

351.0072

S586†

CAF 50



# UMA TEORIA GERAL DE PLANEJAMENTO

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BENEDICTO SILVA

UMA TEORIA GERAL  
DE PLANEJAMENTO



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES  
RIO DE JANEIRO — GB  
1964

a

maria pia duarte gomes  
arnaldo salazar pessoa  
jorge gustavo da costa

na fase heróica de nossa luta pela construção e consolidação da escola brasileira de administração pública, as vicissitudes e precariedades, que tivemos de enfrentar, eram formidáveis e pareciam intransponíveis. a bem dizer, não havia professores, nem *curricula*, nem literatura em português, nem sequer terminologia. tudo estava por criar em matéria de administração profissional. os próprios estudantes tinham que ser pegados a bolsa de estudo. os companheiros de trabalho a quem dedico êste livro, e cujos nomes alinho em ordem alfabética (*lady first*) para os enredar na mesma faixa de gratidão, foram os que mais deram em favor da causa, nobremente: sem nada pedir, nem reivindicar.

o autor

# ÍNDICE

CAPÍTULOS — TÍTULOS E SUBTÍTULOS Páginas

NOTIFICAÇÃO PREAMBULAR ..... XI

## PARTE I

### GENERALIDADES

CAPÍTULO	I — INTRODUÇÃO .....	3
CAPÍTULO	II — A LEI DE WAGNER .....	11
CAPÍTULO	III — A VEZ DO PLANEJAMENTO .....	17
CAPÍTULO	IV — POSIÇÃO DA ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO .....	25
	O princípio nutriz da administração científica .....	25
	Divisão espontânea e divisão refletida do trabalho .....	27
	A divisão do trabalho governamental .....	28
	A teoria administrativa .....	30
CAPÍTULO	V — A ATIVIDADE DO PLANEJAMENTO E A CHEFIA EXECUTIVA .....	35
	O órgão executivo e a função planejadora...	35
	As funções executivas nas constituições políticas .....	38
	A organização da chefia executiva .....	49

## VIII CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

	Que faz o chefe executivo? .....	43
	A função planejadora é própria do órgão executivo .....	45
<b>CAPÍTULO</b>	<b>VI — MODALIDADES DE PLANEJAMENTO .....</b>	<b>47</b>
	Área de incidência .....	47
	Inclusividade .....	48
	Racionalidade .....	48
	Conteúdo ideológico .....	50
	Periodicidade .....	51
<b>CAPÍTULO</b>	<b>VII — DO ORÇAMENTO AO PLANEJAMENTO .....</b>	<b>53</b>

### PARTE II

#### UMA TEORIA GERAL DE PLANEJAMENTO

<b>CAPÍTULO</b>	<b>VIII — OS CANONES ÉTICOS .....</b>	<b>63</b>
	O cânone da máxima conveniência social ...	63
	O cânone da honestidade .....	70
	O cânone da publicidade .....	71
	O cânone da aceitabilidade .....	73
	O cânone do benefício .....	77
	O cânone da sanção .....	80
<b>CAPÍTULO</b>	<b>IX — OS PRINCÍPIOS LÓGICOS .....</b>	<b>83</b>
	O princípio da pesquisa .....	83
	O princípio da previsão .....	85
	O princípio da inerência .....	86
	O princípio da universalidade .....	90
	O princípio da exequibilidade .....	93

	O princípio da economia .....	97
	O princípio do equilíbrio .....	99
	O princípio da oportunidade .....	100
<b>CAPÍTULO</b>	<b>X — AS REGRAS TÉCNICAS .....</b>	<b>103</b>
	A regra da exatidão .....	103
	A regra da precisão .....	104
	A regra da especificação .....	107
	A regra da limitação espacial .....	108
	A regra da limitação temporal .....	114
<b>CAPÍTULO</b>	<b>XI — SÍNTESE .....</b>	<b>121</b>

PARTE III

ANEXOS

<b>ANEXO N.º 1</b>	<b>— PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL</b>	
	(Ensaio de Henry N. Bunbury, traduzido do inglês por Benedicto Silva) .....	131
	<b>O PLANEJAMENTO NO GOVERNO FEDERAL DO BRASIL .....</b>	<b>141</b>
	Explicação .....	141
<b>ANEXO N.º 2</b>	<b>— Primeira Tentativa — Governo Getúlio Vargas — Projeto de Criação do Conselho de Planejamento e Coordenação .....</b>	<b>143</b>
<b>ANEXO N.º 3</b>	<b>— Segunda Tentativa — Governo Juscelino Kubitschek — Decreto de Criação do Conselho do Desenvolvimento (Dec. n.º 38.744 de 1.º/2/1956) .....</b>	<b>149</b>
<b>ANEXO N.º 4</b>	<b>— Terceira Tentativa — Governo Jânio Quadros — Decreto n.º 51.152, de 5/8/1951 — Criação da Comissão Nacional de Planejamento .....</b>	<b>153</b>

## X

## CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANEXO N.º 5	—	Quarta Tentativa — Governo Parlamentar Tancredo Neves — Dec. n.º 154, de 17/11/61 — Reformula a Coplan e amplia sua estrutura .....	159
ANEXO N.º 6	—	Quinta tentativa — Governo João Goulart — Projeto de Decreto submetido ao Presidente da República, em abril de 1963, pelo Ministro Extraordinário Celso Furtado .....	165
ANEXO N.º 7	—	Sexta Tentativa — Governo João Goulart — Decreto n.º 52.256, de 11/7/63 — Criação da Coordenação do Planejamento Nacional .....	175
ANEXO N.º 8	—	Sétima Tentativa — Governo João Goulart — Projeto de criação do Sistema Federal de Planejamento, parte da Reforma Administrativa Federal de 1963, formulada pelo Ministro Extraordinário Ernani do Amaral Peixoto .....	183
		1. Apresentação .....	183
		2. Exposição de Motivos .....	187
		3. Projeto de Decreto .....	201

## NOTIFICAÇÃO PREAMBULAR

*Antecipo, neste volume, a publicação de parte do anunciado livro Teoria e Prática de Planejamento.*

*Obrigações, ocupações e solicitações que se acumularam sobre mim, imperiosas ou indeclináveis, nestes últimos anos, me têm compelido a adiar a tarefa de concluir o livro.*

*Não é prudente, porém, negligenciar por mais tempo a publicação deste ensaio de teoria geral de planejamento, já divulgado, aliás, em 1960, sob a forma de edição interna, pela administração da Fundação Getúlio Vargas, para os alunos do curso avulso de planejamento ministrado pelo autor.*

*Uma Teoria Geral de Planejamento é a parte que, precedida de algumas generalidades, se antecipa neste caderno.*

*Parece oportuno contar a petite histoire de Uma Teoria Geral de Planejamento. Em 1955, a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas, então dirigida por mim, recebeu a incumbência de organizar e ministrar, em Belém do Pará, sob os auspícios da SPVEA, um curso de planejamento regional.*

*Constou o curso de quatro séries consecutivas de aulas e seminários sobre as seguintes matérias:*

- I — Introdução ao Estudo do Planejamento;*
- II — Antropologia Cultural;*
- III — Geografia Econômica;*
- IV — Planejamento Regional.*

*Paralelamente às aulas e seminários, a EBAP programou uma série de conferências sobre temas contíguos ou complementares do objeto central do curso. E convocou, para proferir as conferências, expoentes da administração, da política e do magistério, entre outros: Aliomar Baleeiro, Apolônio Sales, Edmundo de Macedo Soares e Silva, Emilio Mira y Lopez, Lucas Nogueira Garcez.*

*Para o tema Teoria Geral do Planejamento, constante do programa aprovado e em execução, entretanto, não conseguiu recrutar um conferencista. Vários foram convidados — ninguém aceitou.*

*Encontrando-me em Belém do Pará, na qualidade de responsável pelo curso, vi-me a braços com o dilema: obter alguém para versar o tema no dia e hora aprezados, ou, faute de mieux, versá-lo eu próprio.*

*É óbvio que falhei na missão de recrutar o conferencista capaz de discorrer, para um grupo de alunos esclarecidos, bem selecionados, sobre os aspectos teóricos do planejamento.*

*Fascinado pelo assunto desde vários anos, já havendo, inclusive, pronunciado no Rio, em 1943, e em San Juan de Puerto Rico, em 1952, sob os auspícios, respectivamente, do DASP e da Universidade de Puerto Rico, conferências sobre planejamento governamental; e pressionado, por outro lado, pela necessidade de deliver the goods, tive que fazer as vezes do conferencista faltante.*

*Em dois dias, sem biblioteca, sem documentação, obrigado a valer-me exclusivamente da memória, ditei a uma taquígrafa da SPVEA minha tentativa de tratamento do tema — que abrangeu 46 páginas. Assim, caçando com gato por não ter cão, no momento prefixado compareci perante os alunos e produzi uma palestra sob o super ambicioso título constante do programa: Teoria Geral do Planejamento.*

*Essa é a razão por que vários dos exemplos apresentados têm côr local: referem-se a Belém do Pará, ao Estado do Pará e à Amazônia.*

Ociosos é dizer que o texto primitivo sofreu revisão, ou melhor, revisões. Utilizei-o intensamente, a partir de 1956, na EBAP, para conduzir o Curso de Teoria e Prática de Planejamento. Ao longo destes anos, e em consequência do processo de crítica das idéias nervosamente cosidas sob a pressão formidável daquela conjuntura administrativa, o texto primitivo foi ampliado, expurgado e reajustado. Nada obstante, a tentativa de teorização que hoje se publica sob o título mais modesto de Uma Teoria Geral de Planejamento representa, em essência, a mesma construção articulada em Belém do Pará.

Relendo-a nas provas tipográficas, na antevéspera da publicação, verifico a existência de trechos que me cumpriria reescrever e de conceitos que eu gostaria de reformular, a fim de assegurar a sobriedade da linguagem e acentuar a unidade do arcabouço. Nem o polimento formal me é dado fazer agora. Vejo-me forçado a trucidar mais um impulso positivo de criação e ascensão. A vida dos doers é uma cadeia de renúncias parciais! E não lhes traz consólo algum o fato de a vida dos contemplativos, dos negativos, dos omissos e dos desertores ser a renúncia total!

Declaro francamente: não me foi possível articular, nem formular melhor este ensaio de teorização sobre um dos assets mais prestigiosos da moderna tecnologia administrativa.

Faltaram-me capacidade de abstração, discernimento ou visão e — por que não dizer? — subsídios teóricos (ninguém teorizou sobre planejamento até hoje) e de experiências práticas, para reformular o ensaio então construído.

Ressabiado, insatisfeito, chego ao tablado da discussão com esta pedrinha. E, proclamando minha insuficiência, deixo a outros a tarefa de erigir o edifício teórico do planejamento.

A última parte do presente volume (Parte III — Anexos), compreende, além do lapidar ensaio clássico de Henry Bunbury sobre planejamento governamental, traduzido do original inglês pelo autor, alguns documentos oficiais. Reproduzo-os por dois

*motivos: primeiro, porque oferecem diferentes modelos de organização para o planejamento governamental, os quais ilustram a evolução da idéia no Brasil; segundo, porque tive a honra de participar, na função de Coordenador-Geral, dos trabalhos de formulação da Reforma Administrativa de 1963, que acaba de ser proposta ao Presidente da República pelo Ministro Extraordinário Ernani do Amaral Peixoto.*

*O projeto de criação do sistema federal de planejamento constante dessa reforma traduz progresso indiscutível sobre as tentativas feitas pelo Poder Executivo, a partir de 1939, para implantar e institucionalizar o planejamento em suas atividades administrativas. A exposição de motivos do projeto historia, por sua vez, a série de vicissitudes, trials and errors, em que se desdobrou a luta do Governo da União pelo planejamento — ainda não terminada.*

*Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 1963*

BENEDICTO SILVA

# UMA TEORIA GERAL DE PLANEJAMENTO



**PARTE I**

**GENERALIDADES**

## CAPÍTULO I

# INTRODUÇÃO

Como começa o processo do planejamento?

Ainda que não seja especialista em administração, o interessado pode atinar com a resposta. Basta que se concentre na pergunta por alguns instantes, para que chegue à evidência de que a etapa inicial do processo de planejar alguma coisa — não importa o que: — uma campanha de alfabetização de adultos, uma festa ou uma emboscada — consiste em definir claramente o objetivo. A fixação do objetivo é a etapa zero do processo. Trata-se de um ponto de partida tão lógico, que parece derivar, necessariamente, da natureza das coisas, como as leis de Montequieu. A essa fase inicial do planejamento chama-se *declaração de política* e, por isso, ge-

ralmente foge às atribuições do planejador profissional.

Mas não basta definir o objetivo *grosso modo*, em linhas gerais: cumpre defini-lo precisamente. Se se trata, por exemplo, de construir uma usina termelétrica, será necessário especificar certos limites: pelo menos o local, a época e a capacidade desejada.

Quando define assim, *ab initio*, o propósito de suas ações, além de proceder logicamente, o homem conjura o grave perigo que um erro de origem representa na vida de qualquer empreendimento. Com efeito, se a coisa planejada vier a funcionar mal em virtude de um erro de origem, raramente se atenta na verdadeira causa. As falhas são levadas à conta de fatores acessórios. Não evitado no momento oportuno,

talvez porque escapasse à percepção dos interessados, o erro de origem é a última coisa em que se pensa, quando se procura isolar os motivos por que determinado empreendimento corresponde mal, ou não corresponde de todo à sua finalidade.

O caso da famosa caixa d'água de Belém do Pará, que, segundo a tradição local, nunca chegou a funcionar e ainda hoje assoma, dominadora, na paisagem urbana da cidade, representa uma ilustração tangível do que, em administração, se denomina erro de origem.

Outro exemplo cabal de erro de origem é o do projeto de hospital que degenerou em favela. Há cerca de trinta anos, a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro projetou a construção de um hospital que deveria chamar-se "Hospital de Clínicas". A construção foi iniciada em terreno sito nos fundos do que, mais tarde, veio a ser o Estádio Municipal do Maracanã. As obras prosseguiram normalmente até a conclusão da estrutura de cimento armado. Por motivos que não conseguimos deslindar, certo dia interrompeu-se a construção. Vá-

rios anos depois, alguém se instalou, possivelmente sem licença, na construção abandonada. Outros imitaram o exemplo. Não tardou a ocupação total do esqueleto de cimento armado e adjacências por milhares de intrusos. E o que havia sido planejado para ser hospital virou a mais original e imprevista favela da área metropolitana do Rio de Janeiro — a *Favela do Esqueleto*. Por que razões inauditas um projeto de hospital a meio executado, de repente degenera em sórdida favela?

Uma vez declarada a política, definido o objetivo, decidido o que fazer, sobrevém o problema de estimar a massa total do trabalho a ser feito, escalonar as suas diferentes fases e determinar a parte atribuída a cada unidade. É indispensável, então, decidir o que fazer *primeiro*, o que fazer *depois*, *quando* e *onde* executar cada operação. A fim de que as atividades se coordenem e os resultados se aglutinem útilmente, cumpre subordiná-las a um desígnio central, a uma idéia guiadora, que desempenhe, em relação ao objetivo desejado, papel idêntico ao que é desem-

penhado, no caso de uma ponte, pelo respectivo projeto de construção. Já se vê que o designio central, a idéia guiadora é o plano de trabalho.

Sem este plano, produto de planejamento prévio, ainda que as operações se sucedam em seqüência lógica, isto é, ainda que, como na hipótese da construção de uma ponte, o trabalho comece pelos pilares e termine pelo revestimento da pista, será inevitável grande desperdício de tempo, causado pela ausência de coordenação dos esforços.

Ao intentar o presente trabalho, nosso propósito é esboçar senão *A Teoria Geral do Planejamento*, pelo menos *uma* teoria geral de planejamento. Como teoria geral, aplica-se tanto às atividades públicas, a cargo de governos, movidos pelo dever de prestar serviços, quanto às atividades particulares, a cargo de emprêsas industriais, comerciais e congêneres, movidas pelo afã de acumular lucros. Não obstante essa amplitude de aplicação, a tentativa de teoria que nos propomos formular afina-se mais, no seu aspecto ético, com as atividades públicas.

As ilustrações apresentadas, embora se refiram ao serviço público, exemplificam também, *mutatis mutandis*, o processo do planejamento nas emprêsas particulares.

Quando nos voltamos para o serviço público, logo percebemos que seus objetivos são, inevitavelmente, variados e numerosos. Impossível, pois, realizá-los sem dividi-los e atribuí-los a um grupo suficiente de responsáveis. Além do problema de coordenar, dentro de cada unidade administrativa, os trabalhos subordinados, concorrentes para a realização dos objetivos parciais, o governo ainda se vê a braços com o problema infinitamente mais complexo de imprimir unidade de ação aos esforços de seus diferentes órgãos. A coordenação interna do trabalho de cada unidade administrativa, bem como a tarefa superior de combinar as atividades de vários ministérios e demais órgãos, de modo que elas se somem, adquiram uma fisionomia geral e formem uma economia interna coerente, bem articulada, tal como as engrenagens de um relógio, dependem essencialmente de planos prévios.

É a elaboração dos planos tarefa totalmente empírica? Longe disso: deve sujeitar-se a uma teoria geral própria, e obedecer a uma técnica especial de planejamento. Admitida a existência de uma teoria geral de planejamento, aplicável ao trabalho governamental, podemos então arriscar algumas indagações. A que princípios deve obedecer o responsável pela tarefa planejadora? Haverá regras, cânones, normas, critérios próprios, aplicáveis a esse tipo de planejamento? Em caso afirmativo, que regras e critérios serão esses?

Nos regimes democráticos, tais como existem hoje, imperfeitos, incipientes, a declaração de política ou fixação de objetivos em matéria de problemas públicos deve caber, em princípio, ao poder legislativo. Dizemos em princípio, porque o poder executivo desempenha papel de relevância na escolha dos objetivos e no estabelecimento das escalas de prioridade. É o que tentaremos demonstrar no curso deste trabalho.

Se observarmos qualquer governo na intimidade, veremos que tudo quanto fazem seus ór-

gãos tem por fim ou continuar atividades já existentes, relacionadas com objetivos em realização, ou iniciar atividades novas, pertinentes a objetivos apenas definidos. A qualquer momento, a massa de trabalho que um governo pretenda ou espere executar pode ser dividida dicotômicamente em trabalho antigo, já montado, como sejam os serviços postais e telegráficos, e trabalho novo, apenas programado, como seria a criação e instalação de uma escola de planejadores públicos. É óbvio que a execução de qualquer tipo de trabalho, antigo ou novo, repetitivo ou diferenciado, demanda planejamento prévio.

