissões de Coordenação Regional e Setorial e os Grupos de Trabalho da COPLAN; 2) a Secretaria da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP); e 3) a Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento.

A criação do cargo de Ministro do Planejamento representou, assim, um passo importante para a integração dos diversos organismos centrais de planejamento, bem como para a criação do órgão central de planejamento sob chefia unipessoal.

Sob a inspiração do Ministro do Planejamento concebeu-se, então, o esquema de composição do Sistema Nacional de Planejamento. Esse esquema, bastante complexo, tinha por base um Conselho de Desenvolvimento Nacional, o Gabinete do Ministro do Planejamento e a Secretaria-Geral. O Conselho de Desenvolvimento Nacional seria o órgão de formulação de políticas e de coordenação no mais alto nível. Compunham-no o Presidente da República, os Ministros de Estado e os Chefes da Casa Civil e da Casa Militar da Presidência da República.

O esquema completava-se com um conjunto de comissões e subcomissões de que faziam parte representantes de todos os órgãos da administração pública direta e indireta. As comissões seriam unidades integrantes do Conselho de Desenvolvimento Nacional e, de preferência, preenchidas pelos chefes dos órgãos de planejamento dos Ministérios. Cada comissão seria desdobrada em subcomissões que reuniriam representantes dos órgãos públicos responsáveis pelas atividades que lhes fossem atinentes.

O Plano Trienal chegou a apresentar de forma expressa, o processo pelo qual a agência central de planejamento, através de sua Secretaria-Geral, obrigaria a Administração Federal a se submeter a um rigoroso esquema de ação planejada, do qual o Orçamento-Programa seria a principal peça. Esse esquema, entretanto, não foi aprovado.

Os ensaios para montar o Sistema Nacional de Planejamento não foram interrompidos com a frustração da proposta do Ministro do Planejamento. Pelo contrário, continuaram na ordem do dia das preocupações governamentais.

Em julho de 1963, nova fórmula foi concebida para a coordenação das atividades que, pressupostamente, mantinham em vigor o Plano Trienal. Um órgão colegiado, denominado Coordenação do Planejamento Nacional, foi instituído para funcionar diretamente subordinado ao Presidente da República.

Dois dispositivos do decreto criador da Coordenação do Planejamento Nacional merecem atenção. Um obrigava os Ministros de Estado a organizarem e instalarem grupos de planejamento incumbidos de elaborar os projetos preliminares que comporiam o plano global. O outro transferia para Assessoria Técnica da Presidência da República a função do órgão coordenador do planejamento, função que se encontrava ambiguamente atribuída à Secretaria-Geral do Conselho de Desenvolvimento e Secretaria Técnica da COPLAN.

"Competia a Assessoria Técnica:

1. Orientar a elaboração e revisões do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social;

2. Coordenar a elaboração dos programas de trabalhos dos órgãos da administração pública direta e indireta.

3. Coordenar os planos e atividades dos órgãos federais de desenvolvimento econômico regional.

4. Conhecer e coordenar todos os planos de ajuda externa, econômico-financeira e de assistência técnica.

5. Acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, indicando à Coordenação do Planejamento Nacional medidas a serem tomadas para assegurar o êxito dessa execução.

6...

7. Colaborar na elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos de administração direta e indireta, harmonizando-as com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social".

Embora esse esquema não tenha sido implantado, representou outra demonstração de como os técnicos brasileiros se orientavam para a composição de um sistema de planejamento abrangente que levasse toda a administração pública a agir planejadamente.

O propósito da criação de um organismo central de planejamento foi retomado com determinação pelo Governo empossado a 15 de abril de 1964. Já a 20 de abril, o Decreto nº 53 890 restabelecia o cargo de Ministro de Estado Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica e atribuía ao seu titular a incumbência de rever o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico. É sugestivo o fato de que o novo Ministro, de início, deveria acumular a função de Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República, com as atribuições definidas pelo decreto de 11 de junho de 1963.

O Ministro do Planejamento e Coordenação Econômica encontrou em funcionamento, pelo menos formalizado, quatro órgãos distintos encarregados do planejamento nacional:a Coordenação do Planejamento Nacional, a Assessoria Técnica da Presidência da República, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) e o Conselho de Desenvolvimento.

A intenção de dar ao órgão de planejamento um caráter permanente e técnico orientou a formulação do Decreto nº 53 914, de 11 de maio de 1964. Por esse Decreto, todos aqueles quatro órgãos de planejamento foram extintos e o Ministério do Planejamento começou a ser instalado com uma estrutura ainda provisória, formada de um Secretário-Geral, da Secretaria—Geral de Planejamento e Coordenação Econômica, da Coordenação Técnica, dos Serviços de Administração, da Assessoria de Relações Públicas e Informações e das Assessorias Especiais que fossem necessárias. A Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso (COCAP) passou a ser também órgão integrante do Ministério.

Mais importante que a estrutura inicial, foram as atribuições conferidas ao Ministro Extraordinário.

A primeira dessas incumbências era a de dirigir e coordenar a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento econômico. Uma segunda incumbência caracterizava a natureza abrangente que se pretendia emprestar ao planejamento: "... coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os projetos elaborados por órgãos da administração pública, entidades paraestatais, sociedades de economia mista e empresas subvencionadas pela União".

A principal inovação apresentada na instituição do Ministério, entretanto, foi a sua competência para coordenar a elaboração e a execução do Orçamento-Geral da União e dos Orçamentos dos órgãos e entidades paraestatais, de economia mista e subvencionadas pela União. Nas suas atribuições gerais, o Ministério continuaria a atuar na base da coordenação de projetos, limitando-se pois a articular projetos que fossem elaborados pelos organismos executores. Através da elaboração e execução orçamentária, entretanto, seria viável ao Ministro do Planejamento obrigar toda a administração a empenhar-se no planejamento das respectivas atividades. O instrumento básico para esta ingerência superministerial, o Orçamento-Programa, já fora instituído legalmente e dependia apenas de condições técnicas e políticas favoráveis para sua aplicação. O Governo investido a 15 de abril de 1964 ofereceu ao Ministro de Planejamento essas condições.

A estrutura do Ministério do Planejamento não assumira entretanto, caráter definitivo. O Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA), o Setor de Economia e Finanças (Coordenação Orçamentária) e o Setor de Planejamento Setorial despontariam como os principais órgãos dessa estrutura. Complementava-a o Conselho Consultivo de Planejamento (CONSPLAN). O CONSPLAN, um órgão de consulta do Governo, tinha o objetivo principal de estabelecer a ligação entre os diversos setores sociais, econômicos e políticos do País e o Ministério do Planejamento. Era presidido pelo Presidente da República e tendo como Secretário-Executivo o Ministro do Planejamento.

A despeito da criação do Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica, o Sistema Nacional de Planejamento não fora montado ainda em bases definitivas. A própria designação de Ministro Extraordinário denota sentido provisório e especial.

Posteriormente, criou-se o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e, em 1972, o Sistema de Planejamento Federal (SPF).

De início, o novo Ministério caracterizou-se como um órgão central da administração da política econômica.Contudo, a partir de 1965, a organização do planejamento no Brasil passou a ter uma estrutura formal centralizada no Ministério do Planejamento, ao lado de uma estrutura de tomada de decisões de política econômica em que o Ministério do Planejamento é um dos componentes. Esta última consiste em uma organização de colegiados de Ministros e outros membros de órgãos econômicos de cúpula, através da qual se processa a troca de informações bem como a tomada de decisões.

2.3 - OS PLANOS NACIONAIS

2.3.1 - Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico,elaborado no início de 1956, foi basicamente a edição ampliada e aperfeiçoada do Plano de Reaparelhamento, com base nos estudos do Grupo Misto BNDE-CEPAL. Tanto o primeiro como o segundo tinham seu suporte na ação do BNDE, que deveria articular a

iniciativa privada com organismos públicos autônomos já criados ou a serem instituídos.

Ao ser transformado no Programa de Metas, o Plano de Desenvolvimento Econômico adquiriu caráter de plano global de governo e, em conseqüência, revestiu-se de conteúdo político, obrigando a que a tomada de decisões ocorresse na esfera ministérial.

2.3.2 - Programa de Metas (1957-1961)

O Programa de Metas, representa o marco de experiência nacional de planejamento econômico, pois é a partir dele que o Governo assume deliberadamente a decisão de direcionar o processo de desenvolvimento para determinados fins, de forma sistematizada e segundo as linhas de ação previamente traçadas em um documento.

Esse programa definia os setores considerados estratégicos para a promoção do crescimento econômico. Como tais foram identificados os setores de transporte, energia, alimentação, indústria de base e educação, e para cada um desses setores foi fixado um conjunto de metas que, durante a implementação do Plano, eram revisadas e testadas através de um sistema de controle utilizado pela primeira vez, no País.

Os demais setores econômico-sociais foram tomados marginalmente, ou totalmente negligenciados. Ao colocar sob prioridade absoluta a promoção da industrialização brasileira, o Plano o fazia em detrimento de certos setores, considerando apenas aqueles que, de alguma forma, se relacionavam com o setor industrial, sendo então tratados em função deste último.

Ao setor agropecuário foi conferida uma parcela bastante pequena no total do investimento planejado.

Por outro lado, os setores sociais — educação, saúde, saneamento e previdência social, tradicionalmente tratados pelo Estado — não eram sequer mencionados, à exceção do setor educação.

A ação governamental orientou-se no sentido de promover a industrialização através de uma maior integração ao capitalismo mundial, via empresas multinacionais. Foi considerada fundamental a entrada de capital externo, sendo que os empréstimos eram obtidos no exterior, a altos juros e com pequenos prazos de carência e amortização.

O setor industrial assumiu a liderança em relação aos demais e se transformou no principal responsável pela elevada taxa anual de crescimento do PIB, em torno dos 7%.

Confrontando-se os objetivos definidos pelo Programa com aqueles efetivamente realizados, chega-se à conclusão de que houve um caso de planejamento bem sucedido, embora uma análise mais abrangente, efetuada ao final do período de execução do Plano, demonstre que o País passou por transformações estruturais que contemplaram apenas parte da realidade econômica, trazendo reflexos negativos que desembocariam na crise econômica, social e política da década de 60.

A partir de 1961, o País passa a viver uma série de crises políticas que viriam a agravar a conturbada situação sócio-econômica em que então se encontrava. Na área econômica

somavam-se déficits no balanço de pagamentos, aceleração do surto inflacionário, uma conjuntura mundial desfavorável às exportações, além da necessidade de importar bens de produção para a continuidade do processo de expansão do capitalismo brasileiro.

2.3.3 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965)

O Plano Trienal foi elaborado com vistas a dar solução aos problemas nacionais mais prementes e fornecer as bases para um planejamento adequado, através de um conjunto de reformas que, à época, foram consideradas necessárias ao desenvolvimento econômico. Eram seus principais objetivos: a) expansão do PIB à taxa de 7% ao ano; b) contenção da pressão inflacionária; c) redução das disparidades pessoais e regionais de renda; d) reescalonamento da dívida externa; e) intensificação da ação governamental no campo da educação, da pesquisa científica e tecnológica e da saúde pública; e, f) realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária).

Contudo, as medidas para o saneamento da economia levariam a resultados que se orientariam para determinada direção e outros que se direcionariam em sentido contrário, resultando no comprometimento dos resultados finais esperados. Além desta falha que evidenciava a inconsistência entre os objetivos, fatores aleatórios, bem como políticos, contribuíram para o fracasso e conseqüente abandono do Plano.

Apesar do fracasso, o Plano Trienal representou um elemento importante para o planejamento no Brasil. Suas diretrizes abrangeram um campo maior da realidade econômica do País e, sua concepção de que o processo de desenvolvimento requer

determinadas condições básicas (reformas de bases), inspiraria medidas que seriam tomadas nos governos seguintes. A análise do Plano Trienal mostra que o Planejamento também deve ser visto como um processo em que fatores econômicos, sociais e políticos atuam de forma inter-relacionada, condicionados uns aos outros.

2.3.4 - Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) — (1964-1966)

A economia brasileira sofreu, a partir de 1961, uma queda em seu ritmo de crescimento, chegando a apresentar, em 1964, uma taxa de expansão do PIB inferior à do crescimento demográfico.

O Governo Revolucionário, empossado a 15 de abril de 1964, procurou traçar seu Plano de Ação Econômica com base na conjugação de dois programas: o de estabilização monetária e o do desenvolvimento. Foi então apresentado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que deveria orientar o processo de decisão governamental no sentido de prover a retomada do desenvolvimento.

As causas da recessão que caracterizava a economia da época, segundo o Plano, se encontravam nas distorções que se acumularam durante o esforço anterior de industrialização, inviabilizando o mercado como mecanismo autocorretivo. Entre essas distorções, incluíam-se: a) a aceleração do processo inflacionário; b) o processo de industrialização voltado para o uso de técnicas intensivas de capital; c) a relativa estagnação do setor agrícola, no que se refere à produtividade e; d) a participação crescente do setor público na economia. O Plano definiu como objetivos básicos: a) obtenção de uma taxa de crescimento do PIB na ordem de 6% ao ano; b) contenção do surto inflacionário;

c) redução das disparidades regionais e setoriais de renda; d) expansão da oferta de empregos, de modo a absorver a força de trabalho que anualmente aflui ao mercado e; e) redução do déficit no balanço de pagamentos.

Como se vê, a meta essencial do PAEG foi a estabilização monetária.

O programa de estabilização monetária revigorou as funções controladoras e coordenadoras exercidas pelas agências centrais de planejamento sobre órgãos que não funcionam necessariamente segundo planos de ação definidos.

A situação econômica do País, no período de execução do PAEG, caracterizava-se pela coexistência de uma recessão com inflação, bem como pela ocorrência de agudas crises conjunturais, em que os níveis de atividade e de emprego oscilavam violentamente. Tais crises levaram o Governo a abandonar a política monetária de combate à inflação, injetando moeda na economia, como forma de reimpulsionar a atividade econômica.

Em 1965, concluindo uma das tarefas de maior relevância para orientar o planejamento governamental, o Ministro do Planejamento publicou o Programa de Investimentos Públicos para 1965. Essa publicação revelou que apenas 21,9 por cento dos investimentos públicos federais eram realizados através de órgãos da administração direta, enquanto que 78,1% desses investimentos ficavam a cargo de entidades autônomas federais ou regionais.

Dado o objetivo primordial de controle da pressão inflacionária, a elaboração e implementação do Plano de Ação Econômica do Governo representou um esforço no sentido de interpretar a inflação brasileira e de adotar medidas visando combatê-la.

Sob este ângulo, a ação governamental, empreendida no período, revestiu-se de um jogo de tentativas e erros para a compreensão do problema inflacionário, historicamente presente no processo de crescimento econômico nacional. A isto se acrescentou a política de reformas preconizadas pelo Plano que levaram à reformulação, expansão e criação de uma série de órgãos.

2.3.5 - Plano Decenal (1967-1976)

No final de 1966, com o PAEG praticamente abandonado, o País teve a sua primeira experiência na elaboração de um Plano de longo prazo: o Plano Decenal, que deveria ser implementado no período 1967-76, e que tinha por objetivo básico a orientação da ação governamental, segundo as diretrizes nele esboçadas e sob uma perspectiva temporal (decênio) maior do que aquelas até então consideradas (triênio e qüinqüênio).

Contudo, o Plano não foi além de estudos, relatórios e recomendações, dado que o seu desdobramento em planos de curto e médio prazos ficou comprometido, ante a decisão do Governo seguinte em não limitar a sua atuação à diretrizes nele contidas.

2.3.6 - Programa Estratégico de Desenvolvimento — (1968-1970)

Em meados de 1967 o Governo, recém-empossado, tornou públicas as diretrizes gerais de política econômica em que se apoiaria o plano nacional relativo ao triênio 1968-70, o Programa Estratégico de Desenvolvimento.

O PED fixou os seguintes objetivos básicos: a) aceleração do desenvolvimento econômico; b) contenção do ritmo inflacionário; c) obtenção do progresso social e; d) expansão das oportunidades de emprego.

O diagnóstico da economia brasileira assemelhou-se àquele realizado pelo PAEG, com exceção do que diz respeito ao problema inflacionário. Além da pressão sobre a demanda detectada por aquele Plano, o PED declara que pressões sobre os custos passaram a influenciar a elevação dos preços, em decorrência da política de combate à inflação executada anteriormente durante a execução do PAEG.

O Programa Estratégico subdividiu a sua estratégia de ação em curto e longo prazos. No primeiro caso haveria a uma fase de transição em que medidas de política econômica deveriam ser adotadas, de forma a gerar estímulos e condições básicas para a retomada do processo de expansão do capitalismo brasileiro. Vencida esta etapa, os problemas do crescimento econômico deveriam ser tratados sob uma perspectiva de longo prazo, e no contexto de uma estratégia global de crescimento. Para esta fase, o Programa coloca a necessidade de se criarem fatores propulsores de crescimento, uma vez que o processo de substituição de importações — elemento dinâmico responsável pela criação no País, de um parque industrial relativamente integrado e que, em última instância, constituía-se na principal fonte de crescimento da economia — se havia esgotado. Sob este aspecto, o PED propôs um programa de investimentos em "áreas estratégicas" — concentrado principalmente em infra-estrutura — e de forma a promover a "diversificação das fontes de dinamismo". Contudo, não explicitou os critérios usados para a definição das áreas, nem tampouco para o estabelecimento de suas respectivas prioridades.

O PED destacou ainda como principal obstáculo ao desenvolvimento industrial brasileiro o "estreitamento relativo" do mercado, que teria sido motivado pelos seguintes fatores: a) baixa taxa de absorção da mão-de-obra por parte da indústria nacional, dado o uso de técnicas estrangeiras de capital intensivo; b) lento crescimento da produtividade agrícola, com conseqüentes limitações para a formação de um mercado para os produtos industriais na zona rural e; c) alta concentração de renda, como fator restritivo à ampliação de mercado.

O Plano esboçou uma estratégia que visava a uma modificação na relação capital — trabalho, através de incentivos à utilização de mão-de-obra à adoção de técnicas poupadoras de capital, bem como da alteração da estrutura de preços relativos de fatores.

Quanto aos objetivos de crescimento econômico e de estabilidade de preços, pode-se creditar ao PED o sucesso pela consecução dos resultados obtidos.

2.3.7 - Plano de Metas e Bases para Ação do Governo (1970-1972)

O objetivo de transformar a nação brasileira em uma grande potência mundial, a quem caberia exercer o papel de liderança sobre os demais países da América Latina, é expresso no documento Metas e Bases para a Ação do Governo, apresentado em setembro de 1970. Lançado como um programa de sentido eminentemente prático e mais voltado para a execução do que para a orientação e coordenação das atividades econômicas, o documento "busca evitar distorções identificadas pelo bom senso". Além disso, a definição das principais realizações previstas para os anos de 1970-1973, aliada ao estabelecimento de metas e estratégias, deveria orientar a elaboração tanto do Orçamento Plurianual de

Investimentos, para o período 1971-73, quanto do I Plano Nacional de Desenvolvimento, que abrangeria o período 1972-74.

Simultaneamente ao lançamento do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo foram divulgados projetos considerados de alta prioridade e que abrangeriam vários setores da economia brasileira: integração nacional (PIN), integração social (PIS), energia nuclear, modernização e dinamização do setor agrícola, exportação de minerais e manufaturados, desenvolvimento tecnológico, etc..

A adoção e implementação daqueles programas levariam o Governo a expandir e reformular a estrutura político-administrativa do País que,conjugada com o fortalecimento do papel do técnico (economistas, engenheiros, agrônomos, arquitetos, educadores, estatísticos, etc.), consubstanciaria a nova estrutura de poder, criada a partir de 1964, quando uma série de reformas econômicas e sociais passaram a ser implantadas. Essa "tecnoestrutura" responsável pelos anos áureos do modelo brasileiro, em que a economia cresceu a taxas bastante elevadas, passou a ser suscetível de críticas quando, posteriormente, os sinais da crise vieram ã tona e os debates sobre a expansão da participação do Estado na economia proliferaram.

2.3.8 - I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), foi o primeiro de uma série instituída por lei decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Consiste em um documento sintético, onde estão delineados os objetivos nacionais, as estratégias para o desenvolvimento, os instrumentos de política econômica e os investimentos programados.

A tônica do Plano era a de colocar o País, até o final do século, no bloco das nações desenvolvidas, mediante um processo de desenvolvimento auto-sustentado e integrado. Para tanto, considerava como pré-requisitos: a) disseminação dos resultados do progresso econômico, tanto em termos de classes de renda, quanto de regiões; b) transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir a renda e manter uma sociedade aberta; e) estabilidade política para realizar o desenvolvimento sob o regime democrático e; d) segurança nacional, interna e externa.

As prioridades foram definidas em função da industrialização e da expansão do PIB. Buscava-se, então, obter taxas de crescimento do Produto compreendidas entre 8% e 10% ao ano e, em decorrência, duplicar, até 1980 (tomando-se por ano-base, 1969) a renda per capita do País.

A estratégia proposta baseava-se, antes de tudo, nas políticas de crescimento e de reformas executadas a partir de 1964. No setor industrial, a ênfase foi dada à modernização da empresa nacional, com vistas a fortalecer a sua capacidade competitiva, eliminando as condições de desigualdade em que opera, relativamente à estrangeira, e permitindo a consecução de uma taxa de crescimento anual acima de 10%. No setor agrícola, as diretrizes também se orientavam no sentido de prover a competitividade internacional e expandir a fronteira agrícola, de modo a alcançar uma taxa de crescimento anual acima de 7%. E no setor público, buscava-se uma atuação eficiente do Governo, mediante a definição de tarefas, de forma a preservar a viabilidade e o dinamismo do setor privado.

O Plano também relaciona uma série de outras proposições como: a) maior mobilização do sistema financeiro nacional

e do mercado de capitais; b) implementação de uma política tecnológica nacional; c) política de aproveitamento de recursos humanos; d) integração nacional com vistas a ampliar o mercado interno e a permitir uma progressiva descentralização econômica; e) integração social através do PIS, PASEP, Prorural e da abertura do capital das empresas;e f) consolidação da infra-estrutura econômica e das indústrias básicas.

Para a execução daquelas estratégias, o I PND definiu o Programa de Investimentos e os instrumentos de política econômica. Conferiam-se aos setores de Educação, Indústria , Energia e Transportes posições de destaque no total programado, ao passo que as aplicações previstas para o Plano de Desenvolvimento Tecnológico e Científico o colocavam à margem. Quanto ao desenvolvimento industrial, o Estado reforçaria o seu papel de grande investidor, atuando na área de insumos básicos, tais como produtos siderúrgicos e petroquímicos, entre outros. Na verdade, apesar de o Plano esboçar uma estratégia de redução relativa da participação estatal na formação do Produto, na prática esta atuação tenderia a aumentar.

O período foi marcado, entre outros empreendimentos, pela construção da Rodovia Transamazônica e pela Ponte Presidente Costa e Silva (Rio — Niterói). O rápido crescimento econômico foi alcançado.

2.3.9 - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)

Seguindo a mesma linha do plano anterior (documento sintético, trâmites no Congresso Nacional para aprovação), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado em setembro de 1974, reconhece, inicialmente as dificuldades que

teria a economia de enfrentar, a partir de 1975, para a manutenção de elevadas taxas de crescimento verificadas no período anterior. Tais dificuldades estariam relacionadas com a absorção, por parte do setor industrial, da capacidade antes ociosa, e à crise de energia e de escassez de matérias-primas, nos países industrializados, e seus efeitos sobre o Balanço de Pagamentos.

Apesar dessa colocação foram estabelecidos os seguintes objetivos para o II PND: a) manutenção de crescimento acelerado dos últimos anos, com taxas de aumento das oportunidades de emprego da mão-de-obra superiores às da década passada; b) manutenção de relativo equilíbrio no Balanço de Pagamentos; c) contenção da inflação pelo método gradualista; d) melhoria da distribuição de renda pessoal e regional, simultaneamente com o crescimento econômico; e) preservação da estabilidade social e política e; f) realização do desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida, e, em particular, sem devastação do patrimônio de recursos naturais do País.

No levantamento dos problemas da economia nacional estão presentes considerações sobre: a) concentração da estrutura industrial, com pontos de estrangulamento na produção de bens de capital; b) desigualdades na distribuição de renda, pessoal e regional; c) atraso relativo da agropecuária; d) agravamento dos problemas urbanos, com a aceleração do processo de metropolitanização; e) depredação do meio ambiente, devido à poluição industrial e à devastação dos recursos naturais; e f) outros problemas relativos à economia em geral.

O reconhecimento desses elementos com obstáculos ao processo de desenvolvimento nacional revela que o plano parte de uma percepção realista dos problemas que de fato estavam à tona no cenário interno, além de se apoiar nos possíveis reflexos da

conjuntura mundial como justificativa das dificuldades que poderia passar a enfrentar o País para a consecução simultânea de tantos objetivos. O II PND coloca ser necessário que a economia cresça sem que o problema da distribuição de renda tenha a sua solução postergada para quando o "bolo crescer", porém reconhece que os dados disponíveis são insuficientes para a formulação de uma política distributivista; reconhece, ainda, que é necessário promover uma melhor estruturação do sistema urbano, afirmando que cabe definir que tipo de estrutura urbana deve ser estabelecido, no âmbito nacional, dados os objetivos e programas nacionais e regionais; e, no que concerne ao combate à poluição industrial e à preservação dos recursos naturais do País, considera que, para tal, é necessário empreender esforços para a definição de uma política que compreenda legislação básica, institucionalização da ação de Governo e adoção de mecanismos de controle e fiscalização.

Estas e outras estratégias revelam indiretamente que a estratégia efetivamente a ser implementada corresponderia àquela adotada pelo Plano anterior e que consistiu em: a) substituição de importações; b) expansão das exportações; e c) ampliação do mercado interno.

Considera imprescindível ao desenvolvimento industrial, acelerar a nova fase do processo de substituição de importações, caracterizada pela produção interna de bens de capital e de uma série de matérias-primas constantes da pauta de importações; considera, ainda, fundamental, conceder estímulos às exportações, dado que estas representam um fator relevante para garantir o equilíbrio na balança comercial, e considerando que, em 1980, cerca de 63% da população total do País estará localizada em áreas urbanas, propõe-se dar continuidade à expansão do mercado interno, visando ao consumidor de bens produzidos em massa.

2.3.10 - III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)

O projeto do III PND encontra-se, no momento, no Congresso Nacional para apreciação pelo Poder legislativo.

O Plano é um documento qualitativo que explicita a política de desenvolvimento adotada e seus desdobramentos, definindo objetivos, diretrizes, critérios, medidas e instrumentos de ação.

Estes,serão válidos enquanto perdurarem condicionantes como:

- permanência e desdobramentos da crise energética;

- persistência do Balanço de Pagamentos como restrição crítica;

- crescentes pressões sobre o nível e custo da dívida externa;

- substancial pressão inflacionária de origem interna e externa; e

- necessidade de crescer para criar o maior número possível de empregos.

O III PND realça que uma política legítima e viável de distribuição de renda deve incluir a manutenção das liberdades democráticas e políticas, respeitando-se as negociações salariais.

Ao lado de medidas que permitam o incremento das exportações, o Plano prevê um programa de substituição de importações concentrado principalmente na ampliação da produção nacional de substitutos do petróleo importado.

O objetivo-síntese do III PND é o da construção de uma sociedade desenvolvida e livre, no menor prazo possível. O III PND considera como prioritários — e a eles dedica ênfase especial — os seguintes setores: 1) agropecuária; 2) energético, e 3) social.

O desenvolvimento de fontes alternativas de energia a partir da agricultura, a busca de outras fontes não tradicionais de energia e a intensificação da pesquisa e prospecção doméstica de insumos não renováveis são instrumentos complementares para a redução das importações.

Tudo indica que a ênfase atribuída ao crescimento da produção agrícola será fator importante na correção do perfil de distribuição pessoal da renda. De fato, além dos aspectos positivos da ampliação da oferta de alimentos, a expansão da produção agrícola conduz a uma intensa absorção de mão-de-obra, no meio rural, exatamente onde se localiza o maior contingente de famílias de baixa renda.

Há orientações no sentido de que:

a) o rápido crescimento da economia esteja conjugado ao objetivo de distribuir a renda gerada;

b) a execução da política de desenvolvimento vise a crescente disponibilidade e acesso aos serviços de educação,

saúde, saneamento, previdência social, moradia, alimentação, transportes e oportunidades de trabalho;

c) seja privilegiado o desenvolvimento de áreas densamente habitadas e carentes de recursos (caso do Nordeste), de áreas superpovoadas onde a qualidade de vida se deteriora (a periferia das grandes cidades) e de grandes áreas que exigem cautela e disciplina na sua efetiva incorporação à economia nacional;

d) se promova simultâneamente o aumento da oferta de empregos e a elevação da produtividade no trabalho;

e) se controle, permanentemente, a inflação; e

f) se reduza o hipercrescimento urbano.

2.4 - Planejamento Regional e Urbano

É a partir de meados da década de 40 que a preocupação com a dimensão espacial do desenvolvimento, manifestada nos debates realizados no País sobre a problemática sócio-econômica nacional, leva à adoção de medidas que visam a um desenvolvimento regional planejado. Até àquela época, a ação do Governo, no que diz respeito ao caráter regional, consistia no tratamento do problema do Nordeste brasileiro, ligado basicamente ao socorro dos flagelados pelas secas.

Com a criação, em 1948, da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF), o tratamento do problema nordestino passa a estar relacionado não apenas ao combate das secas, mas também a outros aspectos. Entre as atribuições da CVSG, incluem-se a regulamentação do rio, o controle das enchentes, o uso da terra, a produção de energia elétrica, a melhoria dos sistemas de transporte fluvial e rodoviário e das comunicações, além de projetos de natureza social.

Na década de 50, a elaboração de documentos e as inovações institucionais evoluem, principalmente no caso do Nordeste, para a definição de uma estratégia de desenvolvimento regional mais compreensiva. A criação do Banco do Nordeste do Brasil (1952) representa o primeiro passo concreto na mudança de concepção dos problemas nordestinos e consubstancia-se com a criação da Superintendência do Desenvolvimento para o Nordeste (SUDENE), em 1959. Além disso, a preocupação com o problema regional se manifesta em termos mais concretos com o Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1951) e com a criação de uma Superintendência Regional responsável pela administração daquele plano (1953).

Contudo, é a partir do final da década que se amplia o grau de conscientização com relação aos problemas do desenvolvimento regional. A aceleração do processo de crescimento industrial do País resultou na concentração das atividades econômicas do Centro-Sul, principalmente no eixo Rio de Janeiro - São

Paulo, provocando uma série de desequilíbrios que levaram as demais regiões brasileiras a pressionar o poder público para uma ação programada, visando a melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento. O Brasil termina a década de 50 com uma série de problemas, assim caracterizados: a) problemas de desenvolvimento dos recursos da Amazônia, que abrange cerca de 60% da área total do País, com uma população dispersamente distribuída e isolada, dada a precariedade de seus sistemas de transporte e de comunicações; b) problemas das áreas antigas do Nordeste,que participam com cerca de 30% no total da população do País, tendo contribuído, em 1959, com apenas 16% na formação da renda nacional; e, c) problemas das áreas metropolitanas nacionais, desemprego, escassez de serviços públicos e altos custos de serviços sociais nas áreas metropolitanas do Rio e de São Paulo.

Cumpre ressaltar que, apesar de a criação da SUDENE ter ocorrido durante o período de execução do Programa de Metas, é apenas a partir do Plano Trienal que o objetivo de atenuar os desequilíbrios regionais passa a ser incorporados aos demais objetivos de política econômica, expressos nos planos nacionais.

O Plano Trienal adota as seguintes diretrizes gerais para a promoção do desenvolvimento equilibrado entre as várias regiões do País: a) intensificação de pré-investimentos relacionados ao levantamento e à avaliação de recursos naturais, inclusive pesquisas diretamente ligadas à agricultura; b) intensificação de pré-investimentos ligados ao aperfeiçoamento de fator humano, beneficiando as áreas menos desenvolvidas; e, c) continuidade da política de favores diferenciais para os investimentos privados em áreas com maior excedente estrutural de mão-de-obra. Esta última medida deveria ter por suporte básico o trabalho de zoneamento do País, já que se buscava estender a aplicação

de incentivos fiscais, até então específica ao Nordeste, a todo território nacional.

No que se refere à política de incentivos fiscais, a estratégia esboçada pelo plano pode ser considerada bem definida. Tal fato, aliado à ênfase que é atribuída ao Nordeste em todo o diagnóstico, pode ser explicado pela experiência em planejamento regional desenvolvida naquela região. A problemática do desenvolvimento das demais regiões brasileiras apresentava-se praticamente desconhecida e, dessa forma, exigia que fossem empreendidos os esforços necessários.

O tratamento do problema regional no PAEG não diverge substancialmente do Plano Trienal. A ênfase maior continua atribuída ao Nordeste, sendo que a Amazônia e demais regiões brasileiras passam a ser também contempladas. O Plano retoma a linha esboçada no anterior e delineia uma estratégia de desenvolvimento regional que inclui apenas as áreas menos desenvolvidas.

A proposição do PAEG consistia em promover o desenvolvimento concentrando os esforços em áreas-problema. Além disso, os instrumentos de política econômica propostos para a implementação da estratégia eram basicamente os mesmos: investimentos em infra-estrutura sócio-econômica (explicitando o levantamento de recursos naturais e o aperfeiçoamento do fator humano) e incentivos diferenciais, fiscais e creditícios.

A inovação consistia em considerar necessárias e importantes a formulação e execução dos planos regionais e em estabelecer, para os mesmos, duas condições relevantes: a) definição dos objetivos primordialmente em termos de assegurar um crescimento contínuo da renda per capita da região e estabelecimento de metas regionais com vistas a proporcionar à região um crescimento mais intenso do que o do resto do País, após a devida consideração de dotação de fatores (recursos naturais, fator humano e estoque de capital); b) formulação dos planos de desenvolvimento regional no contexto de um programa de desenvolvimento nacional.

Apesar de não incluir, de forma explícita, a atenuação das desigualdades regionais como um dos objetivos básicos da política econômica, o Plano Estratégico tece considerações sobre a necessidade da ampliação dos mercados interno e externo como fator relevante para a eficiência dinâmica da indústria nacional. Assim, passa a situar implicitamente os objetivos definidos a níveis regional e urbano, como de importância para o desenvolvimento econômico nacional. No âmbito regional, busca: 1) criar um processo auto-sustentável de desenvolvimento em cada grande região; e 2) inserir esse processo dentro de uma linha de integração nacional, visando uma relativa diferenciação econômica de cada região e a formação de um mercado nacional integrado.

Para a consecução desses objetivos, estabelece os seguintes instrumentos de política econômica: a) implantação e expansão da infra-estrutura econômica e social, de acordo com as características de cada região; b) investimentos em saúde e educação para preparo do elemento humano qualificado necessário ao desenvolvimento; c) criação de instrumentos, sobretudo de ordem

fiscal e creditícia, a fim de estimular a iniciativa privada, e, d) concentração de recursos em certo número de pólos de cada região, dentro do objetivo estabelecido pelo Plano de selecionar prioridades bem definidas e, sobre elas, produzir impacto substancial.

Por outro lado, o Plano esboça especificamente as estratégias de desenvolvimento regional para as duas macrorregiões mais problemáticas do País, a Amazônia e o Nordeste. Observa-se a importância atribuída à integração nacional quando, por um lado, é estabelecido um Programa de Transportes que visa a integração Norte — Nodeste e do próprio Nordeste, em termos intra-regionais; e, por outro, propõe-se ativar a Zona Franca de Manaus como forma de atenuar o isolamento do Estado do Amazonas em relação ao resto do País.

No documento Metas e Bases para a Ação do Governo, os objetivos de correção gradual de desequilíbrios regionais e de incorporação da economia de subsistência à economia de mercado apresentam-se, juntamente com outros, como uma condição para se incluir o Brasil, até o final do século, no rol dos países desenvolvidos. Propõe-se uma política nacional de desenvolvimento regional que compreenda o seguinte: a) estratégia de desenvolvimento integrado; b) estratégia de desenvolvimento para o Nordeste; c) execução de política de consolidação de ocupação da Amazônia e da sua integração crescente na economia nacional.

No contexto geral é notória a ênfase atribuída às regiões do Nordeste e da Amazônia, principalmente devido à apresentação dos objetivos do Programa de Integração Nacional

(PIN). Desta forma, é ressaltada a importância da expansão da fronteira econômica nacional com vistas à ampliação do mercado interno pela incorporação de novas terras e, simultaneamente, pela maior utilização da mão-de-obra abundante. Tal estratégia já havia sido esboçada no plano anterior, porém a listagem dos objetivos e a definição das medidas do PIN consideradas (construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, plano de colonização de suas margens, plano de irrigação do Nordeste, etc) e incluídas no Plano permitem sua definição de forma mais clara.Na declaração dos objetivos do PIN, destacam-se: a) integrar a estratégia de ocupação da Amazônia e a estratégia de desenvolvimento do Nordeste, que anteriormente apresentavam soluções limitadas para ambas as regiões; b) reorientar as migrações de mão-de-obra do Nordeste em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola, evitando o seu deslocamento para as áreas metropolitanas superpovoadas do Centro-Sul.

O Plano busca "integrar o núcleo básico de desenvolvimento industrial-agrícola do Centro-Sul (o eixo São Paulo Rio-Belo Horizonte, com as áreas próximas; desenvolver as regiões Nordestinas e Amazônica através dos instrumentos então em vigor" e, finalmente, "conceder apoio ao crescimento acelerado de áreas cujo ritmo foi entorpecido pelo processo de industrialização do Centro-Sul, ou cujos setores dinâmicos sofreram recente debilitamento".

A importância do elemento regional nos planos nacionais cresce com definição mais clara, por parte do Programa de Metas e Bases, de uma estratégia de integração nacional, cuja implementação caberia ao PIN e a outros programas regionais de impacto (Proterra, Provale e Prodoeste) lançados no período de execução do Plano (1970-1972).

O I Plano Nacional de Desenvolvimento estabelece a estratégia de desenvolvimento regional, conferindo ao tema "integração nacional", inserido nos dois planos anteriores, um sentido mais amplo. Conjuga, em linhas gerais, as estratégias até então delineadas para as regiões Nordeste e Amazônia (PED e Metas) com aquela contida no Programa Estratégico e que diz respeito à formação de um certo número de pólos em cada região.

A ênfase é dada novamente às regiões Norte e Nordeste, principalmente porque, na época, dois programas regionais já haviam sido implantados: o PIN e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e Nordeste (Proterra). Na caso do Centro-Sul, visava "consolidar o processo do desenvolvimento através de implantação de tecnologia refinada, consolidação de ramos industriais básicos (Siderurgia e Construção Naval), criação de uma estrutura integrada de Indústria e Ciência — Tecnologia, expansão da agricultura de base empresarial, implantação de conglomerados financeiros ou financeiro-industriais, estabelecimento de novas estruturas de comercialização em larga escala (produtos agrícolas e industriais) e, finalmente, da instituição das primeiras regiões metropolitanas do País (O Grande Rio e o Grande São Paulo)". Tece ainda ligeiros comentários sobre os problemas típicos de áreas desenvolvidas, que deverão manifestar-se naquela região durante a década de 70: crescimento explosivo de aglomerados urbanos como o Grande São Paulo e o Grande Rio, e poluição crítica em alguns centros urbanos. No que concerne à região Centro-Oeste, esta é apenas mencionada quando se afirma que "a Política de Integração Nacional criará a Região Geoeconômica de Brasília, integrando-a no processo de crescimento do Planalto Central e permitindo a sua articulação com as demais macrorregiões do País"; e, por extensão, quando especifica, entre outras áreas, o Planalto Central.

Por outro lado, o Plano estabelece como instrumentos de política econômica para fins regionais: a) os incentivos fiscais para o Nordeste e a Amazônia; b) a ação dos bancos oficiais, providências tributárias, transferências da União, regulamentação do ICM e, ainda, investimentos diretos do Governo federal para as áreas menos desenvolvidas.

A estratégia de criação de pólos esboçada pelo Plano, adiciona novos elementos que contribuem para uma melhor definição da mesma: pólos regionais de sentido "agrícola-industrial" (regiões Sul e Nordeste) e de sentido "agrícola-mineral" (regiões do Planalto Central e Amazônia).

O Governo federal criou, imediatamente após a aprovação do I PND pelo Congresso Nacional, o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste) e, em seguida, o Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale). A elaboração e execução desses programas adicionaram novos elementos para o estabelecimento, por parte do II PND, da estratégia de integração nacional .

O II PND insere a região Centro-Oeste no contexto da estratégia de ocupação da Amazônia, em que a implantação de eixos de penetração rodoviária, ocupação das terras mais férteis e orientação das atividades de exportação ligadas a corredores de exportação são definidas como fatores básicos. No caso do Vale do São Francisco, insere-se esta região em uma das áreas de atuação da política global em relação ao Nordeste. Através da execução do Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste e do Programa de Irrigação do Nordeste, o Plano visava transformar a agricultura tradicional daquela e de outras áreas, em economia de mercado.

Além da incorporação definitiva do Centro-Oeste e do Vale do São Francisco, observa-se em relação ao plano anterior um maior detalhamento, por parte do II PND, da estratégia de integração nacional. Foram definidos uma série de programas: Programa de Pólos Agrícolas e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), Programa de Áreas Integradas do Nordeste, Programa Especial do Desenvolvimento do Pantanal, Programa de Desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, Programas de Colonização ao Longo dos Novos Eixos, Programas de Aproveitamento Integrado de Vales, etc.

No que concerne ao Centro-Sul, o Plano insere essa região no contexto da estratégia de desconcentração da atividade industrial, no sentido de evitar a continuação da tendência à concentração em uma única área metropolitana. Em relação à agropecuária, o Plano visava a modernização do setor sob base empresarial. Com relação à primeira, pretende-se dar estímulo a um melhor equilíbrio ao triângulo formado pelas metrópoles de São Paulo-Rio-Belo Horizonte e aos pólos industriais no Sul. Essa estratégia, que inclui também os pólos industriais do Nordeste, define como linhas principais de atuação: a) a adoção explícita do objetivo de descentralização, nacionalmente, como um dos critérios de julgamento para concessão de incentivos do CDI, financiamentos do BNDE e outros estímulos oficiais a projetos industriais; b) formação de complexos industriais de caráter regional, aproveitando economias de escala e de aglomeração; c) identificação de oportunidades de programas e projetos industriais no Nordeste e na Amazônia.

O aspecto urbano, tratado de forma bastante tímida nos planos anteriores, passa a ter relevância,a partir da previsão de que, ao longo da década, o País deverá caracterizar-se como uma sociedade predominantemente urbana, em processo acelerado de metropolitanização. Nesse contexto, o desenvolvimento

urbano torna-se elemento importante para a própria estratégia nacional de desenvolvimento, e a cidade passa a fazer parte de um planejamento de pólos econômicos, em que a sua função econômica e social deve ser definida. Em decorrência, "a estrutura urbana que se deseja estabelecer, nacionalmente, é concebida em função dos objetivos e programas de desenvolvimento nacionais e regionais". Tal concepção leva à definição de uma série de diretrizes que se desdobram em estratégias regionais, específicas para cada macrorregião brasileira. Sob este aspecto, o Plano contém uma ampla listagem de objetivos.

O III PND reconhece que prevalecem no Brasil fortes desequilíbrios regionais e intra-regionais de renda, de atividades econômicas e de qualidade de vida, bem como que o vertiginoso processo de urbanização que acompanhou o desenvolvimento industrial das últimas décadas redefiniu e tornou complexo o quadro urbano nacional.

Na atualidade, cerca de 60% dos brasileiros residem em cidades. Vivem nas noves regiões metropolitanas oficialmente reconhecidas quase 30% da população. Essas áreas continuam submetidas a uma forte pressão demográfica, que afeta negativamente a qualidade de vida que oferecem.

O Plano supõe que são de amplo interesse para a política de desenvolvimento urbano e regional a questão migratória, a desconcentração industrial, a reformulação e intensificação do desenvolvimento agrícola, a política energética, a política dos setores sociais e a descentralização administrativa para fortalecer os órgãos regionais e urbanos e os governos estaduais e municipais. Supõe, enfim, que a política espacial relaciona-se com todos os demais aspectos do projeto nacional de desenvolvimento.

O III PND declara estar o Governo Federal empenhado em coordenar e fortalecer o uso dos seguintes instrumentos de ação regional e urbana: privilégios fiscais para investimentos privados no Nordeste e na Amazônia; instrumentos financeiros, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), os recursos do PIN e PROTERRA, etc.; mecanismos institucionais, como, por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e as superintendências e outros órgãos regionais e urbanos de desenvolvimento, cuja função de planejar e de executar deverá ser fortalecida.

A política de desenvolvimento urbano e regional do III PND será assim esquematizada:

- ênfase à integração nacional e melhor equilíbrio espacial do processo brasileiro de desenvolvimento; e

- redução das disparidades econômicas e de qualidade de vida entre as regiões do País e dentro delas.

Quanto ao Nordeste, a orientação básica será desenvolver ações capazes de estimular seu crescimento a ritmo mais intenso que a média nacional, simultaneamente com maior elevação relativa da renda e nível de bem-estar das famílias mais pobres e redução da probreza no meio urbano e rural.

Ênfase especial será conferida ao desenvolvimento agropecuário, agroindustrial e industrial, bem como a pesquisa comprometida com a realidade regional.

Da mesma forma, será empreendido intenso esforco para o desenvolvimento da infra-estrutura e dos setores sociais, com destaque para as atividades previdenciárias e de assistência social, energia, comunicações transportes e facilidades para implantação ou consolidação de novas áreas industriais.

Serão ampliados e fortalecidos os programas especiais de desenvolvimento regional já existentes (POLONORDESTE, Projeto Sertanejo e Programas de Irrigação e de Agroindústria). Será fortalecida a SUDENE, bem como ampliadas as transferências financeiras da União e intensificada a atuação federal na área.

Com relação ao setor urbano, além da prioridade para o fortalecimento das cidades de pequeno e médio portes, será desenvolvido amplo esforço para disciplinar o crescimento de suas áreas metropolitanas — especialmente as de Salvador, Fortaleza e Recife — e das cidades de maior porte, inclusive para prevenir problemas e prejuízos à qualidade de vida, que já se evidenciam em outras áreas do País.

Na região Amazônica, o esforço de desenvolvimento se concentrará na gradativa ocupação e integração da área, respeitadas suas características e vocações, particularmente quanto à compatibilização dos projetos e atividades públicos e privados, com a exploração não predatória de seus recursos naturais e com o respeito rigoroso de seu equilíbrio ecológico e da população autóctone.

Os órgãos federais que atuam na área serão fortalecidos, particularmente a SUDAM, e ampliado o apoio direto e indireto da União no desenvolvimento da região.

No Centro-Oeste, serão privilegiadas as ações voltadas para a máxima mobilização possível de seu vasto potencial agropecuário e agroindustrial, inclusive nas áreas dos cerrados, buscando-se atuação das diferentes esferas de Governo para o apoio direto à diversificação, e expansão das atividades produtivas e para a ampliação e consolidação da infra-estrutura econômica e social, particularmente dos transportes, energia, comunicações e sistema de armazenagem e silos.

Será apoiada a implantação e consolidação dos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e disciplinado o desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, visando ao fortalecimento de sua já densamente habitada periferia, tando pela qualidade de vida das respectivas populações como para proteger e preservar as características da Capital Federal.

No Sul e Sudeste, a ênfase será dada às medidas que possam promover o melhor equilíbrio geoeconômico e geopolítico.

Nesse sentido, esforço particularmente acentuado será promovido com o objetivo de disciplinar o rápido crescimento das principais cidades, principalmente mediante políticas de descentralização industrial e de agropecuária e abastecimento — esta última essencial para reduzir o intenso fluxo migratório rural-urbano — e pelo apoio ao desenvolvimento das cidades de pequeno e médio portes.

Simultaneamente, serão intensificadas as ações preventivas e corretivas no campo do planejamento urbano e sua efetiva execução, particularmente nas áreas mais densamente habitadas ou sujeitas a intenso crescimento populacional, como as metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre.

Para os territórios federais, serão formulados programas específicos de desenvolvimento.

3. O SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL

3.1 - INTRODUÇÃO

Conforme foi abordado no item "Evolução do Planejamento no Brasil" a atividade de planejamento que inicialmente se resumia na elaboração de planos, programas e projetos, foi aos poucos assumindo características mais abrangentes, passando a compreender todo um processo — que hoje pode considerar-se já amadurecido — que não se esgota no plano e compreende atividades de diagnóstico, concepção, elaboração, avaliação e acompanhamento.

No que se refere ao planejamento que se pode chamar impositivo — porque estabelecido pelo Governo para seus próprios órgãos e entidades — trata-se, em síntese, de orientar o processo decisório da administração pública; de combinar, de maneira equilibrada, uma indispensável centralização das grandes decisões nacionais com a necessária descentralização da execução; de conceber, institucionalizar e acionar mecanismos ágeis e eficientes de supervisão, orçamentação, execução, coordenação e acompanhamento; de mobilizar eficazmente recursos materiais e humanos para execução dos projetos considerados prioritários entre os que se implementam no âmbito governamental.

Estas ações são realizadas através de conjunto de órgãos e entidades, organizados sob forma sistêmica e de maneira a constituir um todo integrado, que se relaciona e interage, ademais, com órgãos de planejamento das duas outras esferas de governo — estaduais e municipais — e com a atividade privada em geral. Este "todo integrado" constitui um **Sistema de Planejamento**

que apresenta **caráter normativo**, quando se trata de programar as ações de governo de competência da União e **caráter intergovernamental, transitivo**, quando busca integrar, com vistas à unidade de objetivos que deve presidir a atuação dos Poderes Públicos, no seu todo, as ações de governo dos Estados e dos Municípios com as da União; ou quando procura a cooperação internacional, de outros governos ou organismos transgovernamentais.

A operação do **Sistema de Planejamento Federal** reveste-se, certamente, de maior complexidade e riqueza, conforme pode ser visto no desenvolvimento dos itens que abordamos a seguir — objetivos, características, funções, estrutura e instrumentos — permitindo a cada um avaliar criticamente sua funcionalidade e eficácia.

Em resumo, a concepção de planejamento no Brasil é a de instrumento que procura orientar o processo decisório, fornecendo opções para uso racional de recursos escassos. É, portanto, um mecanismo permanente, dinâmico, flexível e atento para as modificações que impõe a realidade, orientado para a realização dos objetivos da política de desenvolvimento.

3.2 - O SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL - ASPECTOS LEGAIS, OBJETIVOS, CARACTERÍSTICAS, ESTRUTURA E FUNCIONALIDADE

A necessidade crescente de mecanismos de coordenação, que garantam a consecução das metas nacionais nos campos econômico e social, fez com que esses se organizassem num conjunto de entidades que compreendem o **Sistema de Planejamento Federal**, institucionalizado a partir do DL 200 de 25 de fevereiro de 1967.

Considerado marco decisivo na evolução das atividades de planejamento e coordenação no País, este instrumento legal representou, na realidade, o coroamento de um processo iniciado quase três décadas antes.

O Sistema de Planejamento Federal foi, posteriormente, complementado pela Lei nº 6 036/74, Lei nº 6 118/74 e Decreto nº 71 353 de 09 de novembro de 1972.

3.2.1 - Objetivos do Sistema de Planejamento Federal:

De acordo com o Decreto nº 71 353 de 09 de novembro de 1972, art. 2º, o Sistema de Planejamento tem os seguintes objetivos:

i) coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;

ii) acompanhar a execução desses planos e programas;

iii) assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridades entre as atividades governamentais;

iv) modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal, objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo;

v) estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

3.2.2 - Principais Características do Sistema de Planejamento:

i) **orienta e determina o processo de decisões**, a partir de seus níveis mais altos. Assume, sob este aspecto, relevância

e operacionalidade, de vez que não se limita à mera elaboração de diagnósticos, planos e programas, distanciados dos mecanismos de decisão;

ii) **combina, com equilíbrio, a descentralização com a necessária unidade de objetivos.** Descentralização que envolve a própria atividade programática, aproximando-a dos responsáveis por sua execução, e que se desdobra em múltiplos planos de decisão e competência;

iii) **dispõe de instrumentos efetivos de supervisão, coordenação, orçamentação, execução e acompanhamento**, que lhe conferem caráter permanente, flexibilidade, capacidade de autocorreção e de inovação;

iv) **apresenta grande capacidade gerencial e executiva**, através de administração descentralizada, em muitos casos de caráter nitidamente empresarial;

v) **revela-se eficiente na mobilização de recursos** — financeiros, materiais, humanos — para o implemento de projetos, delegando, em muitos casos, às atividades de responsabilidade privada, sua execução, mas sob controle e fiscalização contínuos.

3.2.3 - Funções do Sistema de Planejamento:

3.2.3.1 - função-objetivo: racionalização das decisões e coordenação das ações de governo, de acordo com os objetivos nacionais de desenvolvimento.

3.2.3.2 - funções-instrumento:

i) a pesquisa, a produção de informações e o treinamento de recursos humanos para o

planejamento, visando ao conhecimento da realidade, a orientar o processo de decisões e à formação de recursos humanos qualificados para as atividades de planejamento governamental;

ii) o planejamento, a programação e o acompanhamento da execução, realizados a níveis diversos de centralização, desconcentração e descentralização, de acordo com a natureza global, setorial-regional ou particularizada de sua abrangência;

iii) a orçamentação e o acompanhamento da execução orçamentária;

iv) a modernização administrativa dos organismos governamentais;

v) a articulação com os Estados e Municípios e a coordenação da cooperação internacional.

3.2.4 - Estrutura do Sistema de Planejamento:

O planejamento governamental no Brasil encontra-se estruturado sob a forma sistêmica, de modo a permitir a operacionalização das funções, mencionadas no ítem 2.3.

A seguir, detalhamos sua estrutura:

3.2.4.1 - Órgãos de decisão superior - são diretamente subordinados ao Presidente da República e funcionam sob a forma colegiada (Quadro II):

i) **Presidente da República** — exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, as atribuições constitucionais do Poder Executivo, entre as quais a de **direção superior da Administração Federal**;

ii) **Conselho de Desenvolvimento Econômico** (CDE) — presidido pelo Presidente da República e composto pelos Ministros da área econômica, a quem cabe assessorar o Presidente da República na formulação da política econômico-financeira e na coordenação de sua execução, segundo a orientação definida nos Planos Nacionais de Desenvolvimento. Foi criado pela Lei nº 6 036 de 01 de maio de 1974;

iii) **Conselho de Desenvolvimento Social** (CDS) - presidido pelo Presidente da República e composto pelos Ministros da área social a quem cabe assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação de sua execução, de acordo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento. Foi criado pela Lei nº 6 118 de 09 de outubro de 1974;

iv) **Secretaria de Planejamento** — órgão de Assessoramento imediato da Presidência da República, a quem incumbe, particularmente, assistir o Presidente da República na coordenação do **Sistema de Planejamento** e das medidas relativas ao **desenvolvimento econômico e social**. O Ministro-Chefe da Secreta-

ria de Planejamento é, também, Secretário-Geral do CDE e do CDS. Preside, ainda, a Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento, composta dos titulares dos órgãos central e setoriais do Sistema de Planejamento Federal;

v) Ministros de Estado.

3.2.4.2 - Órgãos Operativos do Sistema de Planejamento Federal (Quadro III):

i) **órgão central** — Secretaria-Geral da Secretaria de Planejamento;

ii) **órgãos setoriais** — Secretarias-Gerais dos Ministérios civis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares;

iii) **órgãos seccionais** — aqueles que, nas entidades da administração indireta são encarregados das atividades de planejamento.

Assim, as unidades de planejamento das entidades da administração descentralizada — empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias, fundações, agências regionais — compõem os órgãos seccionais do Sistema de Planejamento que se vinculam às Secretarias Gerais de cada Ministério, órgãos setoriais do Sistema.

Por outro lado, a estrutura da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, particularmente a de sua

Secretaria-Geral, está concebida de modo a possibilitar-lhe o exercício das diversas funções do planejamento governamental. Compõem-na, em subordinação de linha (Quadro IV):

- **Secretaria de Planejamento**, que se utiliza da estrutura do Instituto de Planejamento (IPLAN) do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), entidade instituída sob a forma de fundação (Quadros IV e V).

- **Secretaria de Orçamento e Finanças**, que se utiliza da estrutura do Instituto de Programação e Orçamento do IPEA - INOR;

- **Secretaria de Reforma e Modernização Administrativa** - (SEMOR);

- **Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios** - (SAREM);

- **Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional** - (SUBIN); e

- Outros organismos de **Assessoria** (Assessoria Parlamentar, de Recursos Humanos, etc), de **Pesquisa** (Instituto de Pesquisas do IPEA - INPES) e **Produção de Informações** (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE), de **Treinamento de Recursos Humanos** para o Planejamento (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico, do IPEA - CENDEC), além da Financiadora de Estudos e Projetos -FINEP e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico -CNPq.

3.2.5 - Instrumentos do Sistema de Planejamento:

A Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR) em particular, bem como os diversos órgãos componentes do Sistema de Planejamento utilizam um conjunto de instrumentos, tendo em vista a atividade de planejamento governamental:

3.2.5.1 - Instrumentos de Planejamento:

i) fundamentalmente, os Planos Nacionais de Desenvolvimento - PND's, que são elaborados por toda a Administração Federal, com duração igual ao do mandato do Presidente da República e submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato Presidencial.

O Congresso Nacional aprecia cada PND no prazo de 90 dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, mantendo-se, necessariamente, a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis.

No caso de aprovação com ressalvas ou restrições,no prazo de 60 dias o executivo reformula e republica o plano, que terá vigência imediata.

Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 dias, o plano é considerado aprovado.

Após o primeiro ano de vigência, o Poder Executivo poderá propor ao Congresso Nacional a revisão do PND.

O PND desdobra-se em:

a) **programações setoriais e regionais** detalhadas, elaboradas pelos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento, analisadas, revistas e compatibilizadas pelo órgão central;

b) **planos específicos:** o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) e o Plano Setorial de Educação e Cultura.

c) **programas especiais de desenvolvimento,** regional ou setorial.

ii) Os Planos Nacionais de Desenvolvimento têm seus programas e projetos prioritários para ação do governo em cada setor detalhados no **Ação Coordenada de Governo** - ACG, documento interno, reprogramável anualmente, norteador da ação administrativa em cada Ministério, além de poder exercer importante papel na coordenação interministerial. Este documento constitui instrumento básico de referência para o acompanhamento e avaliação da ação governamental.

3.2.5.2 - Mecanismos de acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e dos Planos e Programas Complementares.

O programa de acompanhamento constitui atividade permanente dos órgãos que integram o Sistema de Planejamento e tem por objetivo a avaliação da execução, revisão, complementação e aperfeiçoamento dos PND's, principalmente através de:

i) análise do desempenho global da economia;

ii) avaliação sistemática do progresso alcançado na execução dos programas e projetos incluídos nos PND's;

iii) identificação dos pontos de estrangulamento e obstáculos institucionais que retardam, dificultam ou limitam a consecução das metas dos programas e projetos;

iv) fornecimento de subsídios para a revisão e complementação dos PND's e permanente realimentação do SPF.

Até 31 de julho todos os órgãos setoriais devem enviar relatórios de acompanhamento do PND ao órgão central de planejamento (SG/SEPLAN), a fim de consolidar os relatórios globais e setoriais relativos ao primeiro semestre de cada ano e encaminhá-los, até 31 de agosto, à Presidência da República.

Os relatórios de acompanhamento do PND referentes a todo o exercício devem ser encaminhados à SG/SEPLAN até 31 de janeiro do ano seguinte, de forma que o relatório sintético possa ser enviado à Presidência da República até 28 de fevereiro.

A seguir, citamos a Legislação referente aos Mecanismos de acompanhamento

. Decreto nº 68 993 de 28 de julho de 1971.

- institui o Programa de Acompanhamento da Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo.

. Decreto nº 70 852 de 20 de julho de 1972.

- dispõe sobre a Aplicação do Programa de Acompanhamento, fixado pelo Decreto nº 68 993 de 28/07/1971, aos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

. Decreto nº 75 370 de 13 de fevereiro de 1975.

- institui mecanismo de Coordenação e Acompanhamento dos Programas Especiais do II PND.

. Portaria nº 043 de 10 de maio de 1977 do Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, em que determina quais projetos dos Programas Especiais devem ser acompanhados pelo Sistema Gerencial de Acompanhamento Físico Financeiro (GRAFF).

. Portaria nº 053 de 08 de maio de 1979, do mesmo Ministro, na qual determina que o Programa POLONORDESTE e o Projeto SERTANEJO sejam também acompanhados pelo Sistema GRAFF.

E mais recentemente,

. Decreto nº 83 494, de 24 de maio de 1979, mediante o qual foi instituído um subsistema gerencial de Acompanhamento Físico-Financeiro (GRAFF) dos

projetos, atividades e programas estratégicos dos órgãos da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas pelo Poder Público Federal.

3.2.5.3 - Elaboração e acompanhamento dos Orçamentos da União:

i) **Orçamentos Anuais**, previstos nas normas do sistema para serem os orçamentos - programa da União.

O Instituto de Orçamento (INOR/IPEA) entidade vinculado à SEPLAN/PR é responsável pelo preparo da proposta orçamentária da União Federal.

A cada ano até o final de maio os "órgãos seccionais" devem encaminhar suas propostas orçamentárias para os "órgãos setoriais" que elaboram uma proposta orçamentária de cada Ministério, a nível de programas, projetos e atividades. Até o final de junho as propostas orçamentárias de cada Ministério são encaminhados à SEPLAN/PR que, através do INOR/IPEA, procede à análise, verifica a compatibilidade de cada proposta com as diretrizes e prioridades emanadas do PND, além de checar os tetos estabelecidos para as previsões orçamentárias de cada Ministério. Até o último dia de agosto de cada ano, a Presidência da República, em documento preparado pela SEPLAN/PR, encaminha ao Congresso Nacional a proposta orçamentária anual da União que, após apreciação e aprovação dos parlamentares, é sancionada em lei.

ii) **Orçamentos Plurianuais**, trienais, atualizados anualmente, tendo em vista o período de vigência dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Por muitas razões, este instrumento não tem correspondido, na prática brasileira, à flexibilidade, ao dinamismo, à integração e à operacionalidade que dele se esperava, quando, no parágrafo único do artigo 63 da Constituição do Brasil, editada em 1967, foi elevado à categoria de norma constitucional, pois que já os artigos 23 a 26 da Lei nº 4 320/64 se referiram a um "Quadro de Recursos e Aplicação de Capital" bem semelhante a um Orçamento Plurianual de Investimento.

A lei complementar recomendada pela Constituição foi promulgada em 07/12/1967 sob o nº 1, mas revogada pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969. Nenhuma dessas normas tomou em consideração o disposto naqueles artigos da lei básica das finanças públicas brasileiras.

Ainda que sucintamente, destaca-se as seguintes características do OPI na forma que lhe foi dada pelo AC43/69:

- Base para elaboração: o PND.

- Abrangência técnica: exclusivamente as despesas de capital e os recursos destinados a sua execução, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

- Abrangência institucional: todos os Poderes, órgãos e Fundos, tanto da Administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências a conta do orçamento.

- Inclusão das despesas de capital das entidades da Administração indireta: sob a forma de dotações globais.

- Normas de elaboração, votação e execução: as mesmas do orçamento anual.

Além disso, o AC.43/69 deixou expresso que os Estados, os Municípios e o Distrito Federal deveriam elaborar Orçamentos Plurianuais de Investimento para ajustarem-se à integração planejamento-orçamento preconizada pela própria Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A Secretaria de Orçamento e Finanças, responsável pela elaboração do OPI a nível federal, visando possuir uma orientação geral do impacto das despesas de capital, passou a solicitar às unidades orçamentárias a previsão das despesas oriundas dos investimentos projetados. Estas, contudo, não são objeto de aprovação na lei do OPI. Têm mero caráter informativo.

Respeitadas as diretrizes e objetivos do PND, o Congresso Nacional delibera sobre o Orçamento Plurianual de Investimento, que apresenta toda a programação de dispêndios de responsabilidade do Governo Federal, excluída apenas aquela executada pelas entidades da administração indireta e fundações que não recebem transferências do Tesouro.

O Congresso Nacional aprecia os Orçamentos Plurianuais de Investimento (OPI's) no prazo de 90 dias.

iii) **Programas Gerais de Dispêndios**, documentos trienais de programação que envolvem as aplicações de toda a Administração Federal, inclusive empresas e entidades governamentais que não recebem recursos do Tesouro Nacional (excluídas dos orçamentos).

De acordo cm o que determina o Decreto nº 80 227, de 28.11.77, e a Resolução do CDE de agosto/79, a SEPLAN/PR analisa e controla todos os programas de dispêndios globais, para cada exercício fiscal e as previsões para os próximos 2 anos, destacando os projetos e atividades a serem executados no período mencionado.

A SEPLAN-PR estabelece a orientação necessária ao aprimoramento da Sistemática de Controle dos Programas de Investimentos das Estatais, em especial para:

- as empresas "Holdings" ou as que tem subsidiárias ou coligadas apresentarem o programa consolidado do Grupo, onde apareçam as aplicações financeiras de todo o conjunto;

- evitar o início de novos programas, procurar concluir os projetos em andamento e conservar os investimentos em nível de inteira compatibilidade com o cóntrole da inflação e o balanço de pagamentos;

- acompanhar os dispêndios globais de cada entidade para aferir o comportamento e detetar possíveis distorções ou desvios em relação ao que fora programado pelas entidades;

- tornar obrigatória a apresentação, por parte das empresas, de relatórios trimestrais dos dispêndios realizados no trimestre anterior e as previsões para os 3 trimestres seguintes.

3.2.5.4 - Instrumentos de execução da reforma e modernização administrativa (apoio técnico e financeiro).

Refere-se às inovações introduzidas pelo Dec.Lei nº 200/67, ressaltando-se a atuação da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR e, mais recentemente, a criação do Ministério Extraordinário Para a Desburocratização

3.2.5.5 - Instrumentos de articulação com os Estados e Municípios:

i) administração das transferências federais aos Estados e Municípios, subordinadas à elaboração e aprovação de programas de aplicação;

ii) apoio técnico aos Estados e Municípios no campo do planejamento;

iii) apoio financeiro a programas e projetos de desenvolvimento, de responsabilidade dos Estados e Municípios.

3.2.5.6 - Mecanismos de coordenação da cooperação técnica e econômica internacional.

Neste caso, cabe ao Ministério das Relações Exteriores, como órgão setorial do Sistema de Informação Científica e Tecnológica do Exterior (SICTEX), um papel operacional na coleta de informações no exterior, no seu processamento básico e na sua disseminação para os órgãos internos brasileiros. Compete-lhe, ainda, negociar os instrumentos internacionais para cooperação externa, seja no caso em que o Brasil recebe tal cooperação, seja quando a presta.

A Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), órgão vinculado à SEPLAN-PR, criado em 21 de outubro de 1969, participa das negociações bilaterais e multilaterais para efeito de colaboração externa no tocante a comércio, financiamento e cooperação técnico-científica.

Compete ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), órgão vinculado à SEPLAN/PR, estimular a realização de Programas e Projetos de Intercâmbio e Transferência de Tecnologia entre entidades públicas e privadas, nacionais e internacionais. Portanto, o CNPq, como órgão auxiliar da SEPLAN/PR, é o coordenador de desenvolvimento científico e tecnológico, tendo como missão básica administrar a elaboração do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (PBDCT) e participar do estudo de atos internacionais de interesse para os objetivos e metas do Plano Básico.

O Brasil participa de vários programas de cooperação entre países em desenvolvimento. Em particular, entre os latino-americanos, nos campos do: Comércio, Finanças, Ciência e Tecnologia e Intercâmbio Cultural, visando a uma maior integração regional.

Em geral não existem vínculos diretos do órgão de planejamento com outros estados-membros. A participação da SEPLAN/PR é feita através de órgãos colegiados e, quando necessário, através de delegações e reuniões, congressos e conferências no exterior.

A nível técnico, o IPLAN (Instituto de Planejamento) e o CENDEC (Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico), entidades vinculadas à SEPLAN/PR através do IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), mantêm intercâmbio de informações com entidades congêneres da América Latina, a exemplo do Convênio IPEA/CEPAL.

A cooperação técnica internacional constitui-se de vários programas, sendo os mais relevantes:

- das Nações Unidas, concentrado no Programa Nacional de Cooperação Técnica (PNCT) com o PNUD, além de assistência direta dos fundos regulares da ONU como a FAO, FNUAP e UNICEF;

- o VIII Programa com a OEA, cobrindo o biênio 78/79 nas áreas econômico-social, educação, ciência e tecnologia;

- Acordo Básico de Cooperação Técnica com a Alemanha (III Programa 79/80), nas áreas de educação, indústria e serviços, agricultura, desenvolvimento regional, saúde e infra-estrutura;

- o II Programa de Cooperação Técnica (PCT) com o Canadá para o período 77/80, nas áreas de educação, agricultura, ciência e tecnologia;

- o I PCT com a França que inclui os setores da educação, agricultura, administração, indústria e serviços, desenvolvimento regional e urbano, comunicação, saúde, transportes e saneamento (para 78/79);

- o PCT com a Grã-Bretanha para a educação, agricultura e desenvolvimento regional;

- o PCT com o Japão, que envolve as áreas de: agricultura, ciência e tecnologia e educação; e

- os PCT's de pequeno porte, com Itália e Espanha.

3.2.6 - Fluxo de Informações no Sistema de Planejamento

O Dec. nº 71 353/72 destaca, nos objetivos do SPF, a necessidade de estabelecer-se fluxo de informações entre as unidades componentes do sistema. Com relação a este objetivo pode-se fazer as seguintes observações de caráter genérico:

i) existem mecanismos formais e informais de comunicação entre a **SEPLAN e os Ministérios**. Os formais coincidem com as informações necessárias para a elaboração dos planos oficiais, enquanto, paralelamente, coexistem os fluxos informais de comunicação entre os setorialistas do IPLAN e INOR com seus correspondentes nos Ministérios;

ii) a comunicação SEPLAN - entidades supervisionadas é feita de modo a permitir obtenção rápida de informações junto aos órgãos que executam projetos.

iii) o fluxo entre os **Ministérios e suas respectivas entidades supervisionadas** depende muito, quanto a sua abrangência e confiabilidade, de cada caso. Basicamente há sempre um canal formal decorrente da necessidade de fornecer as informações das entidades supervisionadas para elaboração dos planos oficiais, o que é feito através das Secretarias Gerais.

As variações, então, centram-se na existência de outros fluxos complementares e sua qualificação para permitir efetiva supervisão ministerial sobre a administração indireta.

iv) o fluxo entre Ministérios ainda carece de aperfeiçoamento, apresentando vários aspectos de formalidade, salvo nos Programas Especiais em que é definido "a priori" o mecanismo de integração.

ANEXOS

ANEXO I

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL: LEGISLAÇÃO BÁSICA

LEI Nº 6.036 - DE 1º DE MAIO DE 1974

Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e dá outras providências.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Os artigos 32, 35 e 36 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 32 - A Presidência da República é constituída essencialmente pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar. Também dela fazem parte, como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República:

I - Conselho de Segurança Nacional.
II - Conselho de Desenvolvimento Econômico.
III - Secretaria de Planejamento.
IV - Serviço Nacional de Informações.
V - Estado-Maior das Forças Armadas.
VI - Departamento Administrativo do Pessoal Civil.
VII - Consultoria-Geral da República.
VIII - Alto Comando das Forças Armadas.

Parágrafo único. O Chefe do Gabinete Civil, o Chefe do Gabinete Militar, o Chefe da Secretaria de Planejamento, o Chefe do Serviço Nacional de Informações e o Chefe do Estado Maior das Forças Armadas são Ministros de Estado titulares dos respectivos órgãos."

"Art. 35 - Os Ministérios são os seguintes:

Ministério da Justiça
Ministério das Relações Exteriores
Ministério da Fazenda
Ministério dos Transportes
Ministério da Agricultura
Ministério da Indústria e do Comércio
Ministério das Minas e Energia
Ministério do Interior
Ministério da Educação e Cultura
Ministério do Trabalho
Ministério da Previdência e Assistência Social
Ministério da Saúde
Ministério das Comunicações
Ministério da Marinha
Ministério do Exército
Ministério da Aeronáutica

Parágrafo único. Os titulares dos Ministérios são Ministros de Estado (Art. 20)."

"Art. 36. Para auxiliá-lo na coordenação de assuntos afins ou interdependentes, que interessem a mais de um Ministério o Presidente da República poderá incumbir de missão coordenadora um dos Ministros de Estado, cabendo essa missão na ausência de designação específica ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento.

§ 1º O Ministro Coordenador, sem prejuízo das atribuições da Pasta ou órgão de que for titular atuará em harmonia com as instruções emanadas do Presidente da República, buscando os elementos necessários ao cumprimento de sua missão mediante cooperação dos Ministros de Estado em cuja área de competência estejam compreendidos os assuntos objeto de coordenação.

§ 2º O Ministro Coordenador formulará soluções para a decisão final do Presidente da República."

Art. 2º Os assuntos que constituem a área de competência do Ministério do Trabalho e Previdência Social especificados no artigo 39 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, são assim desdobrados:

Ministério do Trabalho

I - Trabalho; organização profissional e sindical; fiscalização.

II - Mercado de trabalho, política de emprego.

III - Política salarial.

IV - Política de imigração.

V - Colaboração com o Ministério público junto à Justiça do Trabalho.

Ministério da Previdência e Assistência Social

I - Previdência.

II - Assistência Social.

Art. 3º Incumbe ao Conselho de Desenvolvimento Econômico assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento.

Art. 4º O Conselho de Desenvolvimento Econômico será presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado da Fazenda, da Indústria e do Comércio, da Agricultura e do Interior e, como seu Secretário-Geral, pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento.

§ 1º Outros Ministros de Estado poderão ser convocados a participar das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

§ 2º Na sua ausência, o Presidente da República delegará a um Ministro de Estado o encargo de presidir as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Art. 5º O parágrafo 1º do Artigo 15 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 1º Cabe a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente a seu Ministério e ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo."

Art. 6º São transferidas para a área de competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República as atribuições do atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, exceto as que,

por ato do Poder Executivo, forem expressamente cometidas a outro Ministério ou órgão.

§ 1º No que diz respeito a pessoal, execução de serviços, movimentação de recursos e estrutura básica, a Secretaria de Planejamento da Presidência da República ficará sujeita ao regime de trabalho do atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, até disposição em contrário do Poder Executivo, para efeito de aprovação de sua estrutura definitiva.

§ 2º São transferidos para a Secretaria de Planejamento da Presidência da República os recursos orçamentários atribuídos ao atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral ou sob supervisão deste, bem como a gestão dos Fundos por ele administrados.

Art. 7º À Secretaria de Planejamento da Presidência da República incumbe, em particular, assistir o Presidente da República:

I - na coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa inclusive no tocante ao acompanhamento da execução dos planos nacionais de desenvolvimento;

II - na coordenação das medidas relativas à política de desenvolvimento econômico e social;

III - na coordenação da política de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente em seus aspectos econômico-financeiros, ressalvada a competência deferida à Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional;

IV - na coordenação de assuntos afins ou interdependentes que interessem a mais de um Ministério.

Art. 8º São vinculadas à Secretaria de Planejamento da Presidência a República, para efeito da supervisão de que trata o Título IV do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, as seguintes entidades:

I - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).

II - Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).

III - Fundação Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA)

IV - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

V - Conselho Nacional de Pesquisas.

Art. 9º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogados o item I do artigo 199 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e demais disposições em contrário.

Brasília, 1º de maio de 1974; 153º da Independência e 86º da República.

ERNESTO GEISEL

Mário Henrique Simonsen
Arnaldo Prieto
Alysson Paulinelli
Severo Fagundes Gomes
João Paulo dos Reis Velloso
Maurício Rangel Reis

LEI Nº 6.118 - DE 9 DE OUTUBRO DE 1974

Dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e dá outras providências.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O artigo 32, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, alterado pelo artigo 1º, da Lei número 6.036, de 1º de maio de 1974, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 32. A Presidência da República é constituída essencialmente pelo Gabinete Civil e pelo Gabinete Militar. Também dela fazem parte, como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República:

I - Conselho de Segurança Nacional

II - Conselho de Desenvolvimento Econômico

III - Conselho de Desenvolvimento Social

IV - Secretaria de Planejamento

V - Serviço Nacional de Informações

VI - Estado-Maior das Forças Armadas

VII - Departamento Administrativo do Pessoal Civil

VIII - Consultoria Geral da República

IX - Alto Comando das Forças Armadas

Parágrafo Único. O Chefe do Gabinete Civil, o Chefe do Gabinete Militar, o Chefe da Secretaria de Planejamento, o Chefe do Serviço Nacional de Informações e o Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas são Ministros de Estado titulares dos respectivos órgãos".

Art. 2º Incumbe ao Conselho de Desenvolvimento Social assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano de Desenvolvimento Nacional.

Parágrafo Único. No exercício da atribuição definida neste artigo, o Conselho de Desenvolvimento Social apreciará a política nacional de saúde, formulada pelo Ministério da Saúde, bem como os planos setoriais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Educação e Cultura, referentes à assistência médica e formação profissional médica e paramédica e fixará diretrizes para sua execução.

Art. 3º O Conselho de Desenvolvimento Social será presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado da Educação e Cultura, do Trabalho, da Saúde, do Interior e da Previdência e Assistência Social, tendo como Secretário-Geral o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento.

§ 1º Outros Ministros de Estado poderão ser convocados a participar das reuniões do Conselho de Desenvolvimento Social.

§ 2º Na sua ausência, o Presidente da República delegará a um Ministro de Estado o encargo de presidir as reuniões do Conselho de Desenvolvimento Social.

Art. 4º São revogados o § 3º do artigo 156, do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e demais disposições em contrário.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de outubro de 1974; 153º da Independência e 86º da República.

ERNESTO GEISEL

Ney Braga
Arnaldo Prieto
Paulo de Almeida Machado
João Paulo dos Reis Velloso
Maurício Rangel Reis
L. G. do Nascimento e Silva

DECRETO Nº 71.353 - DE 9 DE NOVEMBRO DE 1972

Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências.

O Presidente da República, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição, e tendo em vista o disposto no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,

DECRETA

Art. 1º - As atividades de planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal ficam integradas no Sistema de Planejamento de que trata este decreto.

Art. 2º - São objetivos do Sistema de Planejamento:

I - coordenar a elaboração dos planos e programas gerais do Governo e promover a integração dos planos regionais e setoriais;

II - acompanhar a execução desses planos e programas;

III - assegurar, mediante normas e procedimentos orçamentários, a aplicação de critérios técnicos, econômicos e administrativos para o estabelecimento de prioridade entre as atividades governamentais;

IV - modernizar as estruturas e procedimentos da Administração Federal objetivando seu contínuo aperfeiçoamento e maior eficiência na execução dos programas do Governo;

V - estabelecer fluxos permanentes de informação entre as unidades componentes do Sistema, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais.

Art. 3º - Integram o Sistema de Planejamento todos os órgãos da Administração Federal Direta e Indireta incumbidos, especificamente, de atividades de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

§ 1º - A Secretaria-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é o órgão central do Sistema de Planejamento e as Secretarias-Gerais dos Ministérios Civis e órgãos equivalentes dos Ministérios Militares, são os seus órgãos setoriais.

§ 2º - São órgãos seccionais do Sistema de Planejamento as unidades que, em cada entidade da Administração Federal Indireta, centralizem as funções de planejamento, orçamento e modernização administrativa.

Art. 4º - Os órgãos componentes do Sistema de Planejamento receberão orientação normativa do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação administrativa ao órgão ou entidade em cuja estrutura estejam integrados.

Parágrafo único. A articulação entre o órgão central e os órgãos seccionais se fará por intermédio dos órgãos setoriais dos Ministérios a que estiverem vinculados.

Art. 5º - Ao órgão central compete zelar pelo bom funcionamento do Sistema, cabendo-lhe para isto:

I - prestar, quando solicitado, assistência técnica aos órgãos setoriais e seccionais, para que sejam alcançados os objetivos definidos no artigo 2º deste decreto;

II - expedir normas operacionais, quando for o caso;

III - orientar os diversos órgãos do Sistema na atualização profissional dos seus participantes, de acordo com as necessidades do Sistema e em consonância com os interesses próprios de cada órgão.

Art. 6º - Ao órgão central do Sistema de Planejamento caberá articular-se com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a nível dos respectivos órgãos centrais de planejamento, mediante intercâmbio de informações e experiências, visando a compatibilizar os Sistemas de Planejamento, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos relacionados com planejamento, orçamento e modernização administrativa.

§ 1º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a SUDENE e a SUDAM, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais.

§ 2º - Aos órgãos Setoriais do Sistema caberá, semelhantemente, articular-se com os seus correspondentes nos Estados, Distrito Federal e Territórios, visando a compatibilizar o planejamento global de seus setores, bem como prestar assistência técnica para implementação de programas e projetos setoriais.

Art. 7º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 9 de novembro de 1972; 151º da Independência e 84º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI

Alfredo Buzaid
Adalberto de Barros Nunes
Orlando Geisel
Jorge de Carvalho e Silva
Antônio Delfim Netto
Mário David Andreazza
L. F. Cirne Lima
Jarbas G. Passarinho
Júlio Barata
J. Araripe Macêdo
Mário Leros
Marcus Vinicius Pratini de Moraes
Antônio Dias Leite Júnior
João Paulo dos Reis Velloso
José Costa Cavalcanti
Hygino C. Corsetti

DECRETO Nº 63.251 - DE 19 DE SETEMBRO DE 1968

Institui a Comissão de Coordenação de Planejamento e Orçamento.

O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 83, item II, da Constituição e,

Considerando que de acordo com o disposto nos artigos 15 e seguintes do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais, de que decorrem os orçamentos anuais e plurianuais;

Considerando que no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral está situado o órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento (artigo 31, item II e seu parágrafo único do Decreto-lei nº 200-67);

Considerando que o § 4º do artigo 30 do Decreto-lei nº 200-67 prevê a criação de uma Comissão de Coordenação junto ao órgão central de cada um dos sistemas de atividades;

Considerando que é condição essencial para o êxito das tarefas de coordenação, sobretudo nas áreas de planejamento e orçamento, a existência de um mecanismo permanente que conduza à realização sistemática de reuniões destinadas à uniformização de conceitos e à simplificação de procedimentos que favoreçam o aumento da produtividade,

DECRETA

Art. 1º - Fica instituída a Comissão de Coordenação de Pla-

nejamento e Orçamento, integrada pelos Secretários-Gerais dos Ministérios Civis, sob a presidência do Ministro do Planejamento e Coordenação Geral ou, na sua ausência, do Secretário-Geral do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Parágrafo único. Participarão das reuniões da Comissão, sempre que a natureza do assunto o aconselhar, os Secretários-Gerais ou representantes categorizados dos Ministérios Militares.

Art. 2º - A Comissão ora instituída reunir-se-á, sempre que convocada pelo seu presidente, para considerar as diretrizes do planejamento geral, setorial e regional, bem como da elaboração orçamentária, e debaterá os principais aspectos e problemas com eles relacionados, buscando a uniformização de conceitos, a simplificação de procedimentos e a coordenação da ação governamental.

Art. 3º - Ao Secretário-Geral de cada Ministério caberá manter o respectivo Ministro permanentemente informado dos trabalhos da Comissão, dele recebendo a necessária orientação.

Art. 4º - O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 19 de setembro de 1968; 147º da Independência e 80º da República.

A. COSTA E SILVA

Luís Antônio da Gama e Silva
Augusto Hamann Rademaker Grünewald
Adalberto Pereira dos Santos
José de Magalhães Pinto
Antonio Delfim Netto
Mário David Andreazza
Ivo Arzua Pereira
Tarso Dutra
Jarbas G. Passarinho
Márcio de Souza e Mello
Leonel Miranda
José Costa Cavalcanti
Edmundo de Macedo Soares
Hélio Beltrão
Afonso A. Lima
Carlos F. de Simas

ATO COMPLEMENTAR Nº 43 - DE 29 DE JANEIRO DE 1969

Com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar número 76, de 21 de outubro de 1969 e Lei Complementar nº 9, de 11 de dezembro de 1970.

Art. 1º - O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração igual à do mandato do Presidente da República, os quais serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato presidencial (Ato Complementar nº 76).

Art. 2º - O Congresso Nacional apreciará cada Plano Nacional de Desenvolvimento no prazo de 90 (noventa) dias, podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar cabíveis, mantida, necessariamente, a coerência global do Plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis.

§ 1º - No caso de aprovação com ressalvas ou restrições, o Executivo deverá proceder, no prazo de 60 (sessenta) dias, à reformulação das partes ressalvadas e republicar o Plano com os textos reformulados, que terão vigência imediata.

§ 2º - O Congresso Nacional aprovará ou rejeitará, dentro de 60 (sessenta) dias, as partes reformuladas, não podendo emendá-las; se, nesse prazo, não houver deliberação, os textos serão tidos como aprovados.

§ 3º - Esgotado, sem deliberação, o prazo de 90 (noventa) dias, estabelecido no "caput" deste artigo, o Plano considerar-se-á aprovado.

Art. 3º - Após o primeiro ano de vigência, poderá o Poder Executivo propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano Nacional de Desenvolvimento.

Art. 4º - Não serão objeto de tramitação, devendo ser arquivadas por ato do Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quaisquer proposições que impliquem alterar o Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, a não ser as de iniciativa do Poder Executivo, na forma estabelecida no art. 3º.

Art. 5º - Respeitadas as diretrizes e objetivos do Plano Nacional de Desenvolvimento, o Orçamento Plurianual de Investimentos, que abrangerá período de 3 (três) anos, considerará exclusivamente as despesas de capital.

§ 1º - O Orçamento Plurianual de Investimentos relacionará as despesas de capital e indicará os recursos (orçamentários e extra-orçamentários) anualmente destinados à sua execução, inclusive os financiamentos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

§ 2º - O Orçamento Plurianual de Investimentos compreenderá as despesas de capital de todos os Poderes, Órgãos e Fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 3º - A inclusão, no Orçamento Plurianual de Investimentos, das despesas de capital de entidades da Administração Indireta, será feita sob a forma de dotações globais.

Art. 6º - Através de proposição devidamente justificada, o Poder Executivo poderá, a qualquer tempo, propor ao Congresso Nacional a revisão do Orçamento Plurianual de Investimentos, assim como o acréscimo de exercícios para substituir os já vencidos.

Art. 7º - Aplicam-se ao Orçamento Plurianual de Investimentos o art. 65 e seus parágrafos da Constituição. (Ato Complementar nº 76).

Art. 8º - O Congresso Nacional apreciará os Orçamentos Plurianuais de Investimentos no prazo de 90 (noventa) dias e na forma prevista no art. 66 e seus parágrafos da Constituição. (Ato Complementar nº 76).

Art. 9º - Os Estados, os Municípios e o Distrito Federal adaptarão seus orçamentos, no que for aplicável, ao disposto nos arts. 5º e 7º.

Art. 10 - O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento e o próximo Orçamento Plurianual de Investimentos serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 15 de setembro de 1971 e terão vigência nos exercícios de 1972, 1973 e 1974 (Lei Complementar nº 9).

Art. 11 - O presente Ato Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei Complementar nº 3 e demais disposições em contrário.

DECRETO Nº 70.852 - DE 20 DE JULHO DE 1972

Dispõe sobre a aplicação do Programa de Acompanhamento fixado pelo Decreto nº 68.993, de 28 de julho de 1971, aos Planos Nacionais de Desenvolvimento instituídos pelos Atos Complementares nº 43, de 29 de janeiro de 1969 e nº 76, de 21 de outubro de 1969.

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 81, itens III e V, da Constituição,

DECRETA

Art. 1º - Em consonância com o artigo 15 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, será aplicado aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, instituídos pelos Atos Complementares nº 43, de 29 de janeiro de 1969, e nº 76, de 21 de outubro de 1969, o Programa de Acompanhamento estabelecido pelo Decreto nº 68.993, de 28 de julho de 1971.

Art. 2º - O Programa de Acompanhamento constitui atividade permanente dos órgãos que integram o sistema de planejamento e tem por objetivo a avaliação da execução, revisão, complementação e aperfeiçoamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e respectivos instrumentos de implementação, principalmente através de:

a) análise do desempenho global da economia e do comportamento dos seus setores prioritários, face às diretrizes e metas estabelecidas nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND);

b) avaliação sistemática do progresso alcançado na exe-

cução dos programas e projetos incluídos nos referidos Planos;

c) identificação dos pontos de estrangulamento e obstáculos institucionais que retardem, dificultem ou limitem a consecução das metas e a execução desses programas e projetos.

Art. 3º - O órgão central do sistema de planejamento expedirá instruções para o eficiente funcionamento do Programa de Acompanhamento de que trata o presente Decreto.

Art. 4º - Como instrumento complementar do Programa de Acompanhamento, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral elaborará, anualmente, um Programa Geral de Aplicações, através da consolidação dos orçamentos-programa da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitos à supervisão ministerial.

Art. 5º - O Ministério do Planejamento e Coordenação Geral poderá firmar convênio com os demais Ministérios e órgãos da administração federal, para o fim de prestar-lhes assistência na formação de recursos humanos e na execução de reforma administrativa, com vistas ao fortalecimento do sistema de planejamento, à implementação do Programa de Acompanhamento definido neste Decreto e à eliminação de obstáculos institucionais na execução dos programas e projetos prioritários.

Art. 6º - O Instituto Brasileiro de Informática (IBI) da Fundação IBGE, terá a seu cargo a execução dos trabalhos de computação eletrônica, no âmbito do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, necessários à implantação e ao desenvolvimento do Programa de Acompanhamento, podendo ainda prestar assistência técnica aos Ministérios e órgãos que vierem a firmar convênios nos termos previstos no artigo anterior.

Art. 7º - Para efeito de acompanhamento global os titulares dos órgãos relacionados no Anexo I deste Decreto encaminharão, atra-

vês das Secretarias-Gerais dos Ministérios a que estiverem vinculados ou sujeitos à supervisão, ou diretamente nos outros casos, ao órgão central do sistema de planejamento e orçamento, até o dia 31 de janeiro e 31 de julho de cada ano, relatórios sobre a execução de políticas sob sua responsabilidade correspondentes ao exercício e ao semestre anterior, respectivamente.

Art. 8º - Continuam em vigor todas as disposições do Decreto nº 68.993, de 28 de julho de 1971, no que não colidirem com o estabelecido neste Decreto, que entrará em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 20 de julho de 1972; 151º da Independência e 84º da República.

EMÍLIO G. MÉDICI
Alfredo Buzaid
Mário Gibson Barboza
Antônio Delfim Netto
Mário David Andreazza
L. F. Cime Lima
Jarbas G. Passarinho
Júlio Barata
Mário Lemos
Marcus Vinicius Pratini de Moraes
Antônio Dias Leite Júnior
João Paulo dos Reis Velloso
José Costa Cavalcanti
Hygino C. Corsetti

ANEXO I

Órgãos de Especial Interesse para a Política Global e Regional de Desenvolvimento

ÓRGÃO	TEMA DO RELATÓRIO
Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI)	- Evolução da Política Industrial globalmente e nos principais ramos. Incentivos Fiscais para a indústria.
Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)	- Política de Turismo e Incentivos Fiscais para Turismo
Banco Central	- Situação Monetária e de Crédito. Orçamento Monetário. Fundos de Desenvolvimento a seu cargo.
	- Mercado de Capitais
	- Situação Geral de Balanço de Pagamentos e do mercado de câmbio.
Banco do Brasil, ENDE, FINEP, BNB, BASA, BNCC, BNH, Caixa Econômica Federal	- Execução dos Principais Programas de Crédito (inclusive fundos de desenvolvimento, repasses, PIS e PASEP).
Carteira de Comércio Exterior	- Evolução do Comércio Exterior.
Conselho Interministerial de Preços	- Acompanhamento de Preços.

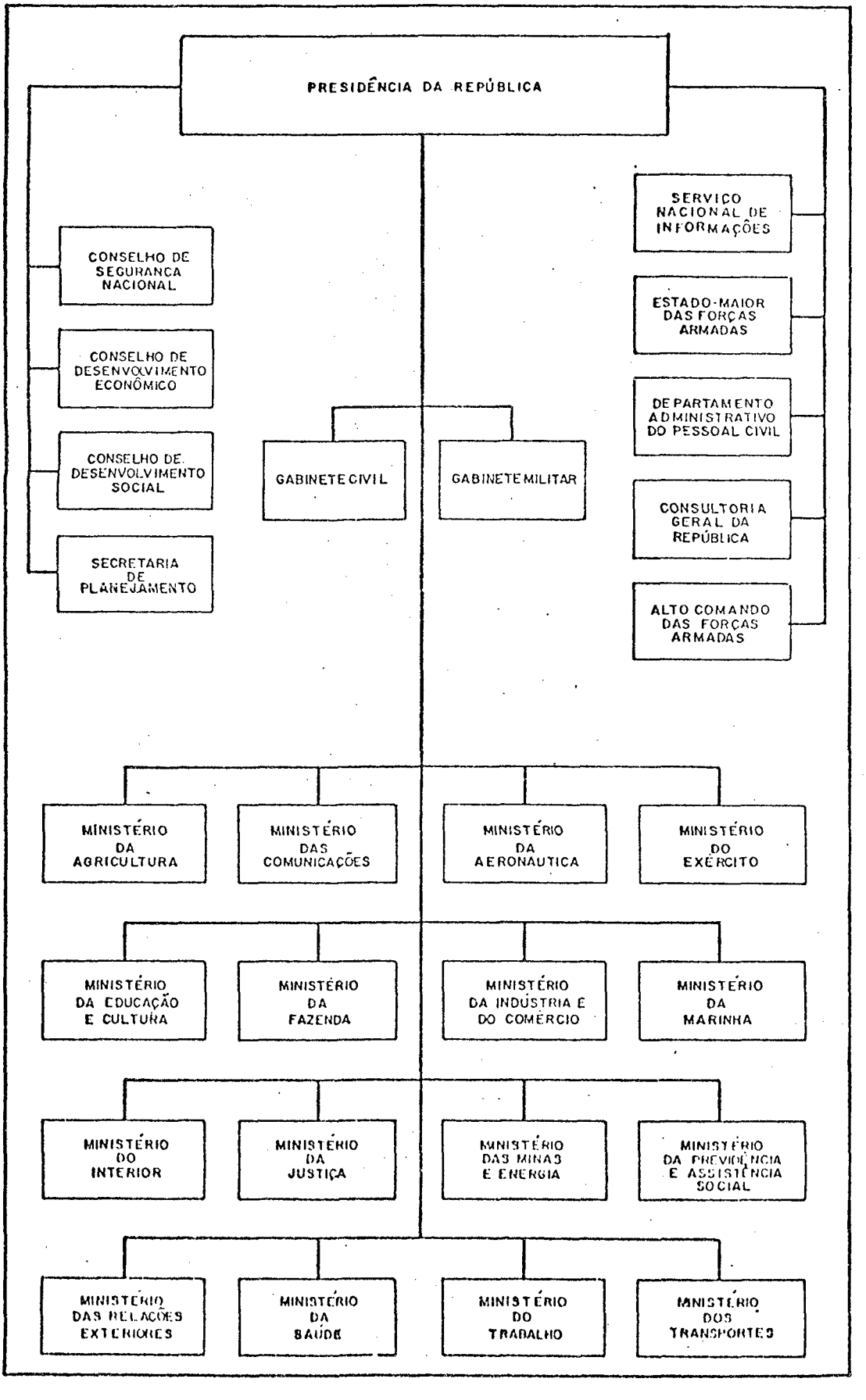
Conselho de Política Aduaneira (CPA)	-	Política de Tarifas.
Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda	-	Execução Orçamentária.
Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE)	-	Política de Pesca. Incentivos Fiscais para Pesca.
Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)	-	Política Florestal. Incentivos Fiscais para reflorestamento.
Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)	-	Desenvolvimento do Nordeste e Incentivos Fiscais para a região.
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)	-	Desenvolvimento da Amazônia e Incentivos Fiscais para a região.
Departamento Nacional de Mão-de-Obra (DNMO)	-	Situação do Emprego.
Departamento Nacional de Salário	-	Execução da Política Salarial em Empresas Públicas e Privadas.
Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores Públicos (IPASE)	-	Execução da Política de Previdência Social.

ANEXO II

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL: ORGANOGRAMAS

QUADRO I

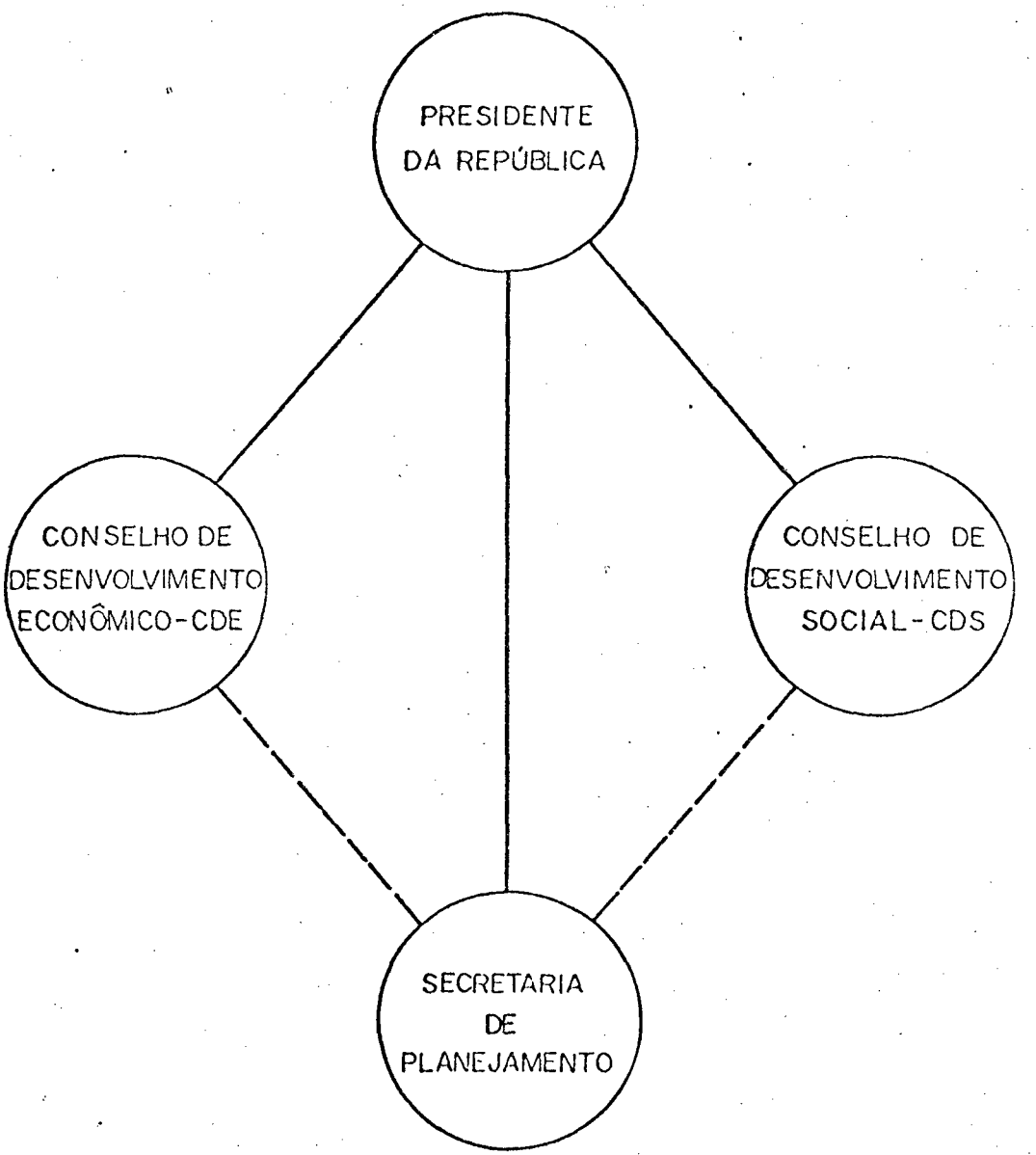
PODER EXECUTIVO FEDERAL
ESTRUTURA BÁSICA



QUADRO II

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL:

ÓRGÃOS DE DECISÃO SUPERIOR

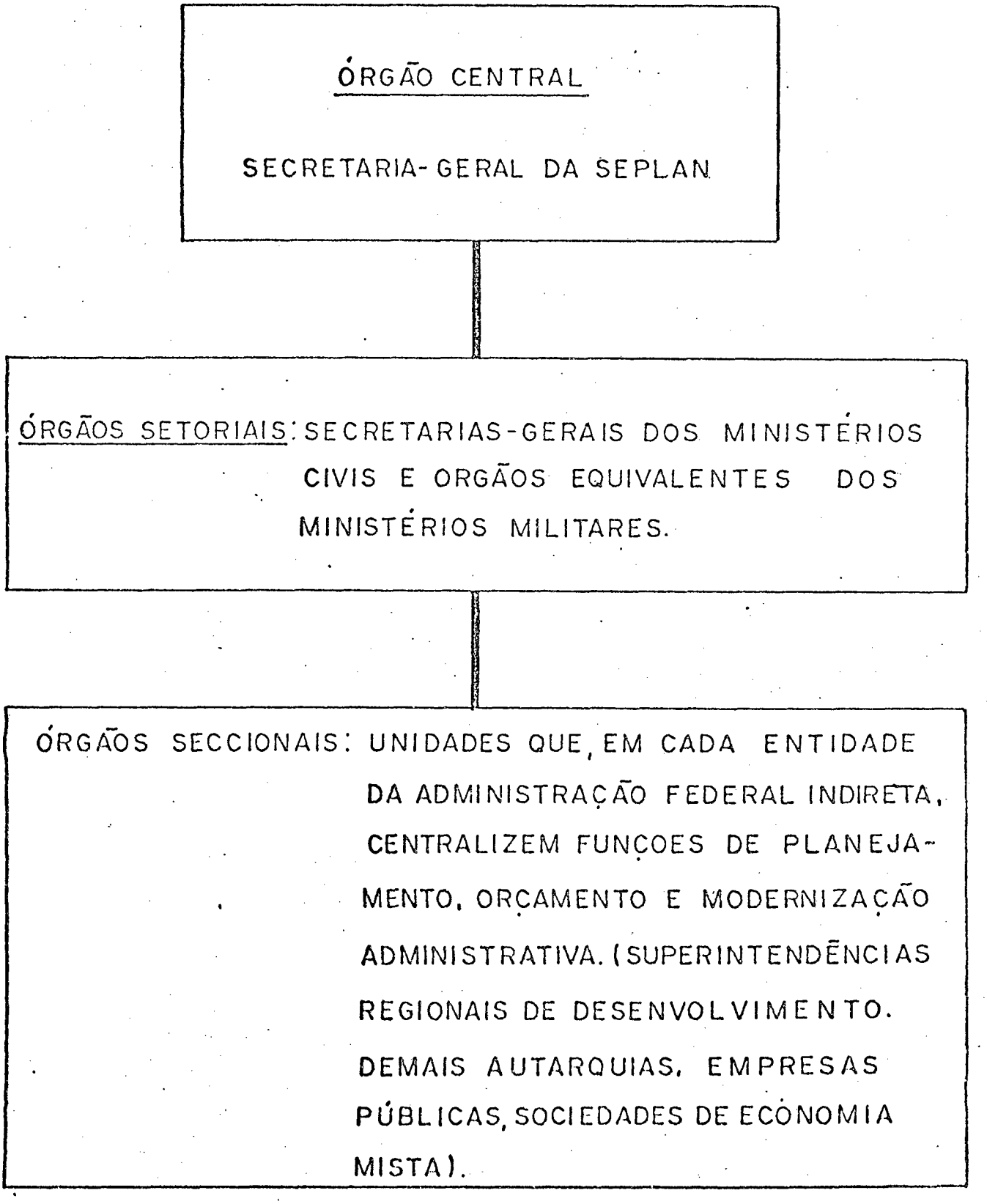


CDE: COMPOSIÇÃO
- PRESIDENTE DA REPÚBLICA (Presidente)
- MINISTRO DA FAZENDA
- MINISTRO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO
- MINISTRO DA AGRICULTURA
- MINISTRO DO INTERIOR
- MINISTRO DO TRABALHO
- MINISTRO-CHEFE DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (Secretário Geral)
- OUTROS MINISTROS, QUANDO CONVOCADOS

CDS: COMPOSIÇÃO
- PRESIDENTE DA REPÚBLICA (Presidente)
- MINISTRO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
- MINISTRO DO TRABALHO
- MINISTRO DA SAÚDE
- MINISTRO DO INTERIOR
- MINISTRO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
- MINISTRO-CHEFE DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO (Secretário-Geral)
- OUTROS MINISTROS, QUANDO CONVIDADOS.

QUADRO III

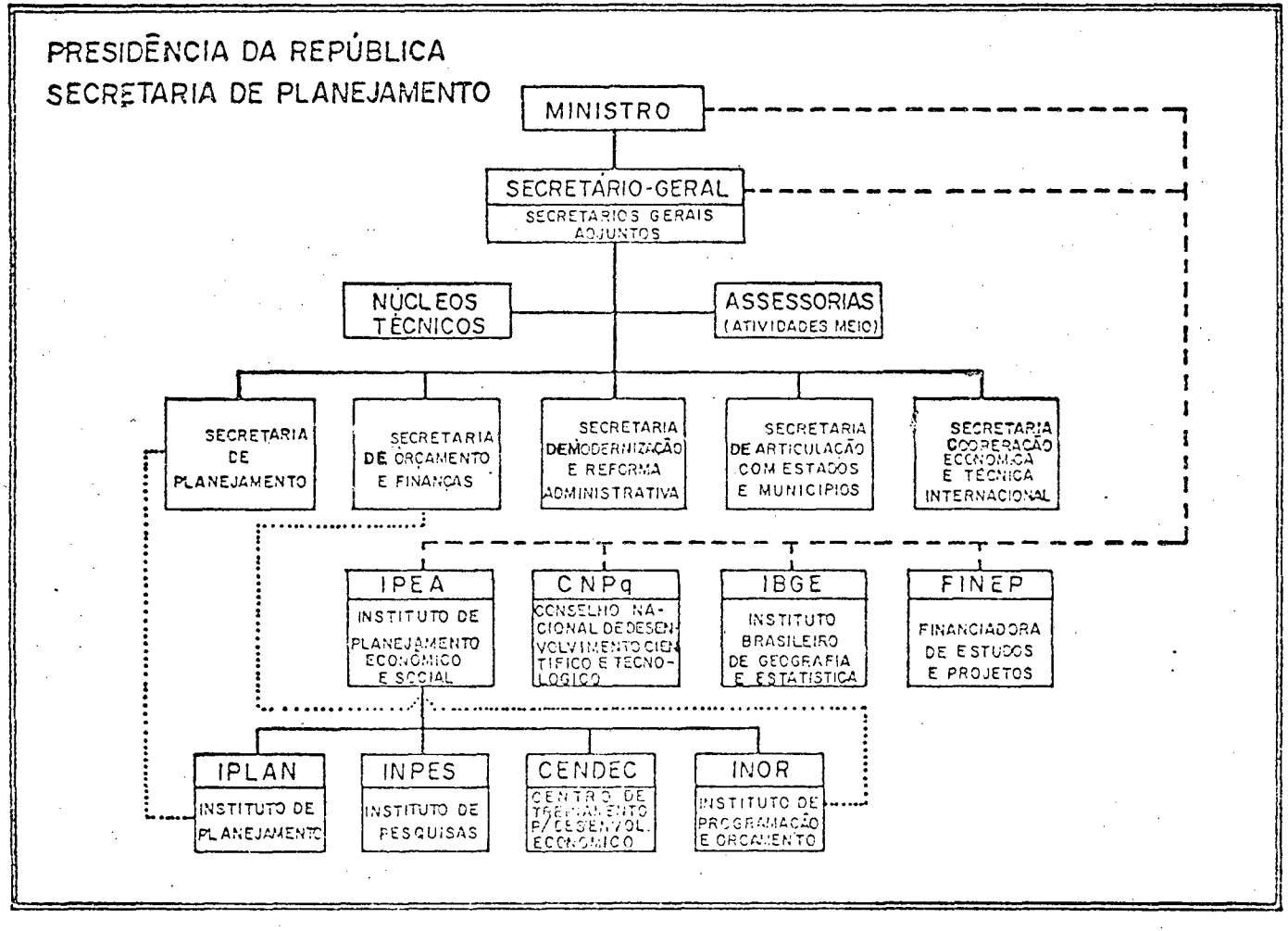
SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL: ESTRUTURA BÁSICA



QUADRO IV

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL:

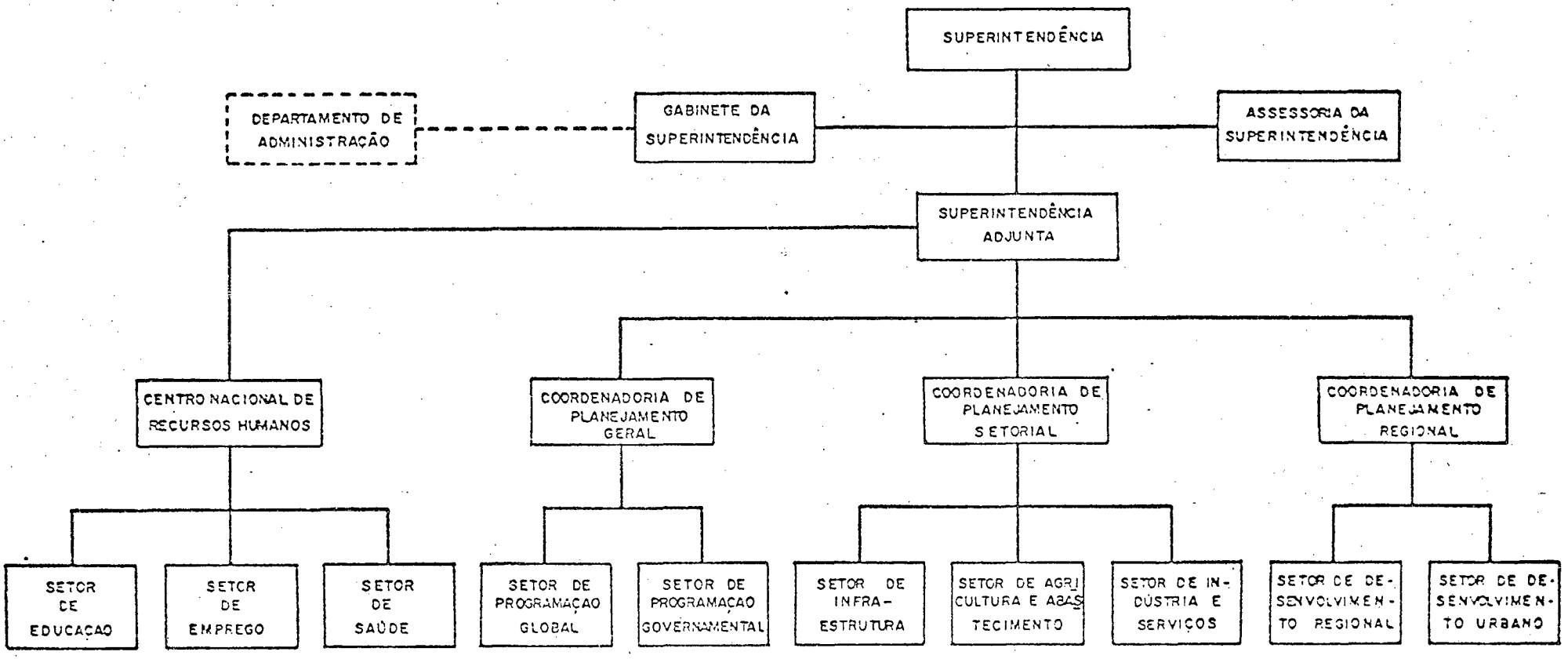
ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO



QUADRO V

SISTEMA DE PLANEJAMENTO FEDERAL:

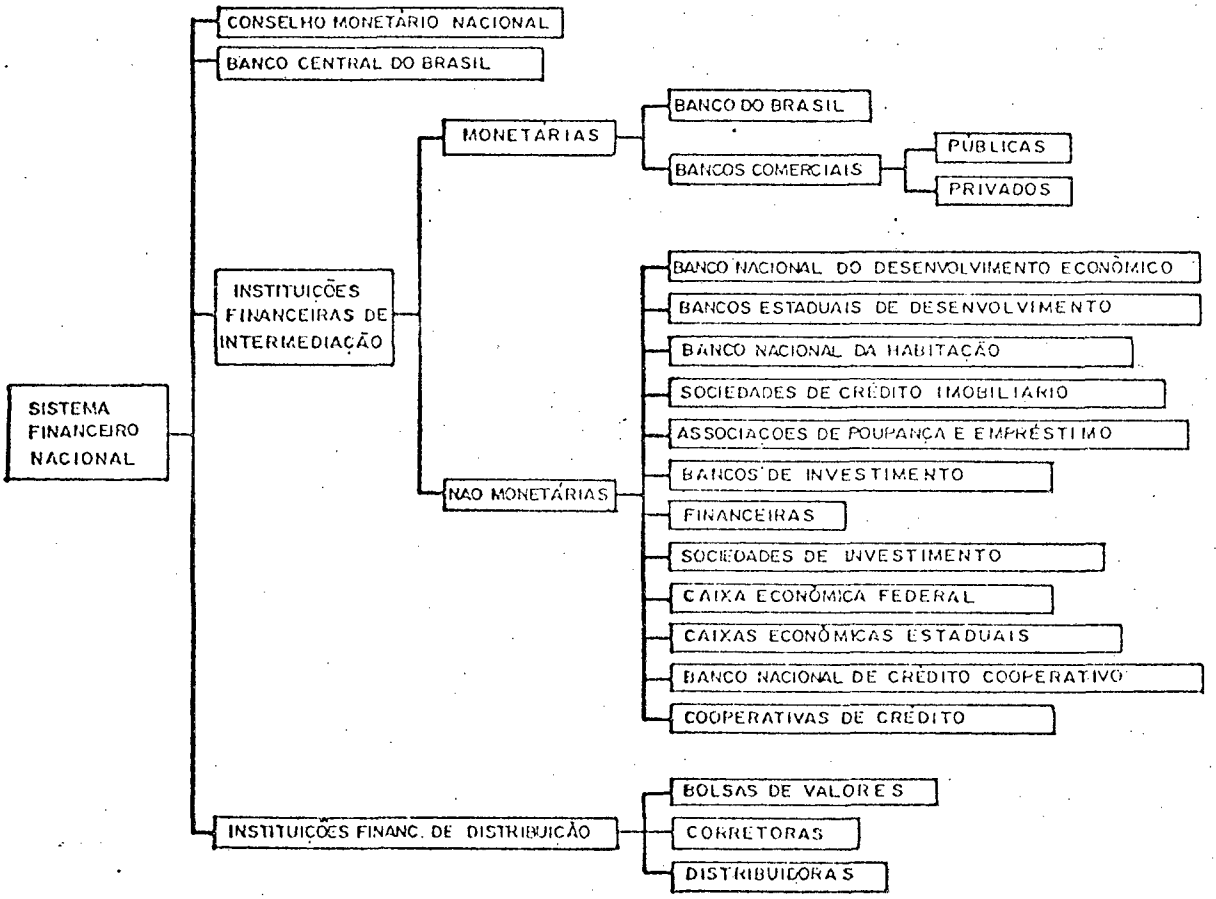
ESTRUTURA BÁSICA DO INSTITUTO DE PLANEJAMENTO DO IPEA



QUADRO VI

SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL

ESTRUTURA BÁSICA



NOTA EXPLICATIVA

O presente documento foi elaborado pela Assessoria da Superintendência do IPLAN/IPEA e constitui-se, em essência, na transcrição, de forma ordenada, de informações constantes nos seguintes textos básicos:

- Mendes, Ana Gláucia
  A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil (Mimeo).

- Universidade de Brasília - UNB
  Documento sobre "O Processo de Institucionalização do Planejamento Governamental Brasileiro" - (Mimeo).

- Assessoria da Superintendência do IPLAN/IPEA
  Instituições Econômicas Brasileiras - 1979 (Mimeo).

- Assessoria da Superintendência do IPLAN/IPEA
  Encuesta a Los Sistemas Nacionales de Planificación de América Latina y El Caribe - O Caso do Brasil - setembro-1979. Documento preparado para o ILPES.

- Albuquerque, Roberto Cavalcanti
  O Planejamento de Governo no Brasil - 1975 (Mimeo).

- Lafer, Betty Mindlin
  Planejamento no Brasil - Editora Perspectiva - Coleção DEBATES/São Paulo-1970.

- Campos, Roberto de Oliveira
Economia, Planejamento e Nacionalismo - Editora APEC/Rio - 1963.

- Netto, Antonio Delfim
Planejamento Para o Desenvolvimento Econômico - Editora da USP/São Paulo - 1966.

- Lewis, William Arthur
The Principles of Economic Planning - Unwin University Books/London - 1949.

- III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-1985 (Projeto).