



---

Seminario de Planificación organizado  
conjuntamente por el Instituto Latinoa-  
mericano de Planificación Económica y  
Social (ILPES), la Organización de Estados  
Americanos (OEA) y el Banco Interamericano  
de Desarrollo (BID)  
Santiago de Chile, 17 al 21 de julio de 1972

A EXPERIENCIA BRASILEIRA DE  
PLANEJAMENTO

Por Antonio Nilson Holanda \*/

\*/ Secretário de Planejamento, Ministério do Planejamento e Coordenação  
Geral, Brasil.  
Superintendente, Instituto de Planejamento (OPEA/IPLAN) Órgão vinculado  
ao mesmo Ministério.

As opiniões e conceitos emitidos São de exclusiva responsabilidade do  
autor.

Este documento complementa um outro elaborado pelo mesmo autor elaborado  
pelo mesmo autor dentro do tema "O Planejamento no processo de mudança"  
(La planificación en el proceso de cambio).



## A EXPERIENCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO <sup>1/</sup>

O Brasil já dispõe de uma experiência de planejamento relativamente ampla e diversificada, que se caracteriza por um processo gradativo, ainda que irregular, de consolidação de um sistema de planejamento para a sua economia.

### I. SUMÁRIO HISTÓRICO

Transcrevemos abaixo algumas datas, dentre as mais significativas, relacionadas com as diferentes experiências e instituições de planejamento do país:

- 1939 Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional ou Plano Especial (5 anos);
- 1943 Plano de Obras e Equipamentos (POE), revisão e atualização do anterior;

---

<sup>1/</sup> Para uma síntese atualizada da evolução do processo de planejamento no Brasil, ver Nilson Holanda, Elaboração e Avaliação de Projetos (Cap. III, "O Planejamento Econômico no Brasil", da 3a. edição, em preparo) Apec Editora, Rio de Janeiro.

Ver também Benedito Silva, Uma Teoria Geral do Planejamento, especialmente parte III, Anexos, Fundação Getúlio Vargas, 1964; João Paulo de Almeida Magalhães, "A Experiência Brasileira de Planejamento, Desenvolvimento e Conjuntura, março de 1966; Ministério Do Planejamento e Coordenação Geral - Programa de Ação Econômica do Governo (Síntese), Documentos EPEA, n° 1, novembro de 1964; Robert Daland, Brazilian Planning: Development Política and Administration, the University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967; Betty Mindlin Lafer, Planejamento no Brasil, Editora Perspectiva, São Paulo, 1970; Jorge Gustavo da Costa, Planejamento Governamental, A Experiência Brasileira, FGV, Rio, 1971.

- 1946 Constituição Federal, com indicações referentes a planejamento nos campos da Viação (art. 5º), Colonização (art. 156), Defesa Contra as Secas (art. 198), Valorização da Amazonia (art. 199) e Vale do São Francisco (art. 29 das Disposições Transitórias);
- 1948/50 Elaboração e Aprovação do Plano Salte: Saúde, Alimentação, Energia e Transportes;
- 1951/53 Trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos;
- 1952/53 Proposta de criação de um Conselho de Coordenação e Planejamento Econômico (Getúlio Vargas). Criação do ENDE e do Banco do Nordeste;
- 1953/55 Trabalho do Grupo Misto CEPAL/ENDE;
- 1956 Criação do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República (Juscelino Kubistscheck) e elaboração do Programa de Metas;
- 1958/59 Programa de Estabilização Monetária;
- 1959 Criação (dezembro) da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE;
- 1961 Proposta do I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste - Criação (agosto) pelo Governo Janio Quadros, da Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), reorganizada posteriormente (novembro) pelo Gabinete Tancredo Neves;
- 1962 Criação de um Ministério Extraordinário para elaboração do Plano Trienal (Celso Furtado).
- 1963 (abril) proposta de criação de um sistema nacional de Planejamento (Celso Furtado): Criação (junho) da Coordenação do Planejamento Nacional;
- 1964 Elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG - pelo Ministro Roberto Campos, para o biênio 1964-66 do Governo Castelo Branco;
- 1966 Criação da SUDAM;

- 1967 Promulgação da constituição de 24.1.1967, cujo art. 46 fixou a exigência de elaboração de planos nacionais de desenvolvimento;<sup>2/</sup>  
Promulgação do Decreto-Lei nº 200 (28.2.67) que estabeleceu a reforma administrativa e criou o Ministério do Planejamento e de Coordenação Geral (MPCG);
- Publicação (março) pelo Ministério do Planejamento de uma série de monografias traçando as bases econômicas de um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico;
- 1967 Publicação (Julho), pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, do documento Diretrizes do Governo, Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), aprovado pelo Presidente Costa e Silva em 14.7.67 e destinado a orientar a ação governamental em 1967 e a elaboração do Plano Trienal de Governo para 1968/70. (O documento do Programa Estratégico foi divulgado em junho de 1968);
- Criação da SUVALE, SUDESUL e SUDECO;
- 1968 Aprovação do 1º Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) para o triênio 1968/70. Divulgação pelo MPCG do Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70);
- 1970 Publicação (setembro) do documento de Metas e Bases para a Ação do Governo, trabalho elaborado pelo Ministro Reis Velloso para o Governo Garrastazu Médici;
- 1971 Aprovação do I Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei nº 5 727 de 4/11/71) e do II Orçamento Plurianual de Investimentos (Lei nº 5 753 de 3/12/71) para o período 1972/1973/1974.

---

<sup>2/</sup> Posteriormente alterada pela Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969.

A referencia aos dois primeiros Planos anteriormente indicados se justifica apenas por razões de interesse histórico. Somente a partir de 1956 é que foram realizadas algumas tentativas mais importantes de planejamento para a economia brasileira, a começar com a elaboração do Programa de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, passando pela breve experiência do Plano Trienal (1962) para culminar com esforços mais amplos e persistentes de 1964 em diante.

Ao longo desse processo, dois trabalhos de diagnóstico e planejamento da economia brasileira foram extremamente importantes, pelo seu caráter pioneiro e germinativo: o trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o do Grupo Misto CEPAL-ENDE.

Todavia, é realmente a partir de 1964 que se consolida e institucionaliza a experiência nacional de planejamento, com a elaboração do Programa de Ação Econômica (PAEG) do Governo Castelo Branco, do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) do Governo Costa e Silva e do Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo e I Plano Nacional de Desenvolvimento de Garrastazu Médici: A seguir, é feita sumária análise da evolução do sistema de planejamento do Brasil de 1964 em diante <sup>3/</sup>

---

3/ Para uma análise do período anterior a 1964 ver os trabalhos citados de Daland, Silva, Magalhães e Costa. Em relação as missões Cooke (1943) e Abbink (1948), ver A Missão Cooke no Brasil, FGV, 1949 e Octávio Gouvea de Bulhões, A Margem de um Relatório, Edições Financeiras, Rio 1950. No que se refere ao trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos ver: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Relatório Geral, IBGE, 1954 ou Institute of Inter-American Affairs, Foreign Operations Administration, Report of the Joint Brazil-United States Economic Development Commission (Washington: Institute of Inter-American Affairs, 1954). Ver também, Centro de Desenvolvimento CEPAL/ENDE, Quinze Anos de Política Econômica no Brasil, Rio, 1964, documento preparado por Carlos Lessa.

Com relação ao Programa de Metas (1956/60) ver: Presidência da República, Conselho do Desenvolvimento, Relatório do Período 1956-1960. Rio de Janeiro: 1960. (Vol. I, Setor de Energia; Vol. II, Setor de Transportes, Setor de Alimentação; Vol. III, Serviços Portuários e de Dragagem; Vol. IV, Setor de Indústria de Base, Setor de Educação).

Ver também Ministério da Fazenda, Programa de Estabilização Monetária para o período de setembro de 1958 e dezembro de 1959, Imprensa (cont.)

## II. PROGRAMA DE AÇÃO ECONOMICA DO GOVERNO (PAEG) 1964/1967

Os objetivos básicos do PAEG, que nortearam a política do Governo Castelo Branco, no período de julho/1964 a março/67, foram os seguintes:

- a) Desenvolvimento. Acelerar o ritmo de desenvolvimento do país, interrompido no bienio 1962/63. Para tanto, previa-se alcançar uma taxa de crescimento da renda de 6 por cento a.a., criando-se condições para a elevar posteriormente a 7 por cento;
- b) Contenção da Inflação. Conter progressivamente o processo inflacionário, durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio de preços a partir de 1966;
- c) Distribuição da Renda. Atenuar os desníveis setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios, mediante a melhoria das condições de vida;
- d) Emprego. Assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego productivo a mão-de-obra que, continuamente, aflui ao mercado de trabalho;
- e) Comércio Externo. Corrigir a tendencia a "deficits" descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento de capacidade de importar.

Comparando o Plano Trienal com o PAEG, Deland observa que os objetivos de um e outro são muito semelhantes, com algumas diferenças apenas em termos de estratégia e ênfase.<sup>4/</sup>

---

3/ (cont.) Nacional, Rio, 1958; e Desenvolvimento e Conjuntura, nº 12, 1958.

Os documentos básicos para análise do Plano Trienal são: Presidência da República, Plano Trienal, 1963-1965 (Síntese) - dezembro de 1962, Revista Brasileira de Economia - dezembro de 1962. Esta edição é inteiramente dedicada a avaliação dos diferentes aspectos do Plano Trienal.

4/ Deland, op. cit. p. 70.

Todavia, em dois aspectos essenciais havia diferenças marcantes; em primeiro lugar, o Governo que elaborou o PAEG estava realmente comprometido com a sua implementação; em segundo lugar, no caso do PAEG, a atividade de planejamento não se esgotava com a simples preparação do plano, mas se desenvolvia de forma continuada, como parte integrante do exercício da função governamental, em um amplo processo de reformas econômicas e sociais.

Nos primeiros 8 meses do Governo Castelo Branco muitas medidas específicas foram tomadas, paralela ou subsequentemente a elaboração do PAEG, como parte desse processo. Essas medidas incluíram a promulgação de instrumentos legais com o objetivo de estimular a formação de poupanças pessoais, o reinvestimento de lucros das empresas e a capitalização compulsória dos serviços públicos, por parte dos usuários dos serviços; a revisão dos impostos sobre gás e combustíveis, a alteração da lei de remessas de lucros, e a criação de uma série de incentivos fiscais para o desenvolvimento industrial; foram tomadas ainda medidas para reduzir a inflação, através de eliminação dos subsídios para importação de trigo, petróleo e papel de imprensa, redução dos "deficits" de várias empresas do governo, reajustamento de tarifas de serviços públicos, eliminação de serviços não econômicos, aumento dos impostos, criação de novos tipos de títulos governamentais com cláusulas de correção monetária, introdução da correção monetária dos débitos fiscais, etc.

Por outro lado, já no ano seguinte, 1965, eram tomadas medidas para dar organização e poder de implementação ao Ministério do Planejamento, ao mesmo tempo em que se iniciava a tarefa de elaboração de um plano de perspectiva de 10 anos.<sup>5/</sup>

---

<sup>5/</sup> A revista Desenvolvimento e Conjuntura, ano X, nº 6, de maio de 1966, pp. 28/35 traz uma síntese analítica do documento preparado por Mario Henrique Simonsen sobre as "Bases para Elaboração de um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico".

III - REFORMA ADMINISTRATIVA. 1º ORÇAMENTO PLURIANUAL E  
PROGRAMA ESTRATEGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED) 1968/1970

Reforma Administrativa e Sistema de Planejamento

Com o Decreto-Lei nº 200, de 28/2/67, que estabelecem normas para a Reforma Administrativa, foram introduzidas modificações de largo alcance na estrutura de planejamento do País.

Um dos objetivos da Reforma foi justamente o de institucionalizar "o planejamento governamental, firmando, definitivamente, a norma de que a ação do Governo obedecerá a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através dos Órgãos do Planejamento, sob a orientação e a coordenação superior do Presidente da República. Cada Ministro dirigirá a elaboração do programa sectorial correspondente ao seu Ministério e o Ministro do Planejamento e da Coordenação Geral auxiliará diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e na elaboração da programação geral do Governo".<sup>6/</sup>

O decreto-lei da Reforma Administrativa criou os Ministérios dos Transportes, das Comunicações (extinguindo o anterior Ministério da Viação e Obras Públicas), do Interior (anteriormente Ministério Extraordinário da Coordenação dos Organismos Regionais) e do Planejamento Econômico e da Coordenação Geral (anteriormente Ministério Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica).

Em função da reforma administrativa, o planejamento global, a coordenação setorial e a integração dos planos regionais estão a cargo do Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral, enquanto o planejamento setorial é da competência dos Ministérios Econômicos de planejamento, supervisão e controle, a saber: A Secretaria Geral e a Inspeção Geral de

---

6/ Ministério do Planejamento - A Reforma Administrativa Federal, documento apresentado à Primeira Reunião de Administradores Federais, Rio, 27 de janeiro de 1966. A Legislação básica e complementar da reforma administrativa está contida na publicação Legislação Administrativa (revista e atualizada até 30/6/70) do Ministério do Planejamento.

Finanças. "A Secretaria Geral atua como órgão setorial de planejamento e orçamento", diz o art. 23 do D. L. da Reforma. A Secretaria Geral do MPCG é o órgão central desse mesmo sistema.

O Planejamento regional e local é coordenado pelo Ministério do Interior, ao qual estão subordinados todos os órgãos de desenvolvimento regional, a saber: SUDENE - Superintendencia do Desenvolvimento do Nordeste, SUDAM - Superintendencia do Desenvolvimento da Amazonia (por transformação da antiga SPVEA, de acordo com a Lei 5.734 de 7/12/67), SUVALE - Superintendencia do Desenvolvimento do Vale do São Francisco (em substituição a extinta comissão do Vale São Francisco, de acordo com o D. L. 292, de 28/2/67), SUDESUL - Superintendencia do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste (em substituição a antiga Superintendencia do Plano de Valorização da Fronteira Sudoeste, de acordo com o art. 301 de 28/2/67), BNB - Banco do Nordeste do Brasil S.A., BASA - Banco da Amazonia S.A., além do BNH - Banco Nacional de Habitação, ao qual está subordinado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo que desenvolve no País programas de planejamento local integrado. <sup>7/</sup>

#### Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (1968/70)

Um importante passo para a montagem de uma estrutura de planejamento do setor público foi a criação do Orçamento Plurianual de Investimentos - (OPI), de caráter trienal, e a elaboração e aprovação do primeiro documento desse tipo para o período 1968/1969/1970/

A Constituição de 1967 havia estabelecido, em seu artigo 63, § único, que "as despesas de capital" obedeceriam a "orçamentos plurianuais de investimentos, na forma da lei complementar" (disposição mantida no art. 60, § único, da Constituição de 1969), fixando, ainda em seu art. 65,

§ 4º, a exigência posteriormente mantida pela Constituição de 1969 de que "nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá

---

<sup>7/</sup> Para uma descrição geral dos antecedentes e características da reforma administrativa do Brasil, ver J. de Nazaré Dias, A Reforma Administrativa de 1967, Cadernos de Administração Pública, 73 - F. G. V., 2a. edição 1969. Ver, Também, o Estudo da Reforma Administrativa publicado pela Presidência da República, Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (CEPA). A Reforma Administrativa Brasileira, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1960.

ser iniciada sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das dotações que anualmente constarao do orçamento, durante o prazo de sua execução".<sup>8/</sup>

Em 1/3/68, o Governo encaminhou ao Congresso Nacional, a proposta do Primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (1968/70)<sup>9/</sup> que foi posteriormente aprovado pela Lei 5. 450 de 5/6/68.

Êsse primeiro OPI desempenhou relevante papel na execução do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), retratando a programação dos investimentos setoriais da competência do Governo Federal, através da listagem de seus programas, subprogramas e projetos e/ou atividades e respectivos custos, com a definição dos órgãos executores e especificações dos recursos orçamentários e extraorçamentários, inclusive empréstimos contratados ou previstos, de origem interna ou externa.

#### Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70)

Em junho de 1968 foi divulgado pelo Ministério do Planejamento o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o trienio 1968/70, cujas diretrizes básicas haviam sido aprovadas pelo Presidente da República em julho do ano anterior.

O PED visava a atingir os seguintes objetivos básicos:

- a) aceleração do desenvolvimento econômico, simultâneamente com a contenção de inflação;
- b) desenvolvimento a serviço de progresso social;
- c) expansão das oportunidades de emprêgo de mão-de-obra.

Além disso eram considerados como "objetivos-condição" (derivados) para a consecução dêsses objetivos básicos a manutenção do contrôle de balanço de pagamentos, a política de evitar o agravamento das disparidades econômicas regionais e setoriais, a realização de reformas econômicas e sociais (reforma educacional, reforma administrativa, reforma agrária, etc.) e a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional.

---

<sup>8/</sup> A transcrição é da nova redação dada pelo art. 62, § 3º da Constituição de 17/10/69.

<sup>9/</sup> Ver Projeto de Orçamento Plurianual de Investimentos, Departamento de Imprensa Nacional, 1968.

Em termos de aceleração do desenvolvimento, pretendia o Programa "assegurar a retomada de trajetória do desenvolvimento acelerado, propondo um novo modelo de desenvolvimento, após o arrefecimento da substituição de importações", em função do que definia uma taxa anual do crescimento do produto de, no mínimo, 6 por cento a.a. no período 1968/70.

O objetivo de contenção da inflação, por sua vez, era estabelecido apenas em termos qualitativos, não se fixando metas quantitativas para a contenção do ritmo de alta de preços, año a año.<sup>10/</sup>

---

<sup>10/</sup> Ver Ministério do Planejamento, Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968/70, Estrategia de Desenvolvimento e Estrutura Geral (2 vols.), junho 1968.

O PED se caracterizou ainda por apresentar, pela primeira vez, em seu Cap. VI, a estrutura de um modelo macroeconómico, descrevendo as principais relações econométricas identificadas para a economia brasileira e que serviram de base para a definição quantitativa de estratégia de desenvolvimento de Plano.

IV. METAS E BASES, 2º ORÇAMENTO PLURIANUAL E I  
PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO  
(PND) - 1972/74

O Programa de Metas e Bases para Ação de Governo - (1970/1973)

No dia 1º de outubro de 1970, foi divulgado pelo Ministério do Planejamento o Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo - para o período 1970/73.<sup>11/</sup> O documento esclarecia que as Metas e Bases "não constituem novo Plano Global", e que o trabalho de programação governamental ali descrito deveria completar-se com dois outros documentos: a) o novo Orçamento Plurianual de Investimentos, que seria submetido ao Congresso Nacional, com vigência no período 1971/73;<sup>12/</sup> b) o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para vigência no período 1972/74.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento e o 2º OPI

Efetivamente a 15 de setembro de 1971 foram encaminhados ao Congresso os projetos do I PND e 2º OPI posteriormente aprovados pelas Leis 5.727 (4/11/71) e 5.753 (3/12/71).

O I PND manteve a mesma orientação traçada pelas Metas e Bases, definindo os seguintes objetivos principais:

- manutenção de taxas anuais de crescimento do PIB de 8 a 10 por cento.
- elevação da taxa de expansão do emprego até alcançar 3,2 por cento em 1974
- redução da taxa de inflação até o nível de 10 por cento em 1973
- ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, em termos sociais e regionais
- transformação social, para modernizar as instituições acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda a manter uma sociedade aberta

---

11/ Presidência da República, Metas e Bases para a Ação do Governo - setembro/1970, 365 páginas.

12/ Posteriormente definido para ter vigência no período 72/74 coincidente com a do I Plano Nacional de Desenvolvimento de acordo com a Lei Complementar nº 9 de 11/11/70.

- estabilidade política e segurança interna e externa

Em termos setoriais, foram estabelecidas as seguintes grandes prioridades nacionais:

- a) Revolução na educação;
- b) Aceleração do programa de saúde e saneamento;
- c) Revolução na agricultura e abastecimento;
- d) Aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.

Institucionalmente, a característica marcante do I PND é a de ter sido o primeiro Plano de Desenvolvimento a ser aprovado pelo Congresso Brasileiro nos últimos 20 anos (desde a aprovação do Plano SALTE em 1950).<sup>13/</sup>

Por outro lado o I PND se caracteriza por ser basicamente um documento de diretrizes e estratégia geral de desenvolvimento.

Além do OPI, também aprovado pelo Congresso, diversos outros atos executivos (programas especiais, etc.) e documentos de implementação (programas setoriais e regionais) complementam a sistemática de planejamento do I PND.<sup>14/</sup>

---

<sup>13/</sup> Com relação a planos de desenvolvimento, previa-se inicialmente, a elaboração de Planos Nacionais Quinquêniais (art. 3º da Lei Complementar nº 3 de 7/12/67), disposição que mais tarde foi alterada para estabelecer que os Planos teriam duração quadrienal (art. 1º do AC nº 43 de 29/1/69), até que se fixou, como regra geral, que o Plano Nacional de Desenvolvimento terá duração igual a do mandato do Presidente da República e será submetido à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do 1º ano do mandato presidencial (art. 1º do AC nº 76 de 21/10/69). Por sua vez, o Ato Complementar nº 76, de 21 de outubro de 1969, estabeleceu que o segundo OPI abrangeria os exercícios de 1971, 1972 e 1973 e deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de março de 1971. Posteriormente, no entanto, a Lei Complementar nº 9, de 11 de novembro de 1970, fixou que "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".

<sup>14/</sup> Por limitações de espaço não foi possível abordar as diferentes experiências de planejamento regional e estadual do Brasil, particularmente na área da SUDENE. (Cont.)

14/ (Cont.) Sobre o problema do Nordeste, de um modo geral, ver:

BNB, Projeto de Planejamento Global para o Nordeste, Fortaleza, 1955; BNB, Análise Estrutural da Economia Nordestina, Fortaleza, 1955; GTND, Uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1959; Hans Singer, The Economic Development of Northeast Brazil, UN 1953, reimpresso em Economic Development: Growth and Change, 1964; Stefan Robock, Economic Development of Northeast Brazil, UN, 1956; Nilson Holanda, Some Notes on the Uneven Regional Development of Northeast Brazil and Southern Italy, 1961; Celso Furtado, Formação Econômica do Brasil, 1962.

Até 1968, a SUDENE já havia elaborado 4 Planos Diretores a saber:

<u>PLANO DIRETOR</u>	<u>Lei e data de aprovação</u>	<u>Período do Plano</u>
I	3.995, de 14/12/1961	1962
II	4.239, de 27/06/1963	1963/1964/1965
III	4.869, de 1º/12/1965	1966/1967/1968
IV	5.508, de 11/10/1968	1969/1970/1971/1972/1973

Ver SUDENE, I Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste, Recife, 1960; Idem, II Plano Diretor, 1963/65, Recife, 2a. edição, 1966; Idem, III Plano Diretor de Desenvolvimento Econômico e Social do Nordeste, 1966/68, Recife, 1966; Idem, IV Plano Diretor, 1969/73, Recife, 1968; Idem, Legislação Básica, Recife, 1967. Análises de diferentes aspectos da política de desenvolvimento regional da SUDENE foram feitas por Albert Hirschman, in Journeys Towards Progress, The 20th Century Fund, 1963, Stefan Robock, Economic Development of Northeast Brazil Brookings Institution, 1964; Werner Baer, "Regional Inequality and Economic Growth in Brazil". Economic Development and Cultural Change, April, 1964; Idem, "Uma Política Regional para o Brasil", Desenvolvimento e Conjuntura, 1966, João Paulo de Almeida Magalhães, "Diretrizes para uma Política de Desenvolvimento Regional", Desenvolvimento e Conjuntura, Dezembro de 1966; Paulo Yokota, "algumas Observações sobre o Desenvolvimento Econômico", Desenvolvimento e Conjuntura, Dezembro de 1966; Otto Gustavo Wadsted, "A Industrialização do Nordeste - alguns aspectos de longo prazo", in Estudos APEC, Julho de 1968, pp. 241/259, BNB, Fortaleza, 1968; Nilson Holanda, Regional Development in Brazil, the Northeast Experience 1969. Albert Hirschman, "Desenvolvimento Industrial no Nordeste Brasileiro". O mecanismo do crédito fiscal no art. 34/18. Revista Brasileira de Economia, Dezembro, 1967. Antonio Cerqueira Antunes, La Política de Industrialización del Nordeste Brasileiro, IIPES/Centro CEPAL/BNDE, abril de 1967. Nilson Holanda, Integração Nacional e Desenvolvimento do Nordeste. Exposição no Country Review do Brasil no CIAP, Washington junho de 1972. (Cont.)

---

14/ (Cont.) Para informação sobre o sistema de planejamento dos Estados ver:

Centro de Desenvolvimento CEPAL/BNDE, O Planejamento Estadual no Brasil, 1965, relatório sobre o I Seminário de Planejamento Estadual.

Eduardo Daros, Planejamento ao Nível Estadual, Seminário de Planejamento Estadual, 1965; IPEA/IPLAN, Aspectos do Planejamento e Orçamento dos Estados (em 28 volumes), 1972, Circulação restrita.

## V. ESTRUTURA ATUAL DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Em termos de estrutura de planejamento, o período anterior a 1964 se caracteriza por grande instabilidade institucional. Conforme assinala Benedito Silva (op. cit.) entre os anos de 1952 e 1964 foram feitas nada menos que sete tentativas de implantação de um sistema racional de planejamento.

A partir de 1964 - e mais particularmente depois da Lei da Reforma Administrativa de 1967 - foram assentadas firmemente as bases para a montagem de um sistema de planejamento permanente, flexível e dinâmico, que obedece a seguinte disciplina:

- a) atribuição ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral da função de elaboração do plano geral de Governo, coordenação de programas setoriais e integrar os planos regionais (SEPLAN); para tanto dispõe o MPCG dos seguintes instrumentos básicos: elaboração dos orçamentos anuais e plurianuais (SOF), realização de estudos e pesquisas (IPEA), Supervisão da reforma administrativa (ERA), Coordenação das Transferências da União para Estados e Municípios (SERAM), da assistência técnica estrangeira (SUBIN) e do sistema estatístico nacional (IBGE), financiamento de preinvestimentos (FINEP) e de projetos de desenvolvimento (BNDE).
- b) subordinação da programação de Governo à elaboração dos Planos Plurianuais, de duração igual à do mandato do Presidente da República, como início de vigência ao fim do seu 1º ano de governo e término de execução ao fim do 1º ano do mandato do seu sucessor. Assim, cada Presidente da República poderá, em seu 1º ano de mandato, não apenas executar a última etapa anual do Plano preparado pelo Governo anterior, como também elaborar o seu próprio Plano, cuja execução se estenderá até o 1º ano do mandato presidencial seguinte. Por outro lado, o Orçamento Plurianual de Investimentos apresenta as características de um "rolling plan", sendo passível de revisão anual, por acréscimo de um ano em substituição ao exercício executado, de modo a que se possa contar sempre com um horizonte de três anos para a programação das despesas de capital. Pretende-se por essa forma

/harmonizar as

- harmonizar as exigências de temporariedade do mandato presidencial, que são inerentes ao processo democrático, com as necessidades de permanência e continuidade do processo de planejamento;
- c) a integração dos programas setoriais de investimentos e dos planos regionais em um único Plano Nacional, ressalvada a possibilidade de serem elaborados planos regionais para a Amazônia e o Nordeste, desde que tenham a mesma duração e concepção do Plano Nacional e obedecam as diretrizes estabelecidas por este;<sup>15/</sup>
- d) a inteira compatibilização entre o processo de planejamento e a sistemática de elaboração, revisão e controle dos orçamentos anuais e plurianuais do Governo Federal. O Plano e o OPI serão elaborados simultaneamente e para o mesmo período, e pelo mesmo Ministério (o MPCG que também prepara o orçamento anual);
- e) a sistematização e racionalização do processo de elaboração e revisão do Plano e do OPI. Assim, os projetos do Plano e respectivo OPI serão elaborados pelo Poder Executivo e encaminhados ao Congresso Nacional até 15 de setembro do 1º ano do mandato presidencial; o Congresso Nacional terá o prazo de 90 dias para apreciar o Plano, "podendo aprová-lo integralmente ou formular as ressalvas ou restrições que julgar conveniente, mantida necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis" (art. 1º, § 2º, do AC nº 43 de 23/1/69). Uma vez aprovado, o Plano somente poderá ser modificado por iniciativa do Poder Executivo e este também não poderá propor ao Congresso Nacional a revisão do Plano antes que tenha decorrido o seu primeiro ano de vigência (idem art. 3º e 4º do AC nº 43 de 29/01/69). Com relação ao OPI, o Poder Executivo poderá, a qualquer tempo, através de proposição devidamente justificada, solicitar ao Congresso Nacional a sua revisão, assim como o

---

15/ Até 1971, alguns programas regionais eram elaborados de forma separada e relativamente independente dos planos nacionais.

acrécimo de exercícios para substituir os já vencidos (art. 6º do AC nº 43 de 29/01/69);

- f) montagem de um Programa de Acompanhamento de Planos de Desenvolvimento, iniciado em 1971 com o Decreto 68.993/71 e aperfeiçoado pelo Decreto /72, cujo artigo 2º estabelece: "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,
  - b) avaliação sistemática do progresso alcançado na execução dos programas e projectos 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."

Por outro lado, conforme assinala João Paulo Velloso, "a filosofia de planejamento que se tem procurado institucionalizar no Brasil se caracteriza por: planejamento como instrumento de racionalização da política de desenvolvimento, não devendo os aspectos mecânicos do planejamento - projeções, modelos econométricos, relevantes, sem dúvida, receber ênfase excessiva; planejamento como atividade permanente, inserida no próprio funcionamento da máquina governamental, desde os órgãos de direção superior até os de periferia, e dotada de mecanismo de revisão; planejamento voltado para a execução, com ênfase na montagem da estrutura técnica das Secretarias-Gerais e órgãos de pesquisa, treinamento de equipes, mecanismos de implementação e reforma administrativa; planejamento aberto, permitindo o acesso da empresa privada e das diferentes categorias sociais aos diversos estágios de formulação e execução".<sup>16/</sup>

---

<sup>16/</sup> Discurso de posse como Ministro do Planejamento e Coordenação Geral em 3/11/69. Grifos no original.

## VI. TENDENCIAS E CARACTERISTICAS DOS DIFERENTES PLANOS

A análise das iniciativas, avanços e retrocessos relacionados com a evolução dos sistemas de planejamento no Brasil, nos últimos 30 anos, sugere algumas conclusões preliminares.

Em primeiro lugar, houve um considerável avanço no campo da pesquisa e do diagnóstico dos problemas econômicos do País ao mesmo tempo em que as experiências de planejamento evoluíram de uma visão setorial e parcial de economia para uma concepção globalizada e integral do processo de desenvolvimento, com ênfase cambiante de prioridades setoriais, em função das modificações na estrutura da economia.

O trabalho da Comissão Mista Brasil/Estados Unidos, conforme assinala Magalhães, "constituiu o primeiro passo efetivo para o planejamento da economia brasileira. A visão global da economia, fornecida em dois tomos de 350 e 180 páginas representa o que de mais completo se fizera no país até o momento",<sup>17/</sup>

Faltou-lhe, porém, a amplitude e compreensividade desejáveis, do ponto de vista de um sistema integrado de planejamento, pela sua concentração, na análise de apenas dois setores (transportes e energia). Além disso, muitos projetos não foram executados, como inicialmente previsto, por falta de financiamento externo.

Por sua vez, as projeções feitas pelo Grupo Misto CEPAL/BNDE constituem a primeira tentativa de planejamento global para a economia brasileira.

O Programa de Metas apresentou, em relação aos planos anteriores, a vantagem de ter metas bem definidas, em termos quantitativos, com estimativa dos recursos totais necessários, (embora na execução do Programa se tenha evidenciado escassez de recursos) e com o respectivo detalhamento em projetos específicos.

Esse Programa não apresentou, no entanto, uma visão global da economia brasileira, além de abranger apenas os setores econômicos (excluídos os setores sociais) e de dar um tratamento limitado ou incompleto

---

<sup>17/</sup> J. P. Almeida Magalhães, op. cit., págs. 23/24.

à política fiscal ou monetária e aos setores governo e comércio externo.

Já o Plano Trienal e o PAEG incluem uma visão macroeconômica do processo de desenvolvimento enquanto os planos seguintes - PED e Metas e Bases e PND - incorporam, além disso, uma definição precisa dos programas setoriais e dos projetos prioritários (salvo com relação ao PND pelas suas características especiais).

Em termos de prioridades setoriais, observa-se que nos planos SALTE e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, o setor de transportes absorvia a maior parte dos investimentos programados (com 57,6 por cento e 60,6 por cento do total respectivamente) seguindo-se-lhe o setor de energia (16 e 33 por cento respectivamente).

No Programa de Metas, o setor de energia assume a liderança (com 43 per cento dos investimentos totais), seguindo-se-lhe os setores de transporte (29,6 por cento) e indústrias de base (20,4 por cento). Ademais, na área de transportes reduz-se a participação dos programas de reaparelhamento de ferrovias e aumenta a proporção dos investimentos rodoviários.

O PAEG mantém a mesma ordenação de prioridades, dando porém uma distribuição mais equilibrada dos recursos entre os diferentes setores (energia - 30 por cento, transportes - 25 por cento, indústria - 16 por cento), o que permite elevar a participação dos gastos em agricultura e educação, até então de reduzida expressão.

A tônica do Programa Estratégico foi o programa habitacional que passou a ocupar o segundo lugar na distribuição setorial dos investimentos (com 23,7 por cento do total, enquanto o setor energia absorvia 26,9 por cento e o setor transportes 16,7 por cento).

Mais recentemente, o Programa de Metas e Bases e o I PND atribuíram prioridade à agricultura e abastecimento, saúde e saneamento educação e ao desenvolvimento tecnológico e científico.

Essas alterações evidenciam a crescente complexidade do processo de planejamento, em decorrência mesmo do desenvolvimento da economia nos últimos anos, com a eliminação dos pontos de estrangulamento mais evidentes e redução das oportunidades mais fáceis de substituição de importações.<sup>18/</sup>

---

<sup>18/</sup> Em anexo são apresentados alguns gráficos e quadros relativos ao desenvolvimento recente do Brasil e à evolução do seu sistema de planejamento.

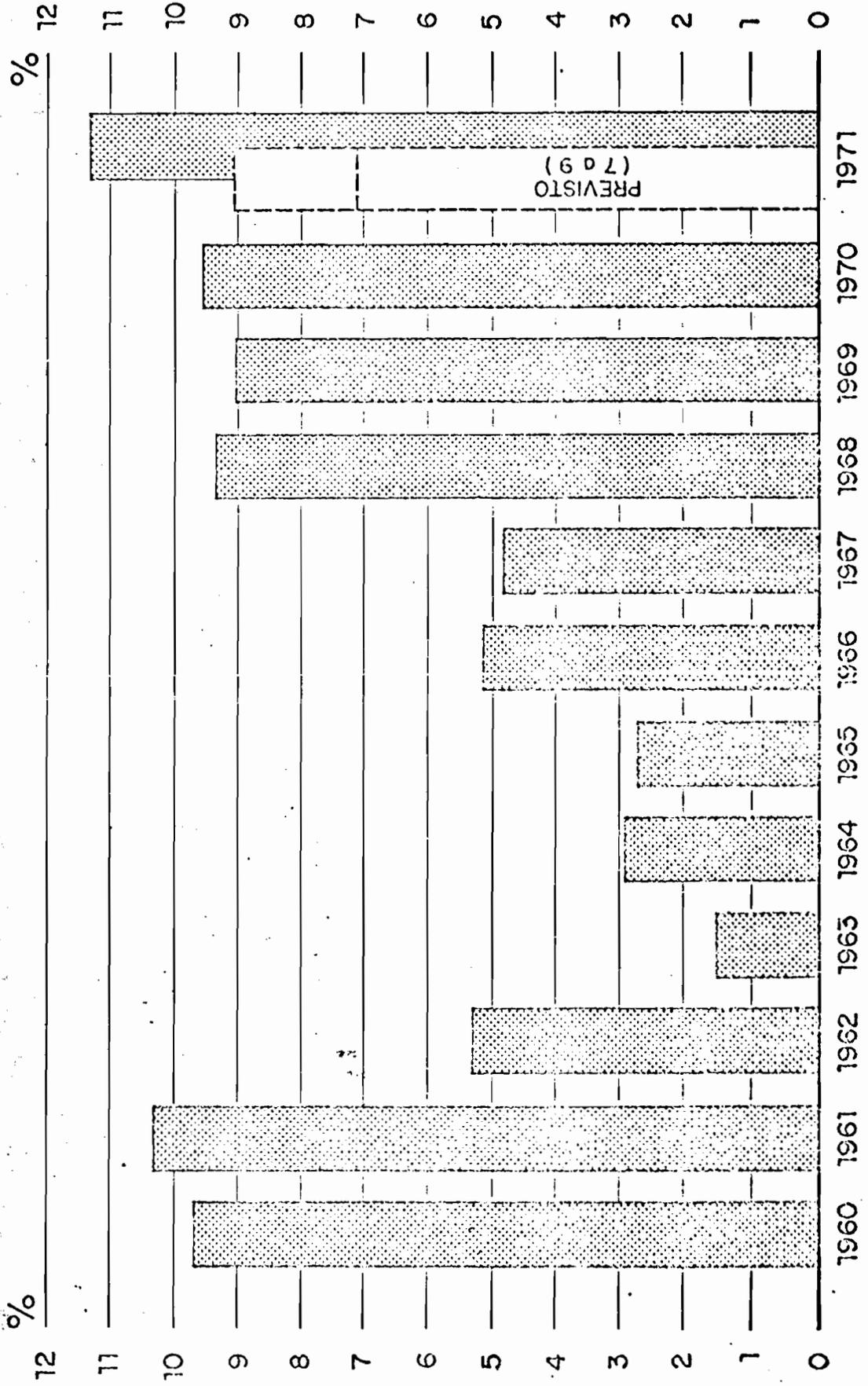
INDICE DAS ABREVIATURAS

- BASA - Banco da Amazônia S.A.  
BINB - Banco do Nordeste do Brasil S.A.  
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
BINH - Banco Nacional de Habitação  
CMBEU - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos  
ERA - Escritório da Reforma Administrativa (MPCG), Recentemente transformada em Secretaria da Reforma Administrativa  
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MPCG)  
IPEA - Instituto de Planejamento Economico e Social (MPCG). Este Instituto se desdobra em dois órgãos principais: um Instituto de Planejamento (IPLAN) e um Instituto de Pesquisas (INPES)  
MINTER - Ministério do Interior  
MPCG - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral  
PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo (1964/67)  
PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70)  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972/74)  
SAREM - Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (MPCG)  
SEPLAN - Secretaria de Planejamento (MPCG)  
SOF - Secretaria de Orçamento e Finanças (MPCG)  
SUBIN - Secretaria de Cooperação Técnica Internacional (MPCG)  
SUDAM - Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (MINTER)  
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (MINTER)  
SUDECO - Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (MINTER)  
SUDESUL - Superintendência do Desenvolvimento do Extremo-Sul (MINTER)  
SUVALE - Superintendência do Vale do São Francisco (MINTER)

# TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DO PRODUTO REAL

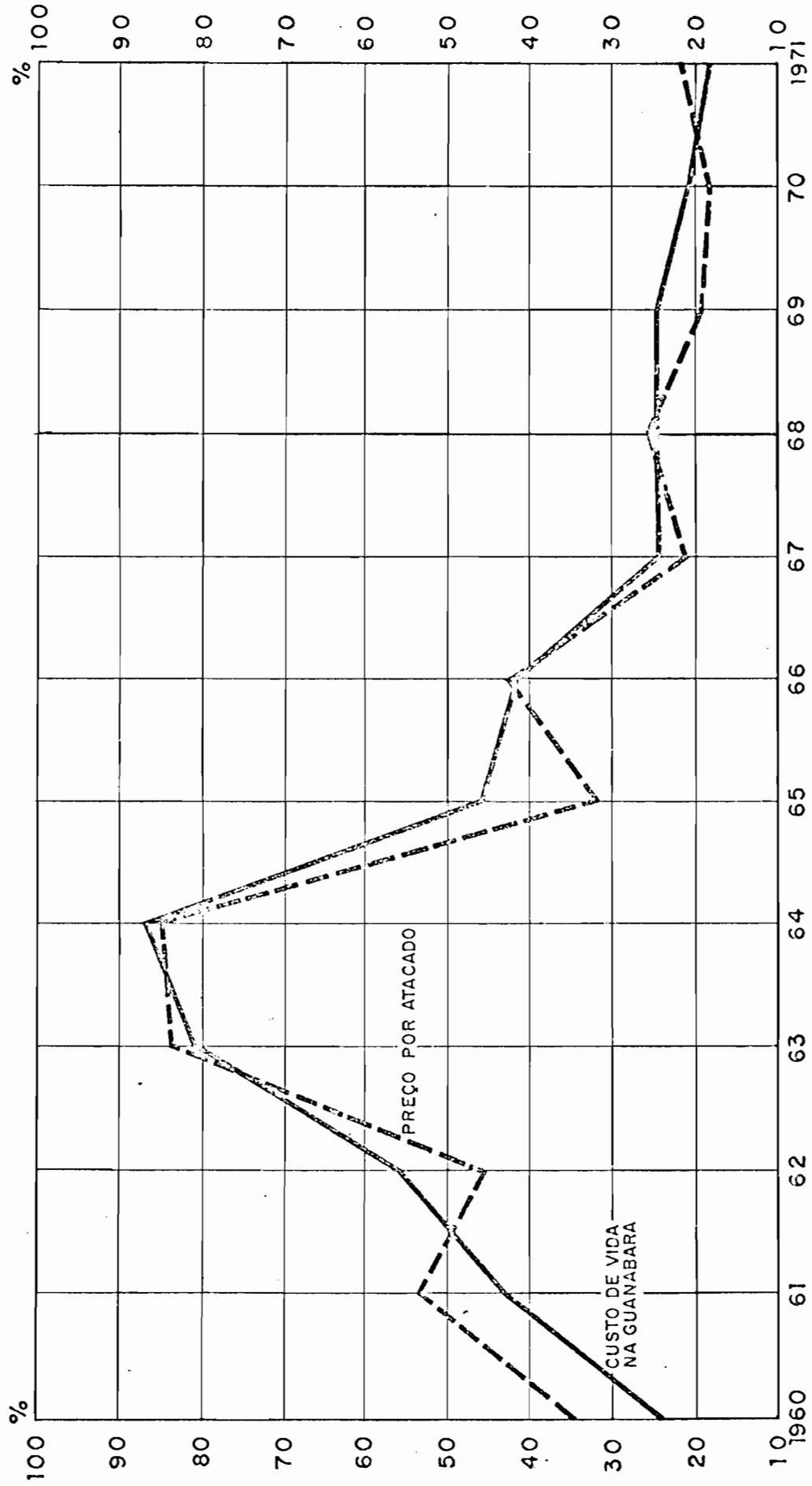
GRÁFICO I

BRASIL - PERÍODO 1960/71



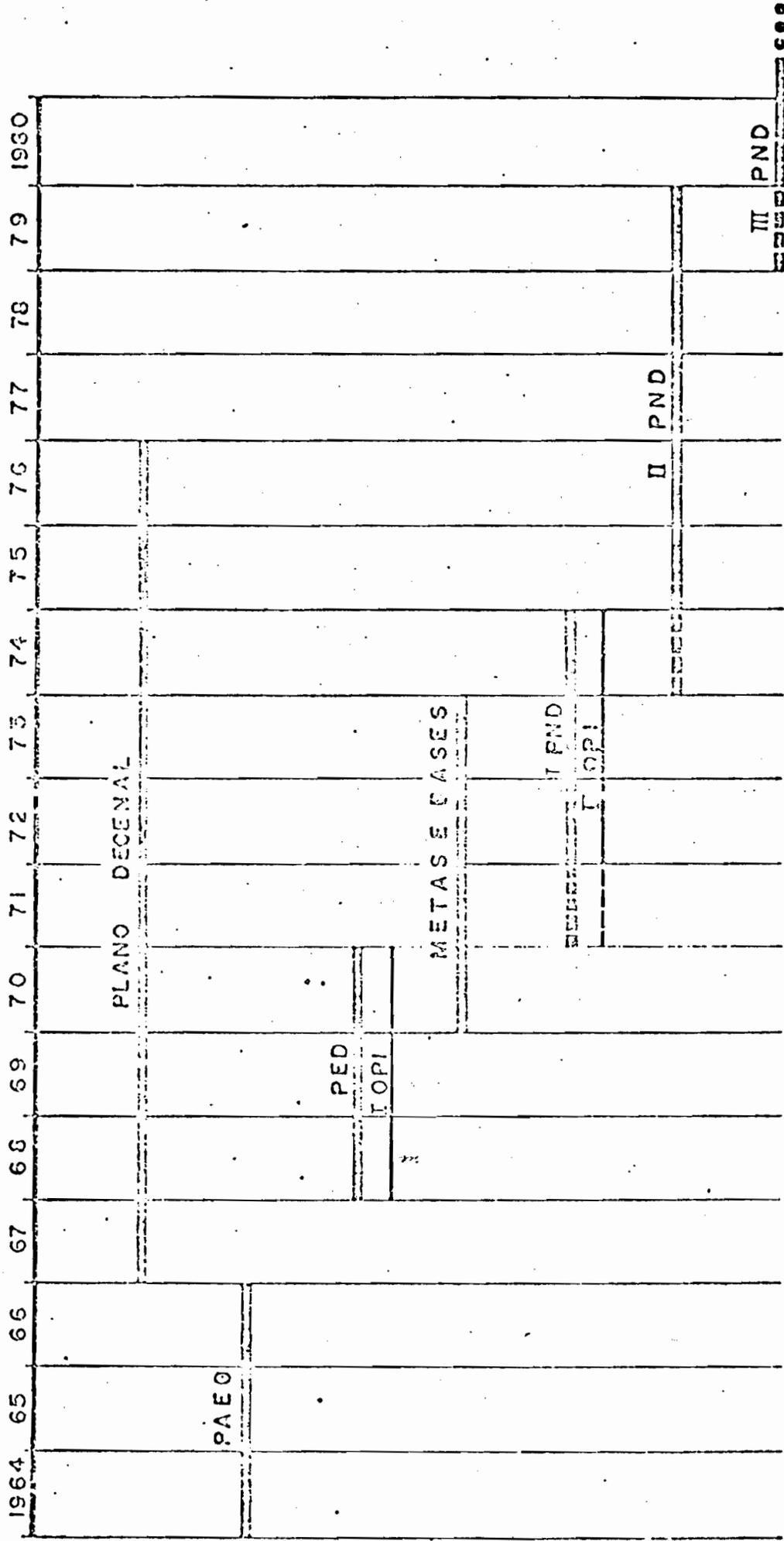


# ÍNDICES DE PREÇOS - VARIACIONES ANUAIS BRASIL - PERÍODO 1960/71





# A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO A NÍVEL NACIONAL APÓS 1964



GOV. CASTELLO BRANCO      GOV. COSTA E SILVA      GOV. MÉDICI      PRÓXIMO GOVERNO      GOV. SEGUINTE

PRIMEIRA FASE DE ELABORAÇÃO      PERÍODO DE VIÊNCIA



QUADRO I

BRASIL EXECUÇÃO DAS METAS E BASES  
 PARA AÇÃO DO GOVERNO EM 1971.

VALORES GLOBAIS	1969	ANO DE 1971		GRAU DE EXECUÇÃO DO PLANO (B/A) x 100
		Previsto (A)	Observado (B)	
1. PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) - Cr\$ Milhões de 1971	189 776	225 473	232 882	103,3
2. PIB "PER-CAPITA" - Cr\$ de 1971	2 097	2 358	2 429	103,0
3. PRODUTO INDUSTRIAL - Cr\$ Milhões de 1971	43 025	53 011	54 644	103,1
4. EXPORTAÇÕES (Em US\$ milhões)	2 269	2 745	2 876	104,8



QUADRO II

BRASIL: EXECUÇÃO DAS METAS E BASES

TAXA DE CRESCIMENTO POR SETORES (%) - EM 1971

	PREVISTA (taxa anual média) para o período 69/73	Taxa Observada em 1971
Agricultura	7	12,2
Indústria	10	11,2
Comércio	8	13,0
P I B	8	11,6



QUADRO IIIBRASIL: CRESCIMENTO E INFLAÇÃO

PERÍODOS	TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)		TAXA DE INFLAÇÃO (%)
	DO PIB	DO PRODUTO INDUSTRIAL	
1962/63	3,4	1,7	66,3
1964/66	3,6	6,1	53,0
1967/69	7,4	8,8	23,1
1970/71	10,4	11,5	19,4



QUADRO IV

BRASIL : SETOR EXTERNO

PERÍODOS	MÉDIAS ANUAIS (em US\$ milhões, FOB)		
	SALDO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS	E X P O R T A Ç Õ E S	
		TOTAIS	MANUFATURADOS
1962/63	- 295	1310	47
1964/66	163	1589	132
1967/69	112	1949	229
1970/71	556	2819	743