O planejamento de trabalho já em curso, como sejam, por exemplo, os serviços de educação e saúde, deve caber especificamente aos órgãos responsáveis pela sua execução. Dentro do Departamento de Saúde, deve competir ao Serviço de Fiscalização da Medicina planejar as campanhas anuais necessárias à efetivação de suas finalidades; ao Serviço de Lepra, a construção de novos leprosários e a ampliação dos atuais, bem como tôdas as me-

didias destinadas, por um lado, a prevenir a propagação da moléstia, e, por outro lado, a assistir e proteger as vítimas atuais; e assim por diante. Similarmente, no Departamento de Educação, cada órgão deverá ter a liberdade, se não a obrigação, de planejar, tempestivamente, o próprio trabalho para cada período vindouro. É evidente que, em circunstâncias ordinárias, ninguém conhece melhor do que o próprio chefe as necessidades de sua repartição. Presume-se que êle saiba o que é preciso fazer para manter em bom pé a eficiência dos serviços a seu cargo. Não há dúvida de que, na administração do Estado do Pará, por exemplo, ninguém sabe melhor do que o respectivo diretor que ampliações, retificações e reparos deverão ser feitos na usina elétrica e na rede de distribuição de energia para corrigir os defeitos atuais, evitar a sua repetição e atender às necessidades crescentes de Belém. Deve, pois, caber-lhe a responsabilidade do planejamento do trabalho correspondente. Agora, a decisão final sobre a adoção dos planos parciais de trabalho, ainda que sejam perfeitos e plenamente jus-

tificados, não deve competir às autoridades diretamente responsáveis pela sua execução. Tal decisão cabe, em última análise, embora muitas vezes só teoricamente, aos representantes do povo.

Sabemos que tôdas as funções do Estado devem convergir para um fim superior permanente — proteção à comunidade politicamente organizada. Na prática, porém, este objetivo se fragmenta em centenas de propósitos parciais, que compreendem desde a defesa nacional e a segurança pública, até o seguro social, o fomento agrícola etc. Todo governo tem assim que resolver, diariamente, o problema de coordenar as atividades dos diferentes órgãos ou sistemas de órgãos incumbidos da realização de seus propósitos. Para que os diferentes órgãos, articulados entre si, formem de fato um todo harmônico, uma empresa coerente por dentro, é indispensável articular também os seus planos de trabalho. Consolidar os programas parciais de ação num programa geral de trabalho, fundir, por exemplo, os planos dos vários ministérios num só plano central do Governo da União,

eis a parte que deve caber necessariamente ao chefe executivo. No desempenho de uma das funções mais importantes de seu cargo, o chefe executivo examina criticamente — e em conjunto — os projetos e planos de cada ministério, ajusta-os uns aos outros, faz adaptações aqui, cortes ali, ampliações e até eliminações.

Nessa fase de avaliação e retoque do planejamento, os projetos parciais devem ser apreciados relativamente, isto é, aceitos ou recusados, ampliados ou comprimidos, de acôrdo com o critério da máxima vantagem social. É então que o chefe executivo tem oportunidade de revelar os seus predicados de líder de um povo, de estadista e de guardião do interêsse coletivo.

Freqüentemente a c o n t e e que determinado plano parcial de trabalho não apresenta a mesma importância que o órgão interessado lhe atribui. É provável que, para o diretor do Serviço de Águas, nada seja mais importante do que a captação imediata de nôvo manancial, acaso necessário para tornar suficiente o abastecimento. O diretor de um hospital, por

sua vez, tende a considerar mais urgente e mais importante do que qualquer outra iniciativa a construção de uma nova enfermaria, ou a aquisição de material cirúrgico. O bibliotecário encarece a necessidade de adquirir novos livros; o diretor da estrada de ferro há de se bater pela compra de material rodante. E assim por diante. Ao examinar, em conjunto, essas várias urgências, o chefe do executivo poderá aplicar uma escala diferente de prioridades, e optar, com boas razões, pela compra de livros para a biblioteca, embora o diretor do Serviço de Águas fique perplexo e desapontado diante dessa preferência. De acôrdo com o critério da máxima conveniência social, a aquisição de tanques e carros de assalto poderá ser, em certas circunstâncias, i n c o m p a r ávelmente mais importante, mesmo em tempo de paz, do que a construção de um leprosário, ou de uma creche.

O bom senso manda que o planejamento, tanto a curto quanto a longo prazo, de trabalho já instalado, seja atribuído originariamente aos respectivos órgãos executores. Isso

não impede, entretanto, que o chefe executivo altere ou recuse, total ou parcialmente, cada um dos planos de continuidade administrativa, oriundos dos órgãos subordinados.

O planejamento de trabalho inteiramente novo, para cuja execução ainda não exista uma estrutura de autoridade, requer evidentemente outro *modus faciendi*. A que órgão deve competir o planejamento de funções novas, como, por exemplo, as que seriam atribuídas a um serviço de assistência ao consumidor? A Teoria de Organização, penosamente formulada e revista a partir de Taylor e Fayol, ensina que o delineamento de trabalhos novos, que impliquem modificações qualitativas do programa de ação do governo, incumbe especificamente ao chefe executivo. É de seu ofício definir e redefinir os propósitos do governo a submetê-los aos representantes do povo. É da competência destes estudar, emendar, aprovar ou rejeitar as propostas assim recebidas. No caso de aprovação, segue-se, como corolário lógico, a criação do órgão ou órgãos incumbidos de executar os novos objetivos.

Ora, ao ser criado um novo departamento ou repartição, com seu quadro de pessoal, suas necessidades de instalação, de máquinas, móveis, veículos, tudo isso recebe expressão monetária e vem encaixar-se no orçamento, engrossando as despesas correntes. A criação de um serviço novo geralmente altera os planos financeiros do governo, razão por que é desejável a existência de um órgão central, apto a prever, a analisar as possíveis repercussões imediatas — financeiras, políticas, sociais e outras de cada criação ou reorganização de serviço. É, em primeiro lugar, a necessidade de planejar os empreendimentos novos, e, em segundo, a evidência de que seria prejudicial a qualquer governo deixar a programação do seu trabalho exposta a pretensões unilaterais, que justificam a existência de órgãos centrais incumbidos exclusivamente de planejamento.

Esses órgãos, que só muito recentemente começaram a surgir, soem ser comissões, juntas ou conselhos, mais ou menos dirigidos por grupos. Geralmente, os primeiros órgãos de planejamento central surgidos nos governos são comissões *ad*

*interim*, que mais tarde passam a conselhos permanentes. Em raras unidades governamentais foram criados departamentos ou *bureaux* de planejamento. Considera-se erroneamente que a tarefa de planejar, olhada como novidade nos círculos oficiais, não requer órgãos permanentes para dela se incumbir.

A idéia da institucionalização do planejamento ainda não conseguiu aceitação geral e tropeça em vários óbices: a rotina, o conservantismo oficial, a falta de atualização técnica de muitos servidores públicos, as preconceções do liberalismo econômico, a ausência de conceito de planejamento etc.

Seja como fôr, a pouco e pouco a velha estrutura burocrática se vai tornando mais inclinada a abrigar órgãos de

planejamento. Em futuro não muito distante, êstes perderão o caráter precário de comissões e serão cristalizados em departamentos permanentes de chefia unipessoal.

Aliás, as comissões e conselhos de planejamento de vários países já dispõem de secretário profissional permanente, de modo que se estão conectando com a estrutura tradicional da administração pública e assimilando as suas características.

Em outra parte do presente trabalho, trataremos mais extensivamente dos órgãos de planejamento, tecendo considerações sôbre a sua hierarquia, estrutura, composição humana e profissional, relações com as assembléias legislativas, relações com as repartições executivas etc.

## CAPÍTULO II

### A LEI DE WAGNER

Adolf Wagner, talvez a maior autoridade em matéria de finanças públicas surgida na Alemanha antes de Hjalma von Schacht, ficou famoso, entre outros motivos, por haver formulado e enunciado a chamada “lei do crescimento incessante das atividades do Estado”. Segundo êle, as funções do Estado trazem uma tendência incoercível para o extensão e a intensificação indefinidas. Enquanto o Estado, por um lado, empreende continuamente novas funções, intensifica, por outro, as funções tradicionais. A história administrativa dos países modernos comprova exuberantemente a validade da lei de Wagner. Não há um só govêrno — seja nacional, regional,

estadual ou municipal — que não desempenhe, em 1964, maior número de funções do que há trinta anos passados. Trata-se, acima de qualquer dúvida, de um fenômeno universal, que se manifesta com igualdade ao longo do tempo e ao largo do espaço, independentemente do tipo de Estado, da forma de govêrno e da ideologia dominante em cada instância.

Conquanto seja impossível sintetizar, num quadro completo e universal, o fenômeno do crescimento das funções governamentais, o conhecido estudo realizado em 1941 por LENT UPSON, no govêrno municipal de Detroit, representa amostra expressiva (1).

---

1) Lent D. Upson, *The Growth of a City Government*, Cincinnati Municipal Reference Bureau, 1942.

Quando aquela cidade foi fundada em 1824, o governo local exercia apenas 24 atividades onerosas para os cofres públicos. Durante os 56 anos seguintes, apesar de haver a população aumentado de 1.500 para 116.000 almas, as atividades do governo local cresceram na média de uma por ano, isto é, passaram de 24 para 80. Nos 60 anos subseqüentes, as atividades desempenhadas pelos poderes públicos da cidade aumentaram de 80, em 1880, para 396, em 1941, ou seja, um aumento médio superior a 5 por ano. A população subiu de 116.000 para 1.600.000 habitantes.

Poder-se-ia alegar que o exemplo de Detroit, cidade superindustrializada, sede de grandes fábricas de automóveis, não pode ser considerado típico nem mesmo do crescimento das funções do Estado nas cidades americanas. Mas, e o caso de Milwaukee, a terra das famosas cervejarias? Em 1846, o governo de Milwaukee exercia apenas 42 funções; em 1935,

exercia 335 (2). E o caso de Los Angeles, muito mais espetacular? As funções desempenhadas pelo governo do Condado de Los Angeles pularam de 31, em 1859, para nada menos de 784, em 1934 (3).

De qualquer modo, os exemplos dados constituem outras tantas indicações do vigor com que se manifesta, especialmente no nível municipal, a "lei do crescimento incessante das atividades do Estado".

Os fatores que contribuíram para aumentar a importância das atividades governamentais em todos os níveis de governo parecem militar mais fortemente em favor do crescimento dos serviços municipais, especialmente dos de primeira necessidade.

É curial que o simples esforço de *estar* já representa para o ente humano uma série de necessidades inexoráveis. A busca do *bem-estar*, que é o objetivo imediato de todos os indivíduos normais, pressupõe a satisfação oportuna de necessida-

---

2) Milwaukee Citizens Bureau, *Growth of Government Functions*.

3) Los Angeles Country Bureau of Efficiency, *Growth of Country Functions, 1852-1934*.

des ainda muito mais numerosas. Pode dizer-se que o homem é um ser guiado pelo desejo incontrollável de *bem-estar*. *Estar*, apenas, subsistir simplesmente, não lhe basta, nem o seduz. Dentre as necessidades que assediam e tiranizam o homem civilizado na sua ânsia de estar bem, ou de bem-estar, muitas há que somente podem ser satisfeitas pelos órgãos do Estado; outras, conquanto os indivíduos economicamente mais aquinhoados sejam capazes de satisfazê-las por conta própria, custam muito menos e beneficiam muito maior número de pessoas, se o encargo correspondente é transferido para o Estado.

O conhecimento dessas necessidades não habilita ninguém a classificá-las clara e sistematicamente; tão sistematicamente que tornasse possível distinguir, em todos os casos, as que o Estado poderia prover efetivamente melhor que os indivíduos particulares.

Que necessidades humanas devem ser satisfeitas pelo Estado, seja por motivo de economia, seja por motivo de conveniência social?

Como separar e agrupar, distintamente, as necessidades que o Estado é capaz de atender melhor que o indivíduo, e as que o próprio indivíduo é capaz de satisfazer por si mesmo, sem ferir os interesses legítimos de outros indivíduos?

Em outras palavras — quais os princípios a que se devem sujeitar a política e o planejamento das atividades do governo na sua qualidade essencial de órgão de expressão, formulação e execução da vontade coletiva?

Os homens têm sido férteis em elaborar teorias para explicar a existência do Estado e a legitimidade de sua ação social progressiva. Seja como fôr, com teoria ou sem teoria, é evidente que o Estado tem sido chamado a intervir e continua a intervir, mais e mais, na dinâmica da vida social. Pouco importa que essa tendência histórica profunda, que confirma em cada país a validade da lei de Wagner, seja de nosso agrado, ou contrarie as nossas preferências, ideológicas ou doutrinárias. Trata-se de tendência implacável, que se manifesta de forma universal, incidindo sobre todos os tipos de Estado,

em tôdas as formas e níveis de govêrno, sob tôdas as nuanças ideológicas possíveis.

Impelido assim por circunstâncias inelutáveis, cuja enumeração e análise ficariam deslocadas no presente ensaio, o Estado moderno — Leviatã politécnico e motorizado, mais poderoso e mais tentacular do que o de Hobbes, — se vê forçado a desempenhar atividades várias e crescentes, desde as imemoriais, como a distribuição de justiça e a manutenção da ordem, destinadas principalmente a proteger a vida, a propriedade e as normas de conduta social já aceitas e preferidas pela maioria, até às moderníssimas, como a prospecção geofísica, o transporte aéreo, a fabricação de antibióticos, a desintegração do átomo e o lançamento de satélites artificiais.

Para executar as centenas de funções diversas que lhe congestionam o programa de ação e lhe disputam os recursos, o Estado moderno está ampliando-se rapidamente em empresa ciclópica — verdadeiro cacho descomunal de órgãos de vários tipos, empresas públicas, autarquias, semi-autarquias, sociedades de economia mista, equipa-

das de vários modos e lotadas de trabalhadores e profissionais igualmente diferenciados em conhecimentos, processos, artes, experiências, técnicas e ofícios.

Integrados num organismo de envergadura assim gigantesca, tão vasto e complexo que os homens das épocas passadas, inclusive os da Renascença e os próprios enciclopedistas talvez não pudessem abarcar sequer com a imaginação, os órgãos da empresa governamental empregam centenas de milhares de pessoas, espalhadas por todo o território nacional, e presentes, muitas vêzes, não só na e sob a superfície das águas territoriais, como também nos espaços ilimitados dos céus. Em constante funcionamento, os órgãos governamentais absorvem, transformam, utilizam e consomem prodigiosas quantidades de trabalho e materiais, pelo que são outras tantas agências que dependem montantes não menos prodigiosos de dinheiro. Essa verificação, por si só, já basta para tornar imperiosa a dupla necessidade: a) de se ordenarem as operações em que se divide cada função governamental; e b) de se coordenarem as dife-

rentes funções dos diferentes órgãos integrantes do govêrno.

Assim como as atividades governamentais, exceto no caso das missões diplomáticas e consulares, têm por cenário natural e lógico o território do país, isto é, estão limitados no espaço físico pelas fronteiras nacionais, estaduais ou municipais, conforme se trate da União, dos Estados ou dos Municípios, assim também é necessário defini-las no tempo, isto é, referi-las a períodos certos, em outras palavras: metê-las entre duas datas previamente escolhidas.

Observe-se, como fluuando vagamente por entre as considerações articuladas até aqui, certos elementos essenciais à idéia de plano de ação começam a emergir.

Já havendo a ciência da administração revelado, graças ao considerável progresso feito nestes últimos vinte e cinco anos, que não basta limitar no espaço a extensão e, no tempo, a duração de cada uma das múltiplas funções exercidas pelo govêrno como órgão do Estado, mas que é imperioso defini-las também quanto ao propósito e distribuí-las ao longo de uma escala cronológica, para

efeito de execução parcelada e, sobretudo, conforme a uma seqüência lógica, (isto é — lançar os alicerces antes de levantar as paredes, levantar as paredes antes de assentar os portais, assentar os portais antes de colocar as portas etc. etc.), sabido, ainda, que a combinação desses limites e pontos de controle e referência implica descrição sistemática das funções de cada órgão — eis-nos de posse dos fatores conducentes à ação planejada, entendendo-se por ação planejada a que se dosa e se controla segundo um programa previamente analisado e estabelecido, e não ao sabor de improvisações.

Teòricamente, é possível dar expressão quantitativa às atividades de qualquer órgão público e particular. Basta, para isso, a adoção de uma unidade que faça às vêzes de denominador comum. Assim, as atividades de um estabelecimento de ensino podem ser expressas, *verbi gratia*, em matrículas, aulas, freqüências, promoções, reprovações, conclusões de cursos etc.; as atividades de um departamento de rodovias, em metros cúbicos de atêrro, em quilômetros de estradas construídas, em

quilômetros de estradas conservadas, em metros de bueiros abertos, em quilômetros de estradas pavimentadas etc. etc.; as atividades de uma biblioteca, em livros adquiridos e classificados, em obras catalogadas, em consultas recebidas, em empréstimos feitos etc.

A emergente ciência da administração ainda não atingiu o estágio ideal em que será possível e até rotineira a determinação quantitativa da produção e da eficiência de qualquer órgão — de um ministério, de uma autarquia, ou de uma agência postal.

## CAPÍTULO III

### A VEZ DO PLANEJAMENTO

Na luta universal contra o atraso, em que três quartas partes do mundo se acham empenhadas, o planejamento veio ocupar posição de destaque como arma poderosa, quase invencível. O Congo Belga, a Índia, o México, o Paquistão, Israel, o Egito, a Guiana Holandesa, a Venezuela, a Colômbia, o Peru e muitos outros países acham-se engajados na execução de planos contra as sordidezes e precariedades do subdesenvolvimento.

O Brasil também despertou para as virtudes do planejamento. Em seu esforço para acelerar o progresso econômico e social, o país torna-se mais e mais consciente da necessidade de substituir a improvisação pelo planejamento e o empirismo pelo estudo e análise.

Vem dando provas desse estado de espírito desde 1939, e cada vez com mais decisão. Sem falar nos planos sectoriais, como o Plano de Viação Nacional, o Plano Postal Telegráfico e o Plano do Carvão Nacional, o Brasil já adotou e tentou implementar quatro planos quinquenais de governo: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), o Plano de Obras e Equipamentos (1944-1948), o Plano SALTE (1950-1954) e o Programa de Metas (1956-1960). O Plano Trienal, que atualmente estaria em execução, é o quinto plano de envergadura nacional lançado pelo Governo da União.

Se os quatro primeiros planos tivessem sido completamente implementados, as despesas decorrentes teriam ascendido a

528 bilhões de cruzeiros, a saber:

Plano Especial de Obras e Aparentamento da Defesa Nacional	3 bilhões
Plano de Obras e Equipamentos	5 bilhões
Plano SALTE	20 bilhões
Programa de Metas (estimativa)	500 bilhões
Total	528 bilhões

Esta soma, em face da desvalorização da moeda, corresponderia, em 1964, a cerca de 9 trilhões de cruzeiros. Juntando-se a isso o custo provável do Plano Trienal, vê-se que, ao todo, o Governo da União já destinou ao financiamento de seus planos gerais, de 1939 a 1965, cerca de 12 trilhões de cruzeiros! A soma é estarrecidora — a mais sólida evidência, que se poderia exhibir, da ilimitada confiança que o planejamento — mesmo assim tão conceituado, tão incipientemente praticado — inspira aos nossos homens de governo. Embora os gastos reais hajam sido inferiores às previsões, exceto no caso do Plano Especial, a disposição de gastar não podia ser mais expressiva.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1946 consagra definitivamente a idéia do planejamento governamental. É, por assim dizer, uma constituição *planejamentista*. Implicitamente, preconiza o planejamento em várias de suas disposições, como, *inter alia*, nos artigos 169 (educação) e 205 (Conselho Nacional de Economia). Explicitamente, prescreve o planejamento regional em doses maciças para a solução ou mitigamento de problemas de grande envergadura, como a “fixação do homem no campo” (art. 156), a “defesa contra os efeitos da denominada sêca do Nordeste” (art. 198), “a valorização econômica da Amazônia” (art. 199), e o “aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes” (art. 29 das Disposições Transitórias).

Por força desses mandamentos constitucionais, em certos casos, ou para levar a efeito iniciativas avulsas, em outros, o Governo Federal tem em marcha vários projetos de desenvolvimento regional, alguns deles com repercussões sobre vastas áreas do território pá-

trio, como o Plano do Vale do Rio Doce, o Plano da Valorização Econômica da Amazônia, e o Plano de Aproveitamento das Possibilidades Econômicas do rio São Francisco e seus afluentes. Trata-se, em alguns casos, de programas iniciados há mais de 30 anos e mantidos ininterruptamente desde então, como o das Obras Contra a Sêca. A criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) é o atestado mais recente da confiança que o Govêrno do Brasil deposita no planejamento como base de sua política desenvolvimentista.

Convenha-se em que nenhum país oferece mais oportunidades para aplicação do planejamento regional do que o Brasil. Além da base física de vastidão continental, em que praticamente tôdas as modalidades de planejamento, inclusive as mais audaciosas, podem ser experimentadas, o Brasil lança ao homem o desafio de sua formidável problemática de país subdesenvolvido.

Estamos apenas começando a construção do Brasil. Tudo o que foi feito até agora é mesquinho em face das necessida-

des e dos anseios. A instrumentalidade material de que dispomos seria suficiente, no máximo, para assegurar padrão de vida decente a quinze milhões de habitantes — e já somos oitenta milhões.

As estradas, os portos, as universidades, os laboratórios, os hospitais, os centros de pesquisas, as fábricas, as usinas e centrais elétricas, as rêdes de telecomunicação, as utilidades públicas, os museus, os teatros — tudo o que temos não representa vinte por cento do que necessitamos. Nem sequer para a quarta parte da população brasileira o problema da moradia confortável foi ainda resolvido.

O fenômeno do desenvolvimento, neste grande país subdesenvolvido, apresenta-se assim com extraordinária variedade de aspectos. Se aplicássemos a classificação de Wageman às várias regiões do Brasil, certamente se esgotaria o seu esquema: temos desde zonas *supercapitalistas*, como São Paulo e a Guanabara, até zonas *acapitalistas*, como certas partes de Mato Grosso e do Amazonas. Essa diversidade de

graus de subdesenvolvimento, que chega a extremos de sub-ocupação da própria terra, comunica ao planejamento regional importância suprema. As providências que cumpre adotar, a fim de acelerar a marcha de umas áreas e regular a de outras, também variam quase de região para região.

Sob a pressão desse conglomerado de problemas coletivos, forja-se no Brasil a consciência da necessidade de planejar bem, em larga escala, regional e nacionalmente, nas empresas públicas como nas particulares.

Além da União, os Estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, de Santa Catarina, de São Paulo, de Goiás, do Maranhão, de Pernambuco e do Paraná, entre outros, estão executando programas de planejamento regional com o objetivo de aumentar os meios de transporte, a produção de energia elétrica, a industrialização, as oportunidades educacionais, os serviços de saúde pública etc. Outros Estados já lançaram ou estão em negociações para lançar, conjuntamente, programas de desenvolvi-

mento de regiões que lhes são comuns, como o vale do Paraíba e o vale do Paraná-Uruguaí.

Dos planos estaduais, merecem destaque especial o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, executado no quadriênio de 1959 a 1962, e o Plano de Desenvolvimento Econômico do Estado de Goiás, em execução a partir de 1961, devendo extinguir-se com o mandato do Governador Mauro Borges Teixeira, em 31 de janeiro de 1966.

Do ponto de vista institucional, a contribuição do Estado de Goiás é das mais expressivas. Sua originalidade consiste na criação de uma Secretaria do Planejamento, órgão de chefia unipessoal, diretamente subordinado ao Governador, para substituir um órgão colegial que nunca chegara a funcionar — o Conselho Superior de Planejamento e Coordenação.

A experiência pioneira de Goiás deverá despertar o interesse de quantos estejam empenhados em analisar o processo de aculturação do planejamento nas atividades governamentais do Brasil.

Cumprido, entretanto, registrar que, enquanto permanecer o país a braços com o problema da inflação, não é possível aos Estados de pequenos recursos executar planos plurianuais.

As condições do mercado variam com tal rapidez, que abalam os fundamentos de todos os planos. É como caminhar em areia movediça.

Planos de longa duração requerem estabilidade da moeda. Mais do que qualquer outro fator, a inflação perturba-lhes profundamente a execução. Dada a velocidade da inflação, tôdas as previsões de custo se desmoralizam em períodos relativamente curtos.

O exemplo do Estado de Goiás ilustra cabalmente a tese. O seu Plano de Desenvolvimento Econômico compreende cinquenta metas e previa, quando adotado, em fins de 1960, um dispêndio total de 33 bilhões de cruzeiros, entre investimentos e despesas de custeio. Decorridos apenas três anos, o equipamento, os materiais de construção e a mão-de-obra necessários para completar o plano até a data de seu encerramento já exigiriam, aos

preços de hoje, pelo menos 300 bilhões de cruzeiros, cêrca de nove vêzes mais do que a previsão original.

É evidente que, através da tributação, nenhum Estado poderá incrementar suas rendas em ritmo equivalente ao da desvalorização da moeda. Para atender a aumentos de custos de tal vulto, só lhes resta o recurso precário do endividamento em larga escala.

Sob os efeitos da atual voragem inflacionária, São Paulo e a Guanabara talvez sejam os únicos Estados que ainda podem implementar planos de longa duração.

Cabe, entretanto, reconhecer que os resultados obtidos de nossas tentativas de planejamento nem sempre têm correspondido aos recursos empregados.

A falta de continuidade é o mais robusto índice de planejamento falho. A lentidão com que se realizam certas obras reflete, por outro lado, sintomas de patologia administrativa. O Viaduto Ana Nery, no Rio, por exemplo, modesta obra de engenharia urbana, estêve em construção durante doze anos. O túnel Catumbi-Laranjeiras,

também no Rio, acha-se em construção desde 1947. As obras do Açude Orós, no Estado do Ceará, foram iniciadas há quarenta anos, no governo Epitácio Pessoa, e arrastaram-se com tamanha lentidão que, sendo um remédio contra os efeitos das sêcas periódicas, foram surpreendidas e desmoronadas, em 1960, por uma das raras enchentes diluvianas que, de meio em meio século, assolam o Nordeste Brasileiro. Seria fácil indicar muitos outros projetos governamentais no Brasil que se executam a esmo, sem calendário. São começados ao sabor de caprichos ou vontades esporádicas, e terminados *quando Deus quiser*, muitos anos e alguns governos depois.

O exame dos êxitos parciais ou dos fracassos de certos projetos provavelmente indicaria a falta de planejamento de conjunto como causa principal. Entende-se por planejamento de conjunto aquele em cuja elaboração se levam em conta todos os fatores essenciais a um programa de desenvolvimento: as mudanças técnicas, a modificação dos hábi-

tos, práticas e métodos de trabalho das populações interessadas, os recursos tecnológicos e financeiros, o *escalonamento das atividades no tempo e sua distribuição no espaço*.

No momento em que se revezam e se encadeiam, no Brasil, esforços de desenvolvimento nacional e regional de envergadura, é imperativo aumentar o número de técnicos brasileiros capazes de participar na elaboração dos planos já em curso, ou em véspera de lançamento. Cumpre, sobretudo, familiarizar os altos funcionários de órgãos públicos com as técnicas de planejamento postas à prova alhures, bem assim com as idéias emergentes no campo da administração. Não será demais repetir: planejamento é uma tarefa eminentemente administrativa.

Por outro lado, à medida que se acentua a industrialização, crescem os estabelecimentos comerciais, multiplicam-se os bancos e aumenta a densidade econômica do país, as empresas particulares igualmente se estão tornando cômicas da necessidade de substituir a improvisação pelo planejamento.

É curioso observar que a

preferência dos governos, federal e estaduais, pelo planejamento, parece definir-se, cada vez com maior firmeza, na razão inversa da favorabilidade das condições. Quanto mais a inflação torna precário o planejamento, tanto mais os governos a êste se aferram, como instrumento de luta contra o atraso econômico e social.

Afigura-se indiscutível que, se tivesse gozado de estabilidade econômica e financeira nestes últimos vinte anos, o Bra-

sil teria efetivamente progredido com aquela intensidade predita na famosa fórmula do Presidente Juscelino Kubitschek: "50 anos em 5".

Do ponto de vista administrativo, porém, é certo que o fundo de conhecimentos e experiências até agora acumulado pelo Brasil, em matéria de planejamento, se tem opulentado de maneira encorajadora. Já estamos começando a planejar melhor.



## CAPÍTULO IV

# POSIÇÃO DA ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO

### O PRINCÍPIO NUTRIZ DA ADMINISTRAÇÃO CIENTÍFICA

Frederick Taylor, engenheiro industrial americano, desencadeador dêsse fascinante movimento que o mundo moderno denomina *administração científica*, hauriu o seu impulso criador no princípio lógico e simples de que há sempre um meio melhor de realizar qualquer operação administrativa.

Com efeito, a administração científica, a que a civilização contemporânea deve os milagres da multiplicação do rendimento nas atividades produtoras, baseia-se nesse postulado fecundo. Se instilada oportunamente no espírito dos diretores de uma empresa qualquer, a mera crença de que, para executar esta ou aquela opera-

ção, há sempre um meio melhor do que o atualmente adotado, constitui estímulo permanente para a pesquisa de novos métodos e o advento de novas experiências; a busca do "melhor" — do ideal — será incessante. Onde quer e quando quer que o princípio básico da administração científica impregne a mentalidade dos homens, a estagnação se torna impossível e a prosperidade técnica dos empreendimentos perdura indefinidamente, percorrendo, em ascensão, todos os níveis de economicidade.

A administração científica vem a ser, em última análise, um problema de descoberta e adoção dos melhores meios de realizar cada uma das operações em que se divida determi-

nado trabalho. Em certa época, a fabricação de um automóvel Ford, por exemplo, estava dividida em 7.885 operações distintas.<sup>(1)</sup>

Em princípio, quanto maior a percentagem dessas operações e quanto melhor fôsem executadas, tanto mais racional seria a execução do trabalho no interior das oficinas Ford. Se, para cada uma delas, estivesse identificado e implantado o *melhor meio respectivo*, então a administração científica teria atingido o *optimum* ideal. Não se infira, todavia, que se fôsem descobertos e adotados os melhores meios para executar, digamos, 788 dessas operações, ou sejam 10%, a empresa respectiva teria avançado outro tanto no caminho da administração científica. Ao contrário, a descoberta e adoção do *melhor meio* de executar um número reduzido de operações escolhidas ao acaso dentre as centenas ou milhares em que determinado trabalho estiver dividido, em lugar de constituir vantagem líquida, pode ser até verdadeiro retrocesso,

porque o desequilíbrio de marcha e de estágio entre as diversas secções de uma empresa às vezes representa mal maior do que o predomínio de métodos empíricos e arcaicos em tôdas elas. O problema da administração científica deve ser considerado na sua plenitude. Não é lógico nem desejável que haja, na mesma cadeia de trabalho, elos cientificamente organizados ao lado de outros casualmente estabelecidos.

Embora óbvias, estas considerações parecem oportunas em nosso meio oficial, pois são comuns os pruridos de reforma do serviço público, que se manifestam como pequenas ilhas isoladas na secção A ou no setor B de entidades administrativas complexas e vastíssimas, como os ministérios e as secretarias de Estado. Tais pruridos, ainda quando legítimos e bem intencionados, dificilmente perfuram as muralhas da indiferença ou da resistência passiva que os setores circunvizinhos levantam em nome da velha rotina, tão grata à mentalidade da maioria dos homens.

---

1) Mellerowicz, K, *Teoria Econômica de las Explotaciones*, Ed. Labor, 1936, p. 269.

A negligência em observar o método de racionalizar *todos* em vez de *partes* explica a falência de muitas iniciativas bonitas e de tantos entusiasmos sinceros que brilham intensamente, por momentos, à maneira de fogo-fátuo, nos governos brasileiros — federal, estaduais e municipais, — e logo desaparecem, apagados pelo carrancismo ambiente.

A racionalização pode ser implantada por etapas, sem dúvida, mas deve compreender, desde logo, no seu processo, unidades administrativas inteiras e não setores isolados. Seria um contra-senso, por exemplo, empregar máquinas maravilhosas, capazes de abreviar consideravelmente o trabalho de crítica, tabulação e apresentação de dados numéricos em serviço de estatística que ainda não dispusesse de uma rede adequada de agências informantes.

#### DIVISÃO ESPONTÂNEA E DIVISÃO REFLETIDA DO TRABALHO

Taylor não disse nem mesmo deu a entender que o princípio básico da administração científica fôsse aplicável, por

analogia, à própria divisão do trabalho, isto é, não afirmou que haja sempre um melhor meio de dividir o trabalho. Parece-nos, todavia, que não pecaremos por temeridade se admitirmos que, assim como há um *meio* melhor e até um meio ideal de realizar qualquer operação administrativa, assim também haverá um meio melhor de seccionar o trabalho em determinado número de operações. A admissão dessa hipótese leva-nos a admitir, por via de consequência, uma divisão científica do trabalho, que ao pesquisador, ou antes, ao administrador cumpre estudar e determinar em face da envergadura, natureza e objetivos de cada empresa.

Bem sabemos que a divisão do trabalho, decorrência das limitações físicas e intelectuais do homem, é fato irreduzível. Em outras palavras — como fato natural, a divisão do trabalho é inevitável. Não há negar, ou sequer pretender atenuar a sua inexorabilidade. Ora, assim como o próprio Taylor assinala a diferença que existe entre a administração empírica e a administração científica, ou seja, entre a ad-

ministração orientada a olho e por acaso e a administração condicionada pelos princípios científicos que lhe são próprios,<sup>(2)</sup> análogamente nos é lícito chamar a atenção para a diferença nítida e certa que existe entre uma divisão *espontânea* do trabalho, *surgida* das limitações naturais e irredutíveis dos homens, e uma divisão refletida do trabalho, *criada de acôrdo com as regras próprias*. Aqui, ainda, a diferença milita entre o empirismo cego, que aceita sem discutir os comandos da natureza, e a razão avisada, que procura modificá-los em benefício do homem.

#### A DIVISÃO DO TRABALHO GOVERNAMENTAL

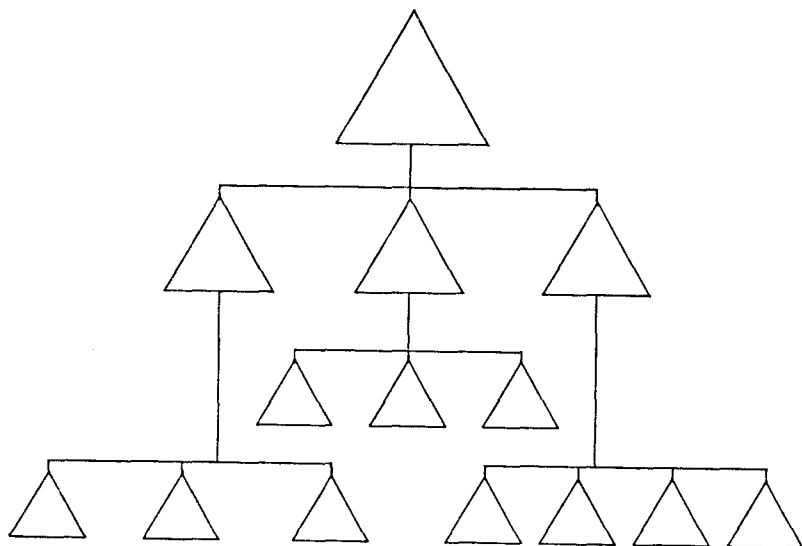
Percebe-se na obra dos autores especializados, antigos e modernos, que se têm ocupado com a Administração Pública, de Fayol a MacCorkle, um interesse crescente pelo problema da divisão do trabalho governamental. Suponhamos que o organograma apresentado na

página seguinte e que descreve por convenção a figura da hierarquia seja a representação gráfica da estrutura de determinada empresa.

Eis aí uma estrutura de autoridade e um sistema de comunicações em forma de pirâmide, ao longo de cujas linhas desce da chefia executiva, situada no vértice, para os departamentos e, através destes, para as divisões e secções, atingindo, por fim, às unidades especializadas de trabalho, situadas na base, a palavra de ordem, ou antes, o desígnio articulado do comando, a manifestação tangível da existência e atuação de um órgão dirigente. Paralelamente, mas em sentido inverso, partidas da base da pirâmide, sobem para a chefia, através de órgãos sucessivamente mais inclusivos, isto é, cada vez maiores, as impressões de retorno e as informações de que a direção central necessita e se serve para controlar a execução de suas ordens e o desenvolvimento do programa de trabalho.

---

2) Taylor, F. W., *Principles of Scientific Management*, New York, 1934, p. 16.



Qual será a melhor maneira de distribuir a massa de trabalho aos diferentes órgãos da empresa simbolizada por essa representação gráfica?

Quais as funções, por exemplo, que deverão competir ao gerente central, isto é, ao chefe executivo?

Numa empresa numerosa e complexa, em que se achem associados os esforços de milhares e milhares de pessoas, para efeito de realização de propó-

sitos que afetam milhares e milhares de outras pessoas, numa empresa ramificada por todo um vasto território, qual seja o governo de um grande país, que atribuições devem ficar a cargo da direção central ou, mais res-ritamente, da chefia executiva?

Cabem-lhe apenas a política, a orientação, a indicação do rumo em que deve marchar a empresa governamental, ou devem caber-lhe atribuições mais específicas?

Dentre as atividades do govêrno, divididas em *essenciais*, *opcionais* e *instrumentais*, ou em atividades-fins (essenciais ou opcionais) e atividades-meios (instrumentais), quais as que devem caber especificamente ao chefe executivo?

É possível dividir cientificamente o trabalho de um govêrno, de modo que as funções atribuídas ao chefe supremo não sejam manifestações rotineiras da tradição ou da conveniência política de um grupo, mas constituam o resultado de uma aplicação deliberada dos princípios da administração científica?

Não é necessário lembrar que uma compreensão clara do problema da organização da chefia executiva constitui conhecimento indispensável para o estudante de Administração Pública, e subsídio valioso para o de teoria e prática de planejamento.

#### A TEORIA ADMINISTRATIVA

Henri Fayol, engenheiro e industrial francês, que tem tanto direito ao título de Pai da Ciência Administrativa, como Adam Smith ao de Pai da Ciên-

cia Econômica, foi o primeiro investigador penetrante que analisou sistematicamente os problemas da gerência central, ou chefia executiva. O resultado de suas pesquisas e lucubrações forma o núcleo de resistência de seu trabalho, hoje clássico, publicado pela primeira vez em 1916, sob o título *Administration Industrielle et Générale*. Ao cabo de longos anos de observação atenta da fisiologia de diversas empresas, em que exerceu funções de chefia, inclusive as mais altas, Fayol chegou à conclusão de que tôdas as atividades que ocorrem nas empresas em geral podem ser classificadas em seis grupos distintos, a saber:

- 1.º Operações Técnicas;
- 2.º Operações Comerciais;
- 3.º Operações Financeiras;
- 4.º Operações de Segurança;
- 5.º Operações de Contabilidade;
- 6.º Operações Administrativas.

Estes seis grupos de operações, chamadas *funções essen-*

*ciais* por Fayol,<sup>(3)</sup> coexistem em qualquer empresa, pequena ou grande, simples ou complexa, pública ou particular. Os cinco primeiros são facilmente identificáveis. Os estudantes e leitores desta matéria não terão dificuldade em reconhecê-los e mesmo em defini-los. Bastam, pois, algumas palavras para descrever sucintamente cada um deles.

São operações técnicas as de produção, executadas em regra no interior das oficinas e das fábricas, e destinadas a transformar matérias-primas em comodidades, artigos manufaturados. As *operações comerciais* podem ser resumidas em uma única palavra — troca, a qual se decompõe em compra e venda. As *operações financeiras*, na terminologia de Fayol, são as que se executam para efeito de levantamento e administração de capitais. As *operações de segurança* são as que têm por finalidade proteger os bens e as pessoas contra roubos, incêndios, inundações; de evitar, bem assim, as greves, os atentados, e, em geral, todos os distúrbios da ordem social que

possam comprometer a marcha e especialmente a vida da empresa. Este grupo de operações é, como diz Fayol, o olho do dono, é o cão de guarda na pequena empresa; é a polícia e o exército no Estado; é, de maneira geral, toda medida que dá à empresa a segurança e ao pessoal a tranquilidade de espírito de que necessitam. As *operações de contabilidade* compreendem, além do registro do movimento, os inventários, os balanços, as demonstrações de preços de custo, os inquéritos estatísticos e outros afins.

Como se vê, não cabe a nenhuma das cinco operações precedentes o encargo de *formular o programa geral* da empresa. Nenhuma delas se incumbem de constituir o corpo social, nem de coordenar os seus esforços, nem de harmonizar os seus atos. *Preparar o programa de ação*, recrutar e selecionar o pessoal, coordenar os esforços e harmonizar os atos são atribuições que não se confundem nem se misturam com as *operações técnicas, comerciais, financeiras, de segurança e de contabilidade*. Essas atribuições

3) *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, Paris, 1931; pág. 51.

gerais e importantíssimas nucleiam o sexto e último grupo e vêm a ser as operações administrativas, que se desdobram em *pesquisa, previsão, planejamento, (prévoyance), organização, comando, coordenação e contrôle*. Exercer as funções administrativas é, pois, pesquisar, prever, *planejar*, organizar, comandar, coordenar e controlar, simultaneamente (4).

Apesar de que esta parte introdutória e fundamental da doutrina de Fayol já agora esteja muito vulgarizada no Brasil, a ponto de constituir matéria de referência obrigatória nas conferências, artigos, estudos e monografias que se têm pronunciado e escrito sobre Administração Pública nestes últimos anos, os leitores não de permitir que, por uma questão de método, eu repita, quase nos termos do mestre, o significado de cada uma das sete fases em que se decompõe a função administrativa. *Pesquisar* é buscar deliberadamente os fatos, com o objetivo de entrar na posse da realidade; *prever* é perscrutar o futuro; *pla-*

*nejar* é preparar o programa de ação; *organizar* é constituir o duplo organismo, material e social da empresa; *comandar* é dirigir o pessoal; *coordenar* é ligar, unir e harmonizar todos os atos e todos os esforços; *controlar* é vigiar para que tudo se passe conforme às regras estabelecidas e às ordens dadas.

Fayol sustenta que, assim compreendida, a função administrativa não é um privilégio, muito menos um encargo pessoal exclusivo do chefe da empresa. É, antes, uma função que se reparte, quase se dilui pela escala hierárquica abaixo, dividindo-se "entre a cabeça e os membros do corpo social" (5).

Seja como fôr, as operações administrativas distinguem-se nitidamente dos cinco primeiros grupos de operações classificadas e descritas por Fayol. São mais gerais, mais abrangentes e, assim, mais importantes, pelo menos aparentemente. *Comandar* ou *dirigir*, *coordenar* e *controlar*, por exemplo, ocupam os primeiros lugares na hierarquia das fun-

---

4) Fayol, *op. cit.*, pág. 13.

5) Fayol, *op. cit.*, *loc. cit.*

ções de qualquer organização. Fayol adverte, porém, que não se deve confundir *administração* com *governo*. Governar é conduzir a empresa para o fim proposto. É diligenciar para auferir o máximo proveito possível de todos os recursos da empresa. É, em suma, assegurar a marcha harmoniosa das seis funções essenciais. Mas, porque a função administrativa ocupa lugar de tamanho

relêvo na atuação dos altos dirigentes de qualquer empresa, às vezes chega a parecer que essa atuação é exclusivamente administrativa. Daí a confusão possível e comum de *administração* com *governo*.

A administração (função), não passa de uma das seis funções essenciais. O governo (órgão) tem por fim, entre outros, o de assegurar o ritmo e a harmonia das seis.

## CAPÍTULO V

# A ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO E A CHEFIA EXECUTIVA

### O ÓRGÃO EXECUTIVO E A FUNÇÃO PLANEJADORA

Está bem visto que o centro de gravidade da Ciência da Administração é constituído pela sexta função essencial de Fayol, isto é, pelas *operações administrativas*. Algumas destas, se não tôdas, são funções específicas da chefia central, como a direção, a coordenação e o contrôle. Conseqüentemente, a organização da chefia executiva tende a monopolizar o escopo da Teoria Administrativa, assim como abarca uma parte considerável da faixa de interesse da Teoria da Organização. É na chefia executiva que o pesquisador defronta os mais intrincados problemas de administração. É aí que começa o drama das relações huma-

nas entretidas pelo trabalho. Daí partem os comandos que põem em funcionamento tôda a empresa. Para aí convergem as impressões de retorno, que tornam possível o contrôle dos órgãos e homens subordinados, bem como a verificação do grau de sua fidelidade às ordens emanadas dos órgãos subordinantes. É aí que se adensam e às vêzes se congestionam as linhas cruzadas da estrutura da empresa. É aí que se apresenta em tôda a sua agudeza a questão nevrálgica da coordenação dos esforços associados.

Se o órgão central executivo, por defeito de estrutura, ou por qualquer outro motivo, não desempenha as funções que lhe são próprias, ou melhor, as funções que lhe são

atribuídas pela doutrina, tôda a emprêsa, da base à cúpula, sofre os males conseqüentes. Essas considerações indicam que a organização científica da chefia executiva é um problema de divisão *refletida* do trabalho. As funções da chefia executiva não devem, pois ser determinadas a ôlho, *grosso modo*, à revelia dos ensinamentos da Teoria da Organização.

Independentemente da envergadura, dos propósitos e dos processos da emprêsa, há um grupo de *funções* que cabem tão indisputavelmente ao *órgão* executivo, como a contabilidade ao contador, a escrituração ao guarda-livros, as operações técnicas aos operários. Assim como será óbviamente irracional localizar a escrituração dos livros nas oficinas e confiá-la aos operários, igualmente indefensável e contra-indicado será deslocar da chefia executiva qualquer de suas funções específicas.

Seduzidos pelas sugestões das similaridades, os cultores das ciências sociais costumam usar palavras pedidas emprestadas ao vocabulário das ciências exatas, notadamente da biologia. “Órgão”, “função”, “cé-

lula”, “anatomia”, “fisiologia” e congêneres são ilustrações vivas da invasão da terminologia biológica pelos cientistas sociais.

Para efeito de descrição e identificação, a emprêsa humana, entidade artificial, geralmente chamada organização, é com freqüência comparada ao organismo, entidade natural. A diferença está em que, como observa Mellerowicz, organismo é um todo vivo, ao passo que organização é um todo conveniente; ora, se no organismo, conjunto de órgãos vivos, as funções distribuem-se segundo um esquema lógico, pré-determinado pela natureza, na organização, conjunto de órgãos convencionais, o equilíbrio interno somente se verifica se as funções são distribuídas segundo critérios igualmente lógicos.

No organismo, quando um dos órgãos — por atrofia, hipertrofia, degenerescência ou outra causa —, se revela incapaz de cumprir a sua parte, isto é, desempenhar a sua função, a harmonia interna rompe-se. Qualquer alteração do esquema natural implica pre-

juízo para a economia do indivíduo.

A natureza esforça-se por atenuar os efeitos da insuficiência ou ausência de um órgão na vida do organismo: tenta transferir a função obliterada para outro órgão. O cego *vê* com o ouvido, o surdo *ouve* com os olhos, o aleijado das pernas *locomove-se* com as mãos — mas, em todos êsses casos, a função *transferida* de órgão é precariamente desempenhada. É um pobre sucedâneo, um arremêdo, uma caricatura.

Similarmente, na organização, as funções devem ser distribuídas de acôrdo com um esquema racional. A racionalidade dêsse esquema há de ser baseada na observação e análise das organizações humanas, através da história.

Assim como no mundo biofísico o esforço da adaptação do indivíduo ao meio e, sobretudo, a luta pela sobrevivência, acabam por estabelecer uma relação de perfeita identidade entre o órgão e a função, assim também no mundo social o esforço de corresponder aos fins leva a organização

a procurar a divisão de trabalho mais adequada à sua índole.

A ciência e a arte da administração já se desenvolveram o suficiente para proporcionar ao homem subsídios seguros sôbre o esquema lógico de funções que cumpre observar na vida das organizações. Êsse esquema é tanto mais seguro, quanto mais diz respeito aos órgãos nobres, o mais hierarquizado dos quais é a chefia executiva ou direção geral.

Quanto às funções afins de outros órgãos integrantes de qualquer organização, pode subsistir alguma dúvida. A função de comprar materiais, por exemplo, deve caber a órgão de material deliberadamente criado e equipado para o seu desempenho. Mas, em muitas organizações, essa função está afeta ao departamento financeiro, que a desempenha mais ou menos a contento. Êsse fato pode gerar dúvidas sôbre as funções que, num esquema racional de divisão de trabalho, devem competir ao órgão financeiro.

Quando se trata, porém, do órgão executivo, não há lugar para dúvida. Repita-se: tocam-

lhes funções quase tão próprias da chefia quanto a visão é própria dos olhos.

Indaguemos, pois: quais serão as funções próprias da chefia executiva?

#### AS FUNÇÕES EXECUTIVAS NAS CONSTITUIÇÕES POLÍTICAS

As constituições políticas, na administração pública, os estatutos e os regulamentos, na administração particular, diligenciam especificar os deveres e as funções das chefias executivas. Como, porém, a Teoria da Organização representa um desenvolvimento recentíssimo do conhecimento, pode afirmar-se que ainda não influenciou, nem está influenciando, na fixação das normas constitucionais e estatutárias das empresas públicas e privadas, notadamente nos capítulos relativos ao órgão dirigente central.

Até aqui, as funções do chefe executivo, que figuram nas constituições políticas, têm sido discriminadas mais ou menos a olho, se não contra, pelo menos sem os ensinamentos da Teoria da Organização. Como se sabe, a elaboração das cartas constitucionais fica sistematicamente a cargo de juristas

eruditos, que se sentiriam ultrajados se alguém lhes prescrevesse a assistência de especialistas em administração pública.

Os juristas não estabeleceram princípios científicos para dividir o trabalho governamental e organizar a chefia executiva. Além disso, as funções da chefia executiva tendem a variar, nos textos constitucionais, ao sabor das propensões ideológicas dos constituintes. Basta comparar, por exemplo, o capítulo III (*Das atribuições do Poder Executivo*) da Constituição de 91, a seção II (*Das Atribuições do Presidente da República*) da Constituição de 34, a seção correspondente da Constituição de 37, sob a epígrafe — *Do Presidente da República* — e a seção II da Constituição de 1946 (*Das atribuições do Presidente da República*), para que o estudioso isole boa amostra da variabilidade das funções da chefia executiva, — ou seja, da doutrina dos constitucionalistas.

Das quatro referidas cartas políticas, a de 37 e a de 46 enumeram em termos gerais as funções da chefia executiva.

As duas primeiras limitam-se a itemizar os deveres políticos e as prerrogativas do Presidente da República, sem definir nem descrever as suas funções.

Nos termos da Constituição de 37, ao Presidente da República, "autoridade suprema do Estado", cabia (art. 73):

- a) coordenar as atividades dos órgãos representativos de grau superior;
- b) dirigir a política interna e externa;
- c) promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional;
- d) superintender a administração do país.

Nos termos da Constituição de 1946 (art. 87), compete privativamente ao Presidente da República:

I — sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para a sua fiel execução;

II — vetar, nos termos do art. 70, § 1.º, os projetos de lei;

III — nomear e demitir os Ministros de Estado;

IV — nomear e demitir o Prefeito do Distrito Federal (art. 26, § 1.º e 2.º) e os membros do Conselho Nacional de Economia (art. 205, § 1.º);

V — prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos públicos federais;

VI — manter relações com Estados estrangeiros;

VII — celebrar tratados e convenções internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional;

VIII — declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou sem essa autorização no caso de agressão estrangeira, quando verificada no intervalo das sessões legislativas;

IX — fazer a paz, com autorização e *ad referendum* do Congresso Nacional;

X — permitir, depois de autorizado pelo Congresso Nacional ou sem essa autorização no intervalo das sessões legislativas, que forças estrangeiras transitem pelo território do

país ou, por motivo de guerra, nêle permaneçam temporariamente;

XI — exercer o comando supremo das fôrças armadas, administrando-as por intermédio dos órgãos competentes;

XII — decretar a mobilização total ou parcial das fôrças armadas;

XIII — decretar o estado de sítio nos termos desta Constituição;

XIV — decretar e executar a intervenção federal nos termos dos artigos 7.º a 14.º;

XV — autorizar brasileiros a aceitarem pensão, emprêgo ou comissão de govêrno estrangeiro;

XVI — enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento;

XVII — prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

XVIII — remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias;

XIX — conceder indulto e comutar penas, com audiência dos órgãos instituídos por lei.

Não é necessário muito atilamento para que percebamos que a indagação — quais as funções específicas da chefia executiva? nos conduz ao âmago da Teoria da Organização.

#### A ORGANIZAÇÃO DA CHEFIA EXECUTIVA

Eis, nos trechos precedentes, os motivos, entre outros, por que o problema da organização da chefia executiva, presentido mas certamente não estudado a fundo por Fayol, muito menos pelos constitucionalistas, tem atraído desde então, como já acentuamos, o interesse de vários autores modernos. Leonard D. White, no seu autorizado compêndio *Introduction to the Study of Public Administration*, dedica todo um capítulo ao estudo dêsse problema. Segundo êle, cabe ao chefe executivo:

traçar as linhas gerais da política administrativa;  
expedir as necessárias ordens, instruções e diretrizes;  
coordenar a organização;  
autorizar os detalhes da organização;

controlar a administração financeira;

nomear e demitir o pessoal, especialmente o mais graduado;

superintender, estimular e controlar as operações administrativas;

investigar;

entreter relações com o público <sup>(1)</sup>.

E. W. Smith, assistente do presidente da General Motors Corporation, em estudo intitulado *Executive Responsibility: Staff and Line Relationships*,<sup>(2)</sup> enumera como deveres administrativos do chefe executivo apenas os três seguintes:

planejamento;

execução;

contrôle.

A lista dêsse autor, como se vê, é extremamente geral e, no dizer de MacCorkle, com o qual estamos de pleno acôrdo, constitui simplesmente uma sugestão dos processos envolvidos.

Para L. Urwick, co-autor de *Papers on the Science of Administration* e, sem dúvida, uma das mais eminentes autoridades contemporâneas em matéria de administração, a tarefa de um chefe executivo desdobra-se em sete fases:

investigação;

previsão;

planejamento;

organização;

coordenação;

comando;

contrôle <sup>(3)</sup>.

A lista de Urwick nada mais é do que uma adaptação da doutrina de Fayol.

Marshall E. Dimock, professor de Administração Pública da Universidade de Chicago,

1) White, Leonard D. *op. cit.*, New York, 1939, págs. 53-60.

2) *In the Society for the Advancement of Management Journal*, Chicago, janeiro, 1938, págs. 29-33.

3) Urwick, L. *in Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, págs. 119-125.

considera que o trabalho do chefe executivo, para se tornar pleno, envolve dez etapas típicas. Cumpre-lhe:

planejar e definir as políticas e os procedimentos de trabalho;

organizar as atividades de outros;

delegar autoridade e responsabilidade;

controlar a autoridade e a responsabilidade delegadas em termos de resultados;

fiscalizar o andamento geral dos resultados;

dar ordens e instruções gerais;

interpretar e transmitir diretrizes;

treinar os subordinados principais para o desempenho dos encargos executivos;

coordenar os vários esforços e elementos;

estimular e vitalizar todos os indivíduos que estejam contribuindo com os seus esforços (\*).

Henry Niles e Mary Niles, marido e mulher, co-autores de vários trabalhos sobre administração, sustentam que a tarefa de direção é executar, com os recursos disponíveis, os objetivos comuns, o que consegue através de:

1) liderança — inspirar a organização no seu todo e impeli-la para a realização dos objetivos;

2) organização — desenvolver a estrutura e a função da organização apropriadas à consecução dos objetivos em vista;

3) administração — determinar as diretrizes e os métodos através dos quais os objetivos passam ser realizados e mobilizar os recursos físicos e humanos;

a) fixação da política — perscrutar o futuro e planejar para o mesmo;

b) ação executiva — levar a cabo e interpretar as políticas e atender à dinâmica da administração, sobretudo os problemas e dificuldades que surgem diariamente;

4) *Modern Politics and Administration*, Chicago, 1937, pág. 274.

c) contrôle — verificar se a execução se processa de acôrdo com os planos e diretrizes adotados;

4) coordenação — assegurar, através da liderança, organização e administração, permanente harmonia de ação em busca da consecução dos objetivos.

#### QUE FAZ O CHEFE EXECUTIVO?

Logo depois do aparecimento, em 1937, de *Papers on the Science of Administration*, editado pelo Instituto de Administração Pública, da Columbia University, um neologismo esdrúxulo — POSDCORB — passou a figurar no vocabulário profissional de uns quantos iniciados.

Insatisfeito com o sentido difuso dos termos “administração” e “gerência”, Luther Gulick, co-autor do livro, recorreu ao artifício de cunhar aquela estranha palavra para exprimir as funções do órgão executivo. Os iniciados no esoterismo do POSDCORB formavam então uma espécie de Clube de Mandarins Administrativos, cujos membros, pouco nu-

merosos, se distinguiam pelo emprêgo de expressões como “coordenação pela predominância de uma idéia”, “princípio do alcance do contrôle”, “princípio da homogeneidade”, “institucionalização da chefia executiva”, “departamentalização por processo”, “departamentos horizontais” etc.

O POSDCORB era considerado a quintessência, a suma das sumas da ciência da administração. Aí por volta de 1941, os membros brasileiros do Clube de Mandarins Administrativos, que sabiam o significado da palavra, não passavam de meia dúzia.

Com o advento da Segunda Guerra Mundial, os recursos administrativos e gerenciais até aí compendiados foram postos a duríssimas provas. Tarefas administrativas de complexidade inaudita, como a invasão da Normândia, o Projeto Manhattan (construção das primeiras bombas atômicas) e outros de grande envergadura vieram a exigir infinitamente mais da capacidade executiva do homem.

Por outro lado, foi na década 1940-49 que se acentuou

mais — ainda por influência da guerra, em grande parte — a necessidade da integração dos estudos sociais. Os executivos esclarecidos começaram a aprender que precisavam, na faina administrativa diária, do concurso dos antropólogos culturais, dos sociólogos, dos psicólogos, dos economistas e de outros cientistas sociais. Tomou corpo e chegou à maioria um critério novo de convívio no trabalho, o qual injetou formidável dose de complexidade na tarefa executiva, e a que os americanos passaram a chamar de Relações Humanas.

Por ser considerado simplista e unilateral, o esquema de Gulick caiu em obsolescência. Apesar de tudo, o POSDCORB ainda serve para demarcar, *grosso modo*, a área funcional do administrador ou chefe executivo. Digam o que disserem, ao órgão executivo correspondem certas funções, quase tão próprias dele quanto a função de ver é própria dos olhos.

Gulick indaga: — qual é o trabalho do chefe executivo?

Que faz êle? e responde: o trabalho do chefe executivo é POSDCORB, isto é:

P — *lanning* (planejamento);

O — *rganizing* (organização);

S — *taffing* (administração de pessoal);

D — *irecting* (direção, comando);

CO — *ordinating* (coordenação);

R — *eporting* (publicidade, documentação, informação, propaganda);

B — *udgeting* (elaboração, execução e fiscalização orçamentárias).

Segundo as definições do autor:

*Planning* vem a ser a tarefa de traçar as linhas gerais das coisas que devem ser feitas e dos métodos de fazê-las, a fim de atingir o propósito da empresa;

*Organizing*, o estabelecimento da estrutura formal de autoridade, através da qual as subdivisões de trabalho são in-

tegradas, definidas e coordenadas para o objetivo em vista;

*Staffing*, a função que diz respeito a pessoal e que consiste em recrutar e treinar o "staff" e manter favoráveis condições de trabalho;

*Directing*, a tarefa contínua de tomar decisões e incorporá-las em ordens e instruções específicas e gerais e, ainda, a de funcionar como "leader" da empresa;

*Coordinating*, o dever importante, por todos os títulos, de estabelecer relações lógicas entre as várias partes do trabalho;

*Reporting*, o esforço de manter bem informados, a respeito do que se passa, aqueles perante quem o executivo é responsável, esforço que pressupõe naturalmente a existência de registros, documentação, pesquisas e inspeções (para informar é preciso que o chefe executivo e seus subordinados se mantenham, por sua vez, a par das ocorrências);

*Budgeting*, a função inclusiva de tudo que diz respeito ao

orçamento, ou sejam o plano fiscal, a contabilidade e o controle<sup>(5)</sup>.

Gulick afirma enfaticamente que os que conhecem Administração Pública por dentro encontram nessa análise do trabalho de um chefe executivo, adaptada da doutrina funcional de Fayol, um paradigma valioso e útil, em que pode ser ajustada cada uma de suas principais atividades e deveres.

#### A FUNÇÃO PLANEJADORA É PRÓPRIA DO ÓRGÃO EXECUTIVO

Note-se a freqüência *com que surge o planejamento* entre as funções do chefe executivo. Das seis listas citadas, somente a de White não inclui expressamente o *planejamento*. Mesmo assim, a primeira função que êsse tratadista distribuiu ao chefe executivo — *traçar as linhas gerais da política administrativa* — pressupõe certa atividade planejadora.

Só essa quase unanimidade dos teóricos em localizar o *planejamento* no *órgão executivo*

---

5) Gulick, L., in *Papers on the Science of Administration*, pág. 13.

já seria suficiente para atrair para aí, *ipso facto*, a *função planejadora e através dela a* orçamentária, uma vez que o planejamento é a descrição sistemática do trabalho que o govêrno intenta realizar em determinado período.

Mas a moderna Teoria da Organização é explícita e cabal a êsse respeito. Como vimos, de acôrdo com ela, a *função* de planejar, representada pelo *planning do POSDCORB*, cabe especificamente ao *órgão executivo*.

Como se vê, o *planejamento* encabeça a lista das atividades

específicas dos órgãos executivos. Cumpre esclarecer, porém, que não se trata de qualquer modalidade de *planejamento parcial*, jungida a aspectos particulares, como, por exemplo, o planejamento físico, o planejamento econômico, o planejamento financeiro etc. Trata-se do *planejamento administrativo global*, em que são sopesados todos os fatores envolvidos: os objetivos, a direção, os recursos, os meios profissionais, os métodos de trabalho, o equipamento, a oportunidade etc.

## CAPÍTULO VI

### MODALIDADES DE PLANEJAMENTO

O planejamento é inerente a todos os desígnios humanos, coletivos ou individuais. Logo, é um processo contínuo na vida de cada ser racional e de cada instituição. Como toda atividade administrativa, o planejamento é susceptível de várias classificações, baseadas em diferentes critérios. Com efeito, pode-se classificar o planejamento segundo os critérios seguintes, entre outros:

- a) quanto à área de incidência;
  - b) quanto à inclusividade;
  - c) quanto ao grau de racionalidade;
  - d) quanto ao conteúdo ideológico;
  - e) quanto à periodicidade.
- O planejamento divide-se,

quanto à área de incidência, em internacional, nacional, regional, estadual e local; quanto à inclusividade, em parcial, sectorial e global; quanto ao grau de racionalidade, em inorgânico ou casual, empírico e científico; quanto ao conteúdo ideológico, em democrático, intervencionista e totalitário; quanto à periodicidade, em planejamento a longo prazo, intermediário, e a curto prazo.

*Área de incidência:* se os planos envolvem dois ou mais países, o planejamento considera-se *internacional*; se os planos cobrem o território de um país, trata-se de planejamento *nacional*; se dizem respeito a uma região natural ou geográfica, o planejamento recebe a categoria de *regional*; é *estadual*, se os planos coincidem

com a área ou extensão territorial de um Estado; e *local*, se se trata de Município.

*Inclusividade*: quando os planos abrangem apenas alguns aspectos dos problemas tratados, o planejamento será *parcial*; se os problemas são divididos em setores, como no caso do Plano SALTE, o planejamento classifica-se como *setorial*; se os planos incluem todos os aspectos dos problemas, o planejamento é *global* ou *total*. O exemplo mais conhecido de planejamento global é o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que dirige a economia do país por meio de planos globais periódicos sucessivos.

*Racionalidade*: o planejamento *inorgânico* caracteriza-se pelo oportunismo, fortuidade e limitação. Não se trata de procedimento novo. Diz Harlow Person: "Começou com o primeiro ser humano e, desde então, permaneceu simples prática natural de todos os indivíduos e grupos" (1). Não é mais do que um procedimento

quase instintivo, muitas vezes inconsciente, que envolve todos os aspectos da vida humana.

O planejamento *empírico* ocorre quando indivíduos insuficientemente familiarizados com as técnicas de planejamento, embora adeptos sinceros da idéia, tomam a iniciativa ou assumem a responsabilidade de elaborar planos para consecussão deste ou daquele propósito. Os três planos quinquenais brasileiros, o Plano Especial, o Plano de Obras e Equipamentos e o Plano SALTE são ilustrações do planejamento empírico. Nenhum deles surgiu de um processo completo. Nem mesmo o Plano SALTE pode ser considerado como a etapa final de um trabalho de análise e síntese, em que os planejadores tivessem operado com unidades físicas. O plano de valorização econômica da Amazônia também pode ser considerado empírico, pois não resultou de um procedimento racional, que começasse pela seleção de objetivos e a previsão realista dos meios necessários para realizá-los.

---

1) Harlow S. Person, *Execução Planejada*, (Rio de Janeiro; Escola Brasileira de Administração Pública, 1954), p. 5.

Em contraposição, o planejamento científico é altamente organizado e integrado. Como diz Catherin Seckler-Hudson, o planejamento científico é um processo contínuo, em que todos os aspectos do plano e de sua execução sofrem reexames constantes e sistemáticos, à luz da experiência e do desenrolar da própria tarefa<sup>2)</sup>. O planejamento científico pressupõe um conjunto de decisões, estudos e projetos técnicos sobre coisas que deverão ser feitas, ao passo que o planejamento empírico não vai além de decisões genéricas, às vezes vagas, difusas, baseadas em propósitos igualmente mal definidos. Além disso, o planejamento científico faz-se, até o limite máximo possível, em função de padrões. Entre esses padrões se incluem, em primeiro lugar, o padrão central, a idéia guiadora, isto é, o objetivo, precisamente definido; em segundo lugar, os padrões qualitativos e quantitativos, também precisamente definidos; em terceiro lugar, os padrões processuais e

tecnológicos, isto é, os recursos profissionais de realização, precisamente definidos, inclusive os padrões de capacidade humana; em quarto lugar, os padrões financeiros, ou sejam, os recursos suficientes e os custos unitários das coisas compradas, dos serviços utilizados e dos produtos acabados.

O que torna o planejamento científico altamente valioso é a variabilidade dos processos intelectuais e meios materiais de ação, que o homem emprega para conseguir os seus intentos. No jogo entre o planejamento e a variabilidade, é necessário que o planejador disponha de noções unitárias, de unidades lógicas e precisas. Tais unidades devem ser procuradas e desenvolvidas por meio da pesquisa e da experimentação.

“O comportamento das coisas materiais — diz Person — é regido por leis físicas; a conduta dos seres humanos, por leis a um tempo psicológicas e físicas. A descoberta dessas leis constitui o setor da pes-

---

2) Catherin Seckler-Hudson, *Principais Processos de Organização e Direção* (Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, 1954), p. 12.

quisa complementar ao planejamento. Logo que tais leis são descobertas, pesadas, medidas e avaliadas, devem ser formuladas certas definições e fixados certos padrões. Mas não se interrompe aí a busca de melhores padrões: de tempos em tempos, novo padrão é descoberto e vem substituir outro já obsoleto; porém, até que formalmente proscrito, um padrão tradicional não deve ser leviana ou preconcebidamente relegado" (3).

*Conteúdo ideológico:* o planejamento pode ir do mais democrático ao mais totalitário. A famosa polémica travada entre o economista austríaco F. H. Hayek, hoje naturalizado americano, e o cientista político inglês, igualmente naturalizado americano, Herman Finer, controversia em que tomou parte Barbara Wootton, outra cientista social inglesa, projeta suficiente luz sobre os vários graus de intervenção do Estado na vida econômica que o planejamento governamental pode acarretar.

Se bem que cada vez menos provável nas atuais condições

do mundo, o planejamento democrático puro consistiria em estabelecer e manter organizações políticas permanentes e racionais, que oferecessem aos participantes completa liberdade de ação individual. Nesse caso, o Estado planejaria apenas a sua não intervenção.

Uma vez, porém, que o Estado moderno, quer queiramos, quer não, se vê forçado pelos grupos de pressão antagônicos, e pela crescente politização das massas, a intervir mais e mais nos planos individuais, o planejamento democrático torna-se menos e menos freqüente.

Por *intervencionista* entende-se o planejamento que assegura a ação estimulante ou reguladora do Estado nas atividades econômicas, tanto nas de produção, quanto nas de distribuição. O Brasil, por exemplo, tende francamente para o planejamento intervencionista. Criando as sociedades de economia mista, como a Cia. Siderúrgica Nacional e a Petrobrás, intervindo ativa e deliberadamente no processo de industrialização, estabelecendo

---

3) Harlow S. Person, *op. cit.*, p. 12.

órgãos regionais de desenvolvimento, como a SPVEA e a SUDENE, o Estado Brasileiro há muito deixou de ser um Estado liberal, mais interessado doutrinariamente em proporcionar liberdade de ação aos empreendedores e investidores particulares, do que em evitar e reajustar as desarmonias culturais e econômicas, decorrentes da livre concorrência. O Estado Brasileiro é franca e progressivamente intervencionista.

O planejamento totalitário demanda a direção central de todas as atividades econômicas e a sua consolidação em um plano único — o Plano do Estado, como acontece na Rússia — em que todos os recursos da sociedade são deliberadamente mobilizados e postos a serviço de propósitos ideológicos particulares, como, por exemplo, a construção do socialismo.

O observador atento percebe, pois, que o planejamento não é sinônimo de totalitarismo: pode existir e de fato existe no regime democrático.

O próprio livro de Barbara Wootton, *Freedom under Planning (Liberdade sob Planejamento)* tese que a autora

defende satisfatoriamente, indica a possibilidade e demonstra a conveniência do planejamento governamental nos países democráticos.

*Periodicidade:* é difícil classificar os planos de acordo com a respectiva duração. Se quiséssemos, entretanto, descrever as diferentes classes de planejamento em função da duração dos planos, poderíamos propor o seguinte critério: o planejamento é de *longo prazo*, se elabora planos de três ou mais anos; *intermediário*, se estabelece planos de um a dois anos; de *curto prazo*, se formula planos de duração inferior a doze meses.

O planejamento a *longo prazo* aplica-se à política geral e ampla, ao objetivo principal. Por exemplo, hoje se fala muito no desenvolvimento econômico do Brasil. A política destinada a acelerar a emancipação econômica do país deve prever longas etapas e, por conseguinte, ser planejada a longo prazo, em termos de quinquênios e decênios.

O planejamento *intermediário* aplica-se, preferentemente, a etapas de um a dois anos, in-

tegrantes do objetivo principal. O orçamento público é bom exemplo de planejamento intermediário. A sua anualidade representa, em parte, uma consequência da tradição, mas em parte é um ajustamento compreensível da gestão administrativa ao ciclo agrícola. Como a produção agrícola geralmente obedece a um ciclo anual, a cobrança dos impostos, no tempo em que era feita em espécie, adaptava-se à periodicidade das colheitas. Colhia-se apenas uma vez por ano. Era natural, pois, fazer coincidir a arrecadação dos impostos com a estação das colheitas. A tradição chegou aos tempos modernos. Há, contudo, certa lógica em fazer coincidir os ciclos das atividades políticas e administrativas com o ciclo das atividades agrícolas e econômicas.

O planejamento a *curto prazo* aplica-se, em geral, às atividades institucionais, aos métodos e processos de trabalho.

Este esquema de classificação, convencional e subjetivo, talvez não pareça satisfatório.

Mas, pode ser utilizado provisoriamente, pelo menos até que, com o refinamento da técnica de planejamento, sejam desenvolvidos outros esquemas mais lógicos ou mais precisos.

Acrescente-se, finalmente, que qualquer plano — global ou parcial, nacional ou regional, empírico ou científico, democrático ou totalitário, de curta ou de longa duração — é suscetível de vários desdobramentos, que são outras tantas subclassificações. Como ensina Fayol, um plano pode decompor-se em diversas partes, a cada uma das quais se dá qualificativo distinto. Diz êle, textualmente: “Nas grandes empresas encontram-se, ao lado do plano *geral*, um plano *técnico*, um plano *comercial*, um plano *financeiro* etc., etc., ou então um plano global, juntamente com um plano *particular* para cada serviço. Mas todos êsses planos são articulados, soldados, de maneira que se fundem num só. Tôda modificação introduzida em qualquer dêles se reflete no plano *de conjunto* (4).”

4) Fayol, Henri, *Administration* Paris, 1921) p. 50.

*Industrielle et Générale*, Payot,

## CAPÍTULO VII

### DO ORÇAMENTO AO PLANEJAMENTO

Na esfera das atividades industriais, já é comum a fixação prévia do número de unidades que cabe a cada órgão, departamento ou fábrica atingir, ou produzir, em determinada divisão de tempo. Ao formular os respectivos planos de trabalho, o industrial esclarecido prefixa em unidades físicas — por exemplo: 150 000 sacos de cimento, 200 000 toneladas de ferro guza, 23 000 pares de sapatos, 7 500 automóveis de passeio — a produção correspondente a cada mês.

Na indústria moderna, a determinação quantitativa da produção em termos de divisões de tempo não resulta de meros palpites, ou do simples desejo de lucros, como se poderia supor. Trata-se, ao contrário, de um processo analítico,

tanto mais complexo quanto maior a empresa e mais numerosas as variáveis envolvidas. Para que esse processo seja conduzido com realismo, cumpre ao planejador levar em conta a capacidade das fábricas, as condições do equipamento, o suprimento de energia e matérias-primas, a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, as encomendas recebidas, as facilidades de transporte, as perspectivas do mercado consumidor etc. etc. etc.

Se já se houvessem convencionado unidades físicas com que se pudessem medir, expressar e planejar, em termos numéricos, as atividades das repartições públicas, seria igualmente possível prefixar o volume de trabalho que cada órgão ou dependência devesse

atingir, ou produzir, em cada divisão de tempo. Bastaria que se reduzissem as várias modalidades de trabalho — como as matrículas, as freqüências, as promoções e as conclusões de curso, numa escola — a um denominador comum.

Está visto que o denominador comum, ou melhor, as novas unidades físicas de expressão e mensuração de trabalho que temos em mente, deveriam ser da mesma espécie do homem-hora, do cavalo-vapor, do m<sup>2</sup> etc. etc.

Quando diretor da Escola Brasileira de Administração Pública, criei um denominador comum para analisar, expressar, planejar e executar as atividades do estabelecimento. A esse denominador comum dei o nome de *aluno-aula-hora*.

Uma vez estabelecido o currículo de cada curso, conhecendo de antemão o número de aulas a ser dado em cada período escolar, assim como a capacidade das instalações, a força de trabalho, e as limitações orçamentárias, era-me fácil determinar quantitativamente, em unidades aluno-aula-horas, o volume de trabalho de cada professor em cada curso.

Se se chegasse, por um processo refinado de contabilidade, a calcular o custo da unidade aluno-aula-hora, os gastos totais da Escola poderiam ser orçamentados mediante simples multiplicação do número de unidades planejado pelo custo unitário conhecido.

Dêsse estágio ao chamado orçamento funcional (*performance budget*), a modalidade mais moderna — e também a mais lógica — de programação financeira das etapas de um plano de trabalho, é apenas um passo.

Por outro lado, assim expresso em unidades comparáveis, o plano de trabalho da Escola para cada ano letivo presta-se dócil e admiravelmente, tanto às fases administrativas da ordenação e do controle, durante a execução, quanto às tarefas corretivas posteriores, acaso necessárias: análise, interpretação e crítica.

Quem compulsua o relatório da EBAP correspondente a 1958, por exemplo, encontrará o seguinte trecho, o qual prescinde de maiores explicações:

“O cálculo do rendimento escolar é feito com base numa

unidade de trabalho imaginada pela própria Escola: *aluno-aula-hora*, isto é, *presença de um aluno durante uma hora de aula realizada*. Trata-se de uma unidade lógica de trabalho, de fácil aferição, e cuja generalização talvez pudesse contribuir para a eficiência da administração escolar.

O seguinte exemplo ilustrará o funcionamento do sistema. Imaginemos uma turma de 50 alunos, com três aulas semanais de Teoria e Prática de Planejamento durante o ano letivo. Multiplicando-se o número de alunos pelo número de aulas semanais, tem-se o programa de ensino em Teoria e Prática de Planejamento para cada semana. A verificação do rendimento é feita mediante o levantamento do número de aulas efetivamente dadas e do número de presenças de alunos em cada uma delas. Compara-se então o resultado com o programado, isto é, o número de unidades aluno-aula-hora *ideal* com o número *real*, chegando-se à porcentagem do rendimento escolar por semana, mês, semestre, ano, e para cada matéria, série e curso.

Se *nenhum* professor faltas-

se a *nenhuma* aula, e se *todos* os alunos comparecessem a *tô-das* as aulas, o índice de rendimento seria o *máximo ideal*, isto é, 100%. Na prática, porém, êsse ideal raramente ocorre, por isso que os professores mais pontuais e os alunos mais aplicados estão, naturalmente, sujeitos às contingências humanas — doenças, viagens imprevistas e inevitáveis, compromissos de família etc.

O desnível entre o programado e o realizado, desnível para o qual contribuem professores e alunos, é analisado semana por semana, e fica documentado nos quadros estatísticos do rendimento escolar, indicando o grau de responsabilidade de alunos e professores pela queda de rendimento.”

À míngua de uma coleção de unidades físicas adequadas, com que se pudessem medir as funções exercidas pela maioria das empresas públicas e particulares, emergiu lentamente da realidade e universalizou-se a prática de expressá-las em termos monetários. Em vez de se dizer, por exemplo, que o Departamento de Ensino da Fundação Getúlio Vargas deverá

produzir no próximo ano letivo 1 500 conclusões de curso técnico, 600 conclusões de curso colegial, 3 000 promoções de ano, etc. etc., diz-se, em linguagem administrativa — longe de ser satisfatória — que deverá gastar Cr\$ 98 000 000,00 para promover educação. Nesta síntese numérica está presente, em estado de repouso, todo o programa de ação do departamento. Por meio de sínteses semelhantes, geralmente dispostas sob a forma contábil, representa-se o custo total provável de cada função ou grupo de funções a cargo de um governo ou de uma empresa particular.

Ao conjunto de sínteses numéricas, expressando em termos de dinheiro a quantidade e, em certos casos, também a qualidade das funções de determinado órgão ou empresa — seja o Departamento de Correios e Telégrafos, seja a Fábrica Nacional de Motores — dá-se o nome de Orçamento, termo que aqui significa estimativa, avaliação quantitativa, embora imprecisa, de fenômenos futuros.

Das instituições e práticas orçamentárias de vários países começaram a emergir, assim,

certas generalizações provisórias, chamadas diversamente princípios, requisitos, máximas, postulados, axiomas, regras, cânones e critérios, os quais, por enquanto, são o material mais sugestivo, de que se poderá lançar mão, para se tentar o esboço de uma teoria geral de planejamento. Esses critérios surgiram como simples enumerações das qualidades ou atributos do processo orçamentário. Há certas regras de bom senso, a que os homens recorrem naturalmente, em face de situações similares, muito antes de qualquer esforço consciente no sentido de formulação de teorias. Surgindo primeiro com caráter descritivo, essas generalizações tendem a adquirir, pouco a pouco, pela repetição, caráter igualmente normativo, isto é — passam a ser considerados rumos gerais, guias amplos, indicações de procedimento, numa palavra — normas de ação.

Dada a incipiência da profissão de planejador, que está ensaiando os primeiros passos, é óbvio que essas generalizações, ora chamadas regras, ora máximas, ora cânones, ora princípios, terão que sofrer um

processo natural de elaboração, desenvolvimento, decantação, cristalização e seleção, antes de merecerem a categoria de princípios. Até que se consiga essa cristalização, não só o seu tratamento teórico, como no presente caso, senão também a sua aplicação prática, necessita, em cada instância, de defesa e justificação.

Registremos, por fim, a advertência seguinte: ao perscrutar o processo do planejamento, cumpre ao observador ter em mente e levar em conta grupos diversos de problemas, a fim de não incorrer em lamentáveis confusões de matéria científica, jurídica, constitucional, política, administrativa, econômica, técnica e financeira.

A esta altura de nossa análise, já podemos aventurar a seguinte afirmação: da prática orçamentária está emergindo um conjunto de regras, algumas das quais constituem o material com que se há de construir a teoria geral do planejamento. É principalmente com base nessas regras que vamos ensaiar a elaboração de uma teoria geral de planejamento.

Um ligeiro exame da evolu-

ção da idéia de tributação bastará para ilustrar, por analogia, o processo de elaboração do conteúdo teórico do planejamento. Assim como do conceito de donativo espontâneo emergiu, através de lentas transformações, a teoria da contribuição compulsória, assim também das práticas orçamentárias tradicionais estão desprendendo-se certos princípios que constituem, a nosso ver, as origens da teoria geral do planejamento.

Seligman discerne seis etapas na evolução da idéia de tributação.

*Primeira Etapa:* Ao originar-se, a idéia de tributo confunde-se com a de uma contribuição espontânea ou donativo voluntário.

*Segunda Etapa:* Mais tarde, não podendo manter-se com os donativos voluntários, os governos passam a implorar humildemente o apoio financeiro do povo; nessa etapa, o donativo já é solicitado.

*Terceira Etapa:* Com a continuação do hábito governamental de solicitar ajuda financeira do povo, a idéia de tri-

butação passa a ser considerada uma espécie de favor prestado à coisa pública sob a forma de assistência financeira.

*Quarta Etapa:* A idéia de tributação evolui para a idéia de sacrifício; já não é um favor prestado ao governo, muito menos um donativo, mas um sacrifício, que o contribuinte faz em benefício do governo.

*Quinta Etapa:* Surge a idéia de obrigação; em vez de fazer um sacrifício, o contribuinte passa a cumprir uma obrigação. É interessante observar a diferença de atitude psicológica que há entre quem faz um sacrifício, e quem cumpre uma obrigação. Subjetivamente, cumprir uma obrigação é menos penoso do que fazer um sacrifício.

*Sexta Etapa:* A idéia de tributação, já plenamente desenvolvida, transforma-se na teoria da compulsoriedade; já não se trata de donativo, nem de favor, nem de sacrifício, nem de obrigação, mas de contribuição compulsória, quer dizer, forçada, imposta, implacável.

Em resumo: o que hoje chamamos imposto era, a princí-

pio, um donativo espontâneo; passou depois a ser um donativo solicitado; em seguida passou a ser um favor; em seguida, um sacrifício; mais tarde, um dever social e, finalmente, uma imposição inescapável.

Através dos tempos, o homem foi descobrindo motivos novos, cada vez mais complexos e nomes diferentes para o mesmo ato — o de o cidadão abrir mão de uma parte de sua renda em benefício do Estado.

O ato de cada um contribuir com uma parcela da renda própria para manutenção do governo não se modifica através dos tempos. A maneira de considerar e classificar esse ato é que sofre uma evolução de grande envergadura, que vai da espontaneidade à compulsoriedade, ligando ou percorrendo todo o caminho que medeia entre esses dois extremos. O que hoje é compulsório, inelutável, fatal, era espontâneo na origem. Como se vê, a teoria da contribuição compulsória surgiu da contribuição espontânea.

Similarmente, certas práticas e procedimentos orçamentários, que surgiram e se desenvolveram por outras causas, transfor-

mam-se hoje em princípios de planejamento, assumindo até a estrutura complexa de uma teoria geral.

Há quem considere coisas distintas e separadas o orçamento e o planejamento. Erro de observação. O orçamento nada mais é, ou nada mais deve ser, do que uma etapa avançada, precontabilizada, do planejamento. Nenhum plano será exequível se o rol das coisas planejadas não passa pela fase orçamentária. O planejamento e o orçamento, como processos, são incoercivelmente complementares. O planejamento é o processo de escolha de objetivos, previsão e provimento de meios para levá-los a efeito. O orçamento é o processo de fixação de custos e cálculo de recursos para pagar as coisas planejadas. O planejador decide sobre o que fazer, quando fazer, onde fazer e como fazer. O orçamentista traduz em dinheiro o que vai ser feito e vincula recursos para o respectivo pagamento. Os dois processos são verso e reverso da mesma medalha.

Em última análise, as modernas práticas do planejamem-

to são variações refinadas e sofisticadas das velhas e toscas práticas orçamentárias.

Em verdade, não é preciso possuir a agudeza intelectual de um Bernard Shaw para perceber e avaliar as íntimas relações existentes entre o processo orçamentário e o processo planejador.

Com estas reservas e advertências em mente, repetido uma vez mais o aviso de que, por enquanto, estamos apenas analisando a massa de generalizações com que eventualmente se modelará um dia a *teoria do planejamento*, podemos prosseguir em nossa tentativa de formular *uma teoria de planejamento*.

O exame do acervo disponível parece sugerir que a ação de planejar tende a ser racional, se obedece a um certo número de cânones éticos, princípios lógicos e regras técnicas.

Em nosso esforço para reunir e condensar essas idéias esparsas, julgamos haver identificado seis cânones éticos, oito princípios lógicos e cinco regras técnicas, a que, tanto quanto possível, o planejador deve obedecer.

**PARTE II**

**UMA TEORIA GERAL DE PLANEJAMENTO**

## CAPÍTULO VIII

### OS CÂNONES ÉTICOS

#### O CANONE DA MAXIMA CONVENIÊNCIA SOCIAL

Tôda decisão sôbre o *que* fazer, *onde* fazer e *quando* fazer, que se tomar em qualquer empresa pública, ou particular, deve basear-se primeiramente no cânone da máxima conveniência social.

A medida que a tecnologia moderna multiplica as possibilidades de satisfação das necessidades humanas, e incute, por outro lado, novas aspirações ao homem, o govêrno como órgão do Estado é compelido a empreender cada vez mais a fundo serviços mais numerosos, quer dizer, tende a transformar e redistribuir recursos sociais mais e mais vultosos.

O progresso é uma espiral sem fim, e de desenvolvimento incoercível. A fim de que seus

benefícios aproveitem à maioria, é indispensável a intervenção do Estado.

De acôrdo com o ponto de vista popular, subjacente na escala de valôres do cidadão médio, os princípios que devem presidir ao emprêgo dos recursos sociais, geralmente apropriados pelo govêrno sob a forma de impostos, são: economia, eficiência e honestidade.

Êsses três postulados populares, fortemente sustentados pelo sólido bom-senso do povo em todos os países, são incontestavelmente sábios e prudentes. Traduzem, entretanto, apenas os anseios gerais, os altos padrões de comportamento a que o povo aspira para os serviços públicos.

A nosso ver, o supremo regulador do uso dos recursos coletivos deve ser, em última

análise, a promoção da máxima vantagem social.

Trata-se de uma aplicação particular às atividades públicas do princípio utilitarista que, embora mencionado de passagem por Hutcheson, Priestley e Beccaria, só teve circulação franca e universal depois que o filósofo e jurista inglês Jeremias Bentham o perfilhou, para lastrear a sua filosofia do utilitarismo.

Uma das proposições mais citadas de Bentham diz:

“Priestley foi quem primeiro (a menos que haja sido Beccaria) ensinou meus lábios a pronunciar esta verdade: a maior felicidade do maior número é o fundamento da moral e da lei.”

Do ponto de vista ético, não há dúvida de que o cânone da máxima conveniência social deve constituir a origem, o guia, a medida e o controle de toda ação empreendida pelo Estado, mediante o emprego de recursos sociais, levantados sob a forma de impostos.

Apesar da altruística beleza

contida no cânone do maior bem ao maior número, consideramos difícil — talvez seja até utópica — a sua observância sistemática em todos os casos de atividade governamental.

Que é a máxima conveniência social? A menos que cada cargo público seja exercido por uma infalibilidade, não se nos afigura possível realizar-se, invariavelmente, a situação ideal de subordinar o dispêndio de cada centavo dos dinheiros públicos ao critério da máxima conveniência social.

Poucos serão capazes de definir e fixar a máxima conveniência social — exceto em casos extremos e óbvios. Muitos serão capazes de perceber, — até intuitivamente — mas ninguém será capaz de medir o conteúdo de conveniência social de cada solução ou providência, de modo que se pudessem escolher, entre várias, a que produzisse certamente o maior bem ao maior número.

O cânone da máxima conveniência social não pode, pois, ser aplicado isoladamente, como preceito único. Para agir dentro da linha da máxima

conveniência social, é necessário observar uma série de preceitos mais simples, certos princípios lógicos e regras técnicas, cuja combinação habilita a empresa a aumentar o teor de benefício social de suas atividades. A observância do cânone da máxima conveniência coletiva realiza-se, assim, por via indireta.

Quando é que, ao utilizar os dinheiros públicos, o governo age de acordo com o cânone da máxima vantagem social? Haverá algum critério que permita ao observador mensurar o grau de vantagem social de cada despesa pública?

Na ausência de denominador comum, de padrão fixo, o julgador será guiado por uma escala particular de valores. Haverá sempre um coeficiente de subjetividade irreduzível na opinião de cada opinante.

Repetamos a pergunta: que é a máxima vantagem social? Na prática, a máxima vantagem social traduz-se em maior bem ao maior número.

É relativamente fácil determinar-se a grandeza do número. Sempre que os benefícios das atividades planejadas atingem, por exemplo, a mais de

50% da população, pode afirmar-se que, pelo menos do ponto de vista quantitativo, o postulado da máxima vantagem social está sendo observado. A sua realização está na razão direta do aumento dessa percentagem.

Quando, porém, tentamos determinar o que seja o bem, o maior bem ou o menor bem, deparamos com uma série de conceitos subjetivos, e, como tais, susceptíveis de interpretações distintas e até contraditórias.

O conceito de maior bem, maior benefício, não pode ser determinado objetivamente. Além disso, a sorte das gerações vindouras deve ser levada em conta. Como decidir em face de uma providência julgada capaz de beneficiar a maior parte da geração presente, mas, ao mesmo tempo, prejudicial à maior parte das gerações futuras?

A resposta de Luís XV ao saber que Frederico, o Grande, havia batido os exércitos franceses e austríacos na batalha de Rossbach — *Après nous, le déluge*, expressa a mais cínica das filosofias de governo.

O estadista é um curador do bem-estar dos contemporâneos, sem dúvida, mas também o é do bem-estar dos pósteros. Cumpre-lhe evitar o crime de sacrificar os interesses das gerações futuras aos interesses ocasionais das gerações presentes. Até que ponto, porém, deve o estadista poupar os recursos sociais, adiar as soluções e comprometer a prestação de benefícios coletivos, em nome das gerações futuras?

Na democracia, os detentores do poder são eleitos para cuidar dos interesses dos coevos, ou dos interesses dos que virão trinta, cinqüenta ou cem anos depois?

A única maneira de se estabelecer um critério para determinação do que seja bem ou mal, em relação a uma coletividade politicamente organizada, será considerar a personalidade humana um valor intrínseco indiscutível, digno de respeito e de preservação. Tudo que contribuir para dignificar, proteger, amparar o homem, tornar-lhe a vida mais amena, mais agradável, mais longa, deverá ser considerado como benefício social líquido. *Per contra*, tudo que concorrer para

explorar, degradar, aviltar o homem, atirá-lo à miséria, escravizá-lo ao trabalho, ou ao vício, ou a outro homem, *ipso facto* será o reverso da medalha, o malefício, a coisa indesejável.

Seja como fôr, a observância do cânone da máxima conveniência social depende da estimativa do grau de benefício coletivo das atividades planejadas e executadas.

No capítulo II de seu livro *Princípios de Finanças Públicas*, Hugh Dalton, ex-Chanceler do Erário Inglês, indica três condições de benefício social. A primeira diz respeito aos serviços indivisíveis de proteção à coletividade contra desordens internas e ataques externos; a segunda confunde-se com a melhoria da produção; a terceira consiste no ajustamento da distribuição.

A realização da máxima vantagem social pressupõe, assim, de acôrdo com Dalton, a prestação de benefícios não econômicos e de benefícios econômicos. Os não econômicos são, entre outros: a defesa nacional, a manutenção da ordem interna, a proteção da integridade física e da propriedade. Os eco-

nômicos são, entre outros: o aumento da capacidade produtiva, a organização racional da produção, a melhoria da composição e dos padrões da produção, a redução da desigualdade de rendas entre os indivíduos e famílias integrantes do Estado, a diminuição das flutuações que se verificam na renda de determinados indivíduos e famílias, especialmente nos segmentos mais pobres.

Os benefícios não econômicos confundem-se com as funções essenciais do Estado. Com efeito, se deixa de prover à defesa da população contra ataques externos, o Estado, *ipso facto*, cai em colapso, pelo menos temporariamente, passando à condição de território ocupado.

Se, por outro lado, não provê aos serviços de proteção à vida e à propriedade e à manutenção da ordem interna, geralmente a cargo de tribunais, câortes de justiça e corpos de polícia, o Estado deixa igualmente de subsistir como tal, sendo substituído pelo caos, pela guerra civil, ou pela anarquia.

De sorte que os serviços de proteção representam condi-

ções intrínsecas da existência do Estado. Em outras palavras: não se trata de serviços opcionais, que o Estado preste ou deixe de prestar, a seu talento, segundo o capricho dos governantes, a ideologia do momento, a constituição política adotada etc.

Há casos em que, por demasiado pequeno, ou demasiado fraco, o Estado não poderá proteger o respectivo povo contra agressões externas, senão por meio de alianças e pactos militares. Mais recentemente, as organizações estabelecidas como guardiãs da paz e segurança internacionais, como a antiga Liga das Nações e a atual Organização das Nações Unidas, diligenciam tornar desnecessários os exércitos e meios de defesa, de que carece a maioria dos países.

Os benefícios econômicos, que se refletem na melhoria quantitativa e qualitativa da produção e na melhoria da distribuição, êstes sim, podem, até certo ponto, ser considerados serviços opcionais. Quer dizer: o Estado: a) pode abster-se de prestá-los; b) pode intervir discretamente na produção e na distribuição; c) pode che-

gar ao extremo de assumir o contrôlo total de uma e de outra. Ao fazê-lo, estará agindo ou não de acôrdo com o princípio da máxima vantagem social. O grau de intervenção do Estado na produção e na distribuição não representa, por si só, garantia de aumento das vantagens sociais.

É possível haver situações em que o rendimento econômico por homem-hora seja dos mais elevados, e em que a distribuição dos bens de consumo seja feita de acôrdo com o postulado marxista:

— “De cada um segundo a sua capacidade, a cada um segundo as suas necessidades”, e ainda assim não haver aumento proporcional das vantagens sociais.

As três condições de benefício social indicadas por Hugh Dalton, a saber, a proteção coletiva, o aumento da produção e a melhoria da distribuição, obviamente estão em harmonia com o critério teleológico acima referido, de considerar a personalidade humana um valor intrínseco indiscutível.

Supõe-se que apesar de indi-

visível, a proteção coletiva beneficia particularmente cada indivíduo; que o aumento da produção significa mais recursos sociais disponíveis; que a melhoria da distribuição representa um esforço no sentido de diminuir as desigualdades individuais de fortuna, renda, capacidade, saúde e ambições.

O govêrno que se empenha honestamente em prover os serviços de proteção coletiva, em estimular a produção de bens materiais destinados a satisfazer às necessidades humanas e em intervir na distribuição para torná-la mais justa, mais abrangente, mais universal, certamente estará contribuindo para melhorar o quinhão de bem-estar e de civilização de seus componentes humanos.

O usufruto e gôzo dos bens materiais constitui um meio eficaz de aumentar o quinhão de benefício do homem e de libertá-lo das precariedades e privações decorrentes da pobreza.

Na escala de valôres da civilização contemporânea, a posse e o gôzo de bens materiais encarnam uma ambição coletiva, a que permanecem insensíveis

apenas os santos, os faquires e os nihilistas, isto é, um reduzidíssimo grupo minoritário do gênero humano.

A posse, a detenção e o gôzo de bens materiais representam para o homem não apenas a redenção contra a miséria, a satisfação das necessidades básicas, senão também um índice de importância social.

Na *Teoria da Classe Ociosa*, um dos poucos livros clássicos americanos, Veblen analisa perucientemente o consumo ostentoso (*conspicuous consumption*), destinado muito mais a satisfazer à necessidade psicológica de ser importante, de ser gente bem, do que às necessidades físicas de alimentação, abrigo e conforto. O consumo ostentoso dá ao titular a sensação euforizante de pertencer às minorias privilegiadas, espécie de renda psicológica vizinha da *psychic income*, e cuja manifestação mais palpável é o prestígio social ordinariamente associado à posse notória de objetos de luxo, ou desnecessariamente lúxuosos.

Apesar das dificuldades inerentes à sua prática, não há negar a sabedoria e ignorar a be-

leza do cânone da máxima conveniência social como guia moral do planejador.

Uma combinação dêste com os demais cânones éticos, os princípios lógicos e as regras técnicas de planejamento, que nos propomos a examinar no presente curso, pode contribuir para minimizar os riscos do planejamento de atividades públicas e particulares.

O planejamento — define Muñoz Amato — “é a formulação sistemática de um conjunto de *decisões*, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Um plano consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade e qualidade, na localização espacial de atividades e outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa ou de um grupo”.

Em outras palavras, planejar equivale a responder claramen-

te a pelo menos três questões:

- a. *que* fazer?
- b. *onde* fazer?
- c. *quando* fazer?

Sustentamos e vamos demonstrar a seguinte tese: *tôda decisão* de uma empresa, pública ou privada, *sôbre que fazer, onde fazer e quando fazer, deve* sujeitar-se, entre outros, aos cânones da *honestidade e publicidade*.

#### O CANONE DA HONESTIDADE

No planejamento de quaisquer atividades, governamentais ou privadas, destinadas a promover o benefício do maior número, é intuitivo que se deve obedecer rigorosamente ao cânone da honestidade.

Em primeiro lugar, porque se trata, no caso do govêrno, da utilização de recursos sociais obtidos através da tributação. É de rigor ético, portanto, que êsses recursos sejam totalmente devolvidos à coletividade, sob a forma de serviços ou benefícios tendentes a proteger, reforçar e aumentar o bem-estar geral.

Em segundo lugar, porque a aplicação inescrupulosa de re-

ursos sociais arrecadados sob color de financiar empreendimentos de interêsse geral, tem o aspecto de dupla fraude: fraudada o contribuinte compulsório, pois desvia para fins inconfessáveis a contribuição dêle retirada sob a ação coercitiva do Estado; e fraudada o membro da comunidade, porque lhe nega ou lhe retarda a prestação de serviços que lhe tornariam a existência mais segura, ou mais fácil, ou mais agradável.

Cumpra, pois, ao planejador de obras públicas aderir irrevogavelmente ao cânone da honestidade — tanto na forma, quanto no fundo da ação de planejar. Não basta a pureza da intenção, a autenticidade dos meios e recursos, a lisura dos métodos. É preciso que a ação de planejar e os planos decorrentes sejam cristalina-mente honestos, de modo que não parem quaisquer dúvidas sôbre a integridade do planejador, a sua idoneidade profissional e o desempenho de seu papel.

O cânone da honestidade impõe, aos que detenham a faculdade de formular política e fixar objetivos, o dever de ser

francos, não ocultar parcela alguma de suas intenções, dizer as razões reais por que optam por esta ou aquela solução; e impõe, ao planejador, o dever de ser genuíno no exercício de suas funções, rigoroso no levantamento dos fatos e sincero nos pareceres que emitir e planos que elaborar.

No caso das empresas particulares, a honestidade no planejamento reflete-se na qualidade dos produtos e nas relações com os clientes. A lisura de conduta não merecerá talvez as preferências de muitos industriais e comerciantes, mas as empresas dirigidas por homens de visão tendem para a prática da honestidade em todas as relações com as respectivas clientela.

A estrita observância do cânone da honestidade cria para a tarefa planejadora o clima de verdade e decência preferido pela maioria dos homens.

Não é só por essa razão moral, porém, que cumpre observar o cânone da honestidade. Há também razões de ordem prática: a *la longue*, não há ação planejadora que possa prevalecer, sem esse clima de moralidade. Portanto, para to-

do homem público, *honesty is the best policy*.

Não nos parece necessário insistir no dever sagrado, que cumpre indistintamente, a todo planejador, de cingir os seus planos aos mais severos e óbvios padrões de honestidade. Em uma palavra: cumpre-lhe ser honesto e parecer honesto.

#### O CANONE DA PUBLICIDADE

Este cânone justifica-se pelo próprio enunciado. O emprego de dinheiros públicos para a solução de problemas coletivos, assim como o empreendimento de obras destinadas a fazer o maior bem ao maior número, pressupõe necessariamente publicidade: honesta, regular, simples e efetiva.

Planejadores crípticos que envolvem os seus planos no manto do mistério, para nos servir de uma imagem literária, dificilmente estarão imbuídos de propósitos honestos. Se o objetivo dos empreendimentos planejados é disseminar benefícios através de meios lícitos e racionais, como se justificaria o mistério, a ausência de publicidade ou a publicidade incompleta?

É evidente que o planejamento de obras públicas de qualquer natureza, exceto nos casos em que a própria segurança do país esteja em jôgo e a publicidade possa beneficiar o inimigo, deve ser precedido, acompanhado e seguido de ampla publicidade.

A publicidade do planejamento e dos planos não deve, entretanto, servir de pretexto para exaltar os ocupantes ocasionais do poder, os políticos em circulação, os presidentes de autarquias, os candidatos às próximas eleições ou os próprios planejadores.

Os políticos militantes e seus acólitos e validos frequentemente são inclinados a ver, na publicidade financiada pelos cofres públicos, em tórno dos planos de trabalho governamental, excelente meio de promoção de seus interesses eleitorais.

Se não fôr observado com absoluta isenção, o cânone da publicidade pode, assim, degenerar em conveniente franquia teórica para coonestar a propaganda de pessoas, partidos e ideologias, sutil ou abertamente instilada nas mensagens, relatórios, comunicados, entrevis-

tas e até nos próprios documentos em que se consignam os planos.

É de rigor que a observância do cânone da publicidade em matéria de planejamento e planos de obras governamentais se faça estritamente sob a égide do cânone da honestidade.

A publicidade deve ser honestamente concebida, elaborada, dirigida e executada para informar, esclarecer, dar conhecimento, não para convencer, persuadir ou comover o público.

A publicidade deve, pois, ser feita para ajudar o público a formar livremente opiniões sobre os planos que estejam em elaboração, *jamaiz* para vender ao público *opiniões* preformadas, favoráveis a esta personalidade, ou contra aquêlê partido.

Trata-se de divulgação regular, sóbria, direta, acessível à compreensão do grande público. O conteúdo dessa divulgação deverá constituir-se de informações objetivas, — gastos, dados, algarismos, preços — expostas de maneira lógica e simples, para que veiculem idéias exatas e precisas sobre os planos a que se refiram. Os con-

ceitos subjetivos, as apreciações, os qualificativos, as opiniões políticas não teriam cabimento aqui.

Conclui-se que, no processo geral do planejamento, o cânone da publicidade pode ser violado de duas maneiras: — por omissão e por adulteração. A omissão de publicidade, ou seja, o silêncio deliberado sobre o planejamento de realizações e obras públicas que irão onerar e afetar coletividades inteiras, gera um ambiente ominoso de conspiração e mistério, de todo em todo incompatível com o regime democrático. Por outro lado, quando alguém se vale da publicidade de um planejamento para incensar os poderosos do dia, ou para exaltar candidatos a cargos públicos, viola por adulteração o cânone ético da publicidade.

A propaganda pessoal, ainda que de indivíduos competentes e idôneos, é contra-indicada na publicidade dos planos: esta deve primar pela isenção e desinteresse.

Nas empresas particulares, os meios destinados à execução dos planos geralmente não procedem dos cofres públicos. Nem por isso, entretanto, o

usuário ou consumidor deixa de sofrer prejuízos indiretos, causados pelos erros de planejamento dos empreendedores privados. A própria comunidade poderá sentir, em certos casos, as conseqüências do mau funcionamento de uma empresa particular. Contudo, os prejuízos diretos e palpáveis são absorvidos pelos sócios, acionistas, fornecedores e empregados. Conseqüentemente, no caso do planejamento de atividades particulares, o cânone da publicidade tem aplicação limitada. Ao passo que é um *dever* em se tratando de atividades públicas, não passa de um *recurso*, mais ou menos conveniente, em se tratando de atividades particulares.

#### O CANONE DA ACEITABILIDADE

O cânone da aceitabilidade rege mais a ação do líder, que formula políticas e fixa objetivos, do que a ação de quem converte as políticas e os objetivos em planos de trabalho.

É ao detentor do poder e da oportunidade de decidir o *que* fazer, *onde* fazer e *quando* fazer que compete observar o cânone da aceitabilidade.

Certos empreendimentos governamentais provocam mudanças técnicas acentuadas, às vezes drásticas, nos hábitos e predileções da população. Nos países subdesenvolvidos, especialmente, o planejamento governamental concentra-se no desenvolvimento econômico. Isto implica mudanças técnicas que se refletem nos costumes, tradições e preferências das populações interessadas. Quem poderia calcular a ôlho, por exemplo, o impacto da eletrificação do Vale do São Francisco nos costumes e tradições dos habitantes da região? Os gostos, as simpatias, as relações de família, as superstições, os hábitos alimentares, as crenças, os valores morais — tudo isso é afetado, variando a influência das mudanças técnicas com a idade, o grau de instrução e a experiência social dos indivíduos atingidos.

Deve a introdução de mudanças técnicas de tal porte, que aluam uma constelação cultural antes de elaborar outra para substituí-la, ser feita à revelia das populações afetadas?

Ainda que tais empreendimentos sejam concebidos e rea-

lizados com a intenção de melhorar as condições de vida do agregado humano, é de rigor ético obter-lhe a anuência prévia.

O cânone da aceitabilidade consiste, pois, na verificação dos sentimentos predominantes no agregado humano relativamente às possíveis soluções entrevistas para os problemas públicos. Cumpre que essa verificação seja feita *durante* a fase de formulação da política, antes da seleção dos objetivos.

Compete aos servidores públicos — tanto aos eleitos quanto aos nomeados — procurar fazer o maior bem ao maior número. O cânone da máxima conveniência social baseia-se nos mais sólidos fundamentos éticos. Mas quem pode determinar, infalivelmente, qual a solução mais conveniente para o maior número?

No momento de decidir o que fazer, isto é, de fixar objetivos, os detentores do poder muitas vezes são levados por juízos abstratos, categorias subjetivas de valor, inclinações intuitivas, meros sentimentalismos. Conseqüentemente, estão sujeitos a cometer formidáveis erros de escolha e de priorida-

de. A história política e administrativa dos povos está cheia de erros dessas duas categorias, cometidos — não raro com a melhor das intenções — pelos reis, príncipes, pelos ditadores, pelos chefes de Estado, pelos generais.

É claro que a comissão de erros de escolha de objetivo por parte de um chefe de Estado pode ser evitada ou atenuada pela ação de assessôres especializados. Não obstante, o perigo de uma decisão maléfica para a coletividade interessada está sempre de prontidão.

Daí a necessidade da consulta democrática, da sondagem de opinião, da verificação das inclinações e tendências do povo — antes que um empreendimento de vulto, contrário às mesmas, seja planejado e pôsto em execução.

O cânone da aceitabilidade não tem por fim apenas evitar, pela sanção coletiva prévia, os erros de comando. Pode acontecer que uma obra governamental seja oportuníssima, venha trazer benefícios gerais, fazer o maior bem ao maior número, e ainda assim não conseguir a aceitação da coletividade beneficiada e chegar

mesmo a provocar-lhe repulsa. Não só de pão vive o homem. Ninguém tem o direito de impor mudanças de hábitos às massas. Se bem que o progresso seja uma aspiração humana universal, haverá grupos que, por misoneísmo, apêgo cego a certas tradições, ou por crenças religiosas, se opõem sistematicamente a tôdas as mudanças.

Vem à tona a indagação: deve o servidor público, ainda que sabidamente mais bem informado do que o cidadão comum, planejar tais e tais obras públicas, não reclamadas por ninguém, à revelia dos indivíduos afetados?

O planejador que emprega os bens e a renda de grupos particulares organizados em emprêsas com finalidade de lucro, pode propor, sancionar ou promover planos de trabalho sem se preocupar muito com a reação dos acionistas, desde que esteja convencido da justiça e conveniência daqueles planos. Mas o político que decide em matéria de empreendimentos públicos e o técnico que planeja a sua execução não podem conceder-se tal amplitude de arbítrio. É preciso conhecer as preferências da

clientela. Cumpre-lhes não navegar contra a maré das aspirações e anseios gerais do povo. A aceitação coletiva, expressa ou tácita, pelo menos da maioria, é indispensável para que os planos de trabalho governamental tenham bom êxito e possam ser implementados em clima de compreensão e concórdia.

Quando Solon declarava que havia elaborado para Atenas não as melhores leis, mas as leis melhores que os atenienses poderiam suportar, dava um exemplo de obediência ao cânone da aceitabilidade.

Nas sociedades organizadas existem, ao lado de instituições políticas, sociais e religiosas, certos intangíveis, ou sejam, tradições persistentes, a que Pareto chamou *resíduos*. Existem, igualmente, tendências emergentes, mudanças lentas de rumo, a que podemos chamar *sinais dos tempos*. O estadista, que sente os *resíduos* e capta os *sinais dos tempos*, não tem dificuldade para decidir e agir de acôrdo com o cânone da aceitabilidade.

As organizações internacionais, principalmente a UNES-

CO e o Departamento de Assistência Técnica das Nações Unidas, dispensam atenção cada vez maior às conseqüências psicológicas das mudanças culturais, acarretadas pela introdução de novas técnicas nas áreas subdesenvolvidas.

O volume intitulado *Cultural Patterns and Technical Changes*, que a UNESCO fêz preparar sob a orientação da antropóloga Margaret Mead, é hoje uma espécie de *vade mecum* de milhares de *experts*, espalhados por tôdas as áreas subdesenvolvidas do mundo, em missão de assistência técnica.

As organizações internacionais, que mobilizam êsse exército de especialistas, empenhadas em acelerar o progresso econômico das áreas atrasadas, se preocupam, mais e mais, com problemas como êstes, estreitamente relacionados com o cânone da aceitabilidade: como pode um perito, membro de um grupo internacional incumbido de dar assistência técnica, prestar a um povo estranho a ajuda solicitada? Como minimizar, para a saúde men-

tal dos povos subdesenvolvidos, os riscos decorrentes dos câmbios culturais?

Os estudos globais de cultura, procedidos por técnicos da UNESCO na Birmânia, Grécia, nas Ilhas Palo, e em New México, bem como os estudos transculturais dos aspectos de mudanças técnicas introduzidas na agricultura, nos hábitos de alimentação, na assistência à maternidade e nos cuidados à infância, na saúde pública, na industrialização, na educação fundamental, igualmente feitos em várias partes do mundo por sociólogos, antropólogos, economistas e educadores, vieram demonstrar, além de qualquer dúvida, a importância da adesão dos agregados humanos a todo e qualquer plano que se reflita no seu desenvolvimento econômico e progresso social, muito especialmente nas áreas subdesenvolvidas.

A proteção da saúde mental das populações, que vão auferir os benefícios de empreendimentos governamentais, deve ocupar lugar de destaque na lista dos cuidados de quem decide o que fazer e de quem planeja o que deve ser feito.

Daí a necessidade de obediência estreita e sincera ao cânone da aceitabilidade. Essa obediência não quer dizer que os poderes públicos devam prescindir dos meios a seu alcance para conquistar, pela educação e pela persuasão, o apoio dos agregados humanos; o que o cânone da aceitabilidade requer é que esse apoio seja angariado *antes*, não *depois*, de tomadas as providências e executados os planos que oneram e afetam as populações interessadas.

Não cabe ao planejador, porém, a tarefa de *vender* idéias e de convencer coletividades. A sua ação deve começar no momento em que a coletividade, já convencida, passa a aceitar de boa-fé, sem reservas, as soluções entrevistadas para este ou aquele problema coletivo.

#### O CANONE DO BENEFÍCIO

Ao escolher os objetivos de uma empresa, pública ou particular, para fins de planejamento, o planejador deve ter por lema principal e permanente, como já vimos, a promoção da máxima vantagem social.

Nas empresas públicas, sobretudo, o critério da máxima vantagem social deve prevalecer em todos os casos — só por exceção poderá ser substituído pelo do mínimo sacrifício coletivo.

O cânone do benefício consiste em velar por que os empreendimentos públicos, custeados com o produto dos impostos, promovam efetivamente importantes e inequívocas vantagens sociais, como, por exemplo, o aumento da produção, a melhoria qualitativa da produção, a elevação dos padrões de vida, a redução progressiva das desigualdades econômicas individuais, a difusão da cultura, a proteção do todo social contra agressões externas e desordens internas.

Incluimos o cânone do benefício entre os cânones éticos, porque o seu enunciado e a sua aplicação se conectam com o cânone da máxima conveniência social.

Embora assim pareça, a aplicação do cânone do benefício às atividades governamentais não implica preferência sistemática pelos empreendimentos de maior vulto — de que logicamente se esperam benefí-

cios mais consideráveis — em prejuízo de empreendimentos secundários. Pode ocorrer que, na distribuição dos recursos do povo, certos serviços essenciais, como os de segurança nacional, atinjam determinadas proporções, sendo daí por diante mais conveniente, e até necessário, estabilizá-los ou mesmo reduzi-los, a fim de que recursos mais abundantes sejam canalizados para outros serviços, como a educação, a saúde pública, o aumento da produção, a defesa do consumidor etc, etc.

A observância do cânone do benefício impõe ao planejador uma atitude de contínua vigilância e aguda perspicácia na análise dos objetivos. Cumpre evitar que as propostas e iniciativas oriundas de cada departamento sejam aceitas sem confronto com as propostas e iniciativas concorrentes.

Não somente a extensão e a intensidade, senão também a duração e a oportunidade dos benefícios devem pesar no julgamento do planejador e influir na escolha dos objetivos. Figuremos, por exemplo, um empreendimento considerado suscetível de trazer grandes

benefícios em futuro remoto, quando as condições do agregado humano poderão diferir muito das que prevalecem no momento da escolha. Não seria preferível substituí-lo por qualquer outro empreendimento que, embora não se considere igualmente benéfico, produza benefícios imediatos, ou em futuro próximo?

A questão da conclusão física dos empreendimentos deve também influir nas decisões do planejador. Um empreendimento como o Açude Orós, no Ceará, que esteve em obras mais de 40 anos, acabando por ser destruído pelas enchentes de 1960, não trouxe os benefícios previstos. Pode dizer-se que, em virtude de sua acidentada e longa construção, nada mais fez do que consumir recursos e energias humanas, que poderiam ter realmente beneficiado a região, se utilizados seletivamente em empreendimentos de menor vulto, porém de realização pronta e segura. O caso do Açude Orós representa uma instância em que o cânone do benefício foi violado em nome do cânone da máxima conveniência social. Quando se decidiu construí-lo,

ninguém poderia criticar a decisão. Dentro da problemática do Ceará, um açude das dimensões de Orós, *se construído e passasse a desempenhar as funções respectivas*, estava destinado a fazer o maior bem ao maior número dos habitantes da região. Entretanto, não se havendo convertido em realidade, permanecendo em construção tão longamente que acabou por ser inutilizado pela causa menos provável no Nordeste, uma enchente diluviana, o empreendimento trouxe malefícios imprevistos em vez dos benefícios esperados.

Discorrendo sobre o cânone do benefício nas despesas públicas, Findlay Shirras, Professor de economia da Universidade de Bombaim, indica a regra seguinte, dando-a como geralmente aceita: nenhuma despesa pública é legítima se destinada a beneficiar indivíduos isolados ou grupos restritos da população, salvo se:

- a) o montante fôr pequeno;
- b) houver base legal para reclamá-la judicialmente;
- c) tiver por fim dar conteúdo prático a uma política tradicional.

Nas empresas particulares, o cânone do benefício tem sentido limitado. Não se trata, no caso, de benefício da coletividade indefinida, considerada no seu todo, mas da coletividade diretamente ligada à empresa, isto é, os proprietários, sócios ou acionistas, os empregados, os clientes e os fornecedores.

Embora *desejável* e ético que a conduta dos negócios nas empresas privadas se subordine aos interesses gerais, o móvel de suas atividades — o lucro material — freqüentemente as orienta para a defesa intransigente de interesses particulares, às vezes egoístas. É compreensível que assim aconteça, porque a empresa particular que deixa de produzir lucros e entra na fase de autofagia perde a razão de ser, tende para a liquidação ou falência. Produzir lucros ou perecer — eis o dilema fatal da empresa particular. A observância do cânone do benefício nas empresas particulares consiste em planejar e executar as suas atividades de modo que a auferição de lucros e a distribuição de dividendos não antagonizem os interesses da coletividade. É

perfeitamente possível fazer uma empresa particular produzir lucros sem ofender os interesses gerais. Nesse caso, o cânone do benefício não sofre violação.

### O CÂNONE DA SANÇÃO

Nenhum empreendimento público deve ser planejado sem autorização clara e consciente de quem de direito, Presidente, Ministro, Diretor, Superintendente ou qualquer outra autoridade legal.

Trata-se de um cânone muitas vezes desrespeitado abertamente ou contornado “quimicamente”, para empregarmos um termo da gíria burocrática brasileira.

O cânone da sanção é importante, entre outros motivos, porque, em freqüentes casos, um empreendimento novo significa apenas o estágio inicial de uma cadeia indefinida de despesas conseqüentes.

Ao passar da fase do planejamento para a da execução, todos os empreendimentos públicos implicam emprêgo de recursos sociais. Cumpre evi-

tar, pois, que se iniciem certos empreendimentos que, sabidamente, venham mais tarde a acarretar novas despesas, estas de alçada superior e conseqüentemente escapam à sanção da autoridade inferior. A construção de um edifício destinado a um hospital, por exemplo, pressupõe, sem dúvida, uma cadeia indefinida de despesas decorrentes da manutenção do estabelecimento. Desrespeitado o cânone da sanção, pode acontecer que a autoridade superior, incumbida de fazer funcionar o hospital, não disponha de recursos, ou não queira assumir os novos encargos na ocasião.

A observância do cânone da sanção é simples. Basta que o

planejador tenha o cuidado de averiguar se o nôvo empreendimento foi efetivamente autorizado por quem de direito.

Nas emprêsas particulares, em que a hierarquia ordinariamente é mais definida e as relações de chefe-subordinado são mais rígidas, haverá menos oportunidades para inobservância intencional do cânone da sanção.

De qualquer maneira, nas emprêsas públicas tanto quanto nas particulares, é de rigor o mais estrito respeito ao cânone da sanção. Nenhuma obra deve ser planejada, nada deve ser empreendido sem a sanção — prévia e inequívoca — da autoridade competente.

## CAPÍTULO IX

### OS PRINCÍPIOS LÓGICOS

#### O PRINCÍPIO DA PESQUISA

Pesquisar significa buscar deliberadamente os fatos com o objetivo de entrar na posse da realidade. No sentido de função administrativa auxiliar, é o procedimento mediante o qual o administrador adquire, mede e controla o conhecimento dos fatos. É por meio da pesquisa metódica e deliberada que êle chega a descobrir as relações de causa e efeito no campo que administra. Administrar é, em última análise, tomar decisões, optar por êste ou aquêle método de ação, escolher entre esta e aquela outra solução. Optar por um método de ação, escolher uma solução e tomar decisões são outros tantos processos intelectuais, que se devem basear no conhecimento integral dos fa-

tos pertinentes. Daí a importância da investigação para o administrador. O administrador que decide antes de conhecer todos os fatos da situação, é um irresponsável. A ação administrativa inteligente deve emanar do conhecimento completo dos fatos. O administrador capaz tem que ser, antes de tudo, um realista impenitente. A pesquisa é o seu instrumento de contato com a realidade.

Já sabemos que o planejamento é um processo intelectual de selecionar objetivos, e prever e dispor os meios necessários para realizar — em local certo e tempo prefixado — fins exata e precisamente definidos.

Em outras palavras, planejar equivale a responder claramente a pelo menos três questões:

- a. *que* fazer?
- b. *onde* fazer?
- c. *quando* fazer?

A resposta a cada uma dessas questões é dada sob a forma de uma ou várias decisões.

Por que via se deve chegar a essas decisões? Pela via do capricho? Pela via do sentimento? Pela via da preferência pessoal? Pela via do palpite? Pela via da superstição?

Não, enfaticamente, não; não por qualquer dessas vias. O planejamento, etapa inicial do processo administrativo, baseia as suas decisões no conhecimento direto, integral, atualizado e rigorosamente conferido dos fatos e circunstâncias pertinentes. Daí a imprescindibilidade da pesquisa.

Planejar não é partir do nada. Planejar é preparar um programa de ação, com o objetivo de conseguir determinados resultados. O princípio da pesquisa impõe-se, assim, com força irresistível, porque, sem pesquisa, não será possível o conhecimento objetivo dos fatos. E sem êsse conhecimento, não será possível influir no seu comportamento futuro. É por intermédio da pesquisa siste-

mática, organizada, formalmente estabelecida, bem equipada de material e de homens, fazendo o melhor uso possível das técnicas disponíveis, que o planejador consegue assenhorar-se das informações, dos dados e fatos de que necessita, para usá-los como material de planejamento.

Todo trabalho de planejamento pressupõe, assim, duas fases anteriores: a da pesquisa, destinada a reunir documentação para permitir a posse da realidade, e a da previsão, destinada a estimar, com base no passado e no presente, o comportamento futuro dos fenômenos envolvidos.

Cada situação particular oferece a sua própria constelação de circunstâncias: ainda que os fatores influentes não variem, sempre variará o pêso de cada um. Não existem situações administrativas siamesas. Cada situação com que o planejador se defronta é singular, embora possa apresentar traços de semelhança com exemplos passados. A história não se repete. Cumpre-lhe, pois, estar sempre atento para a variabilidade de situações.

É através da pesquisa que

êle evita o êrro primário de confiar em "receitas" técnicas, apreendidas nos livros, para resolver problemas reais. O conhecimento teórico ou generalizado e o conhecimento direto de outras situações têm valor apenas como guias, rumos, aproximações, na busca do conhecimento específico das situações novas, sem o qual a tarefa de planejar carece de base lógica.

Pareceria inútil, pois, insistir na necessidade de começar tôda ação planejadora pela pesquisa minuciosa dos fenômenos e fatos sôbre que essa ação haja de incidir.

Cumprê que, em cada caso, se descubra, pela pesquisa, aquilo a que Mary Parker Follet chamou "lei da situação", e que a ação planejadora se estribe em fatos reais, não em similaridades supostas, muito menos em sentimentos, sonhos e palpites.

#### O PRINCÍPIO DA PREVISÃO

Prever é discernir o comportamento futuro dos fenômenos com que se tem de avir o administrador. Prever é utilizar os dados da pesquisa em pro-

veito da ação administrativa. Na tecnologia fayoliana, prever tem significado mais amplo do que aquêle que usualmente se atribui a êsse verbo. Significa perscrutar permanentemente o futuro, à luz dos melhores elementos informativos disponíveis sôbre o presente e o passado; e preparar-se para a ação, não de modo mecânico, mas de modo sistemático.

Ê prevendo que o administrador provê e previne, isto é: faz como que as coisas aconteçam ou deixem de acontecer, segundo os interêsses da empresa administrada. Prever é começar a planejar.

O planejamento é um esforço consciente que o homem faz para se antecipar ao futuro. Para influir no comportamento de pessoas e instituições, de modo que elas colaborem na execução dos planos, ou pelo menos aceitem os seus objetivos, é necessário prever as reações de umas e outras. Por outro lado, os fenômenos e fatôres previstos nos planos também oferecem tendências e inclinações. Cumprê identificar estas e determinar aquelas, para que o planejador não co-

meta o pecado de falta de visão e realismo. O planejamento é, antes de tudo, preparação para o futuro.

Diz Fayol: "O plano de ação é, ao mesmo tempo, o resultado visado, a linha de conduta a seguir, os meios a empregar. É uma espécie de quadro do futuro, em que os acontecimentos próximos figuram com certa nitidez, segundo a idéia que deles se forme, e em que os acontecimentos remotos aparecem gradualmente mais vagos. É a marcha da empresa, prevista e preparada para um período determinado de tempo."

A idéia de previsão permeia, como se vê, o conceito de planejamento, com êle se confundindo.

A previsão é, pois, um guia necessário da ação planejadora. E deve ser levada em conta precisamente depois de terminada a pesquisa, no momento da interpretação dos fatos. O que é constante no passado, é provável no futuro — ensina um postulado estatístico. Pela pesquisa, o planejador identifica as constâncias do passado; pela previsão, extrapola as probabilidades futuras. A pesqui-

sa e a previsão representam, assim, os parâmetros controladores, as vigas mestras da ação de planejar.

É evidente que não basta apenas pesquisar. A pesquisa conduz ao conhecimento de fatos presentes e passados. Antes do planejamento e depois da pesquisa, deve-se ocupar com a previsão. Esta permite ao planejador projetar-se no futuro, perscrutar, avaliar, estimar, numa palavra, prever com um grau aceitável de probabilidades o que vai acontecer.

A previsão é a antecâmara do planejamento, tanto mais importante quanto é sabido que oferece ao planejador as oportunidades adequadas para que êle, pela análise, pela avaliação minuciosa dos fatos, mova a manivela do tempo para a frente e, assim, depois de haver entrevistado o futuro, elabore o plano de ação, que é, — por definição, preparação para o futuro.

#### O PRINCÍPIO DA INERÊNCIA

Processo contínuo na vida de cada pessoa e de cada institui-

ção, o planejamento é inerente a todos os desígnios humanos. Segundo John D. Millet, abrange todos os aspectos da vida humana, diz respeito a todas as fases da atividade de que o homem participa, seja individualmente, seja como parte de grupo organizado (1). Outro autor, Harlow Person, afirma que o planejamento "começou com o primeiro ser humano e, desde então, permaneceu simples prática natural de todos os indivíduos e grupos" (2).

Apesar de sua aparente recenticidade histórica, o planejamento data de épocas imemoriais. Consideremos, por exemplo, a construção das pirâmides do Egito.

Segundo Heródoto, somente para extrair as pedras empregadas na construção da Pirâmide de Gizéh, trabalharam 100.000 escravos durante dez anos a fio. Imensos blocos de

granito, alguns de várias toneladas, extraídos em Tura na margem leste do Nilo, eram transportados rio abaixo até Gizéh e aí arrastados rampa acima, até o plateau, 30 metros a cavaleiro do nível do rio.

É óbvio que obras de tal envergadura física não poderiam ter sido executadas sem alguma forma de plano. Não se concebe o emprêgo de energias humanas e materiais na realização de propósitos espontâneos. Para que esforço físico, juntamente com proficiência profissional, equipamentos e matérias-primas se unam e perfazam um empreendimento, é indispensável que sejam guiados por uma idéia central prefixada, isto é, um plano qualquer, ainda que rudimentar. O planejamento está placentariamente unido a todo esforço humano que se desenvolva na realização de quaisquer propó-

---

1) Millet, John D. — "Planning and Administration" in *Elements of Public Administration*, obra dirigida e compilada por Fritz Morstein Marx, (Prentice Hall Inc. New York, 1946), pp. 121/2.

2) Person, S. Harlow — *Execução Planejada* (Rio de Janeiro, Escola Brasileira de Administração Pública, 1954), Caderno de Administração Pública n.º 34, p. 5.

sitos, públicos ou particulares. Eis aí a razão por que, entre os princípios lógicos do planejamento, damos destaque ao da inerência.

Como parte inerente ao trabalho administrativo, o planejamento consiste no processo de decidir *que fazer, quando fazer, onde fazer, porque fazer, como fazer, para que fazer, e por quanto fazer* alguma coisa. Essa característica de fase indissolúvel da administração é que o torna interente a todos os desígnios humanos, quaisquer que sejam as entidades estabelecidas para levá-lo a efeito, mediante a ação governamental ou particular.

Administrar não é apenas obedecer a normas preestabelecidas; administrar não significa executar, ou fazer executar, ao pé da letra, leis, regulamentos, ordens superiores, instruções de serviço. Ao contrário: há ampla margem de arbítrio inevitável no processo administrativo, o que exige imaginação criadora e *savoir faire* em grau correspondente. Não somente a série de ações administrativas necessárias para completar um todo lógico, — como, por exemplo, um edifí-

cio —, senão também cada uma das etapas integrantes dessa cadeia, deve ser executada de acôrdo com um plano prévio. Plano prévio pressupõe elaboração racional, destinada a orientar a ação executiva, subordinando-a à realização de um objeto prefixado.

Se o planejamento é inescapável, a observância do princípio da inerência implica para o planejador a obrigação de adotar a modalidade mais eficaz de planejamento. Se é certo que não se pode levar a efeito nenhum desígnio humano sem planejamento, não é menos certo que a consecução de qualquer propósito se torna tanto mais segura, ortodoxa, exemplar e econômica, quanto mais perfeito fôr o respectivo planejamento. Daí a necessidade lógica da preferência pelo planejamento científico, exatamente o oposto do planejamento inorgânico e oportunista.

A observância do princípio da inerência garante, por outro lado, a continuidade do planejamento. Labora em êrro quem supuser que, uma vez concluída a elaboração de tais e tais planos, o processo do planejamento está encerrado.

Cumprir que o planejamento envolva toda a estrutura da empresa e não se interrompa nunca, embora mude de ênfase e de objetivo ao término de cada etapa de cada projeto. Assim, no caso de uma ponte rodoviária, ao terminar-se a respectiva construção, o planejamento em relação a ela muda do projeto propriamente dito para o uso e conservação da obra concluída. Mesmo no caso de uma obra isolada, que se considere finda com a respectiva inauguração, o processo do planejamento não se interrompe, apenas muda de ênfase e de objeto.

Pouco importa que o planejador esteja convencido de que determinados planos representam o máximo de sabedoria e de oportunidade. Quando se começam a canalizar para a prática as idéias e decisões substanciadas nos planos, surgem freqüentes necessidades de revê-los e harmonizá-los às circunstâncias do momento, atualizá-los, enfim, sintonizá-los com as novas idéias emergentes no campo particular de ação. Daí ser o planejamento um processo contínuo e demandar a existência de repartições perma-

nentes para se incumbir da elaboração dos planos.

Essas considerações levam-nos a concluir que nenhuma empresa pública ou particular pode prescindir de planejamento, se efetivamente deseja bom êxito na aplicação dos meios ao seu alcance para conseguir os fins a seu cargo; sobretudo, para prever as conseqüências dos seus atos.

Imaginemos um governo sinceramente partidário da livre economia, isto é, doutrinariamente comprometido a manter alto grau de liberdade individual no campo dos investimentos e das iniciativas econômicas, limitando ao máximo possível sua intervenção nas atividades privadas. Ainda nesse caso, cumpre-lhe planejar cuidadosamente o programa da não-intervenção, a fim de evitar, por deliberação e vigilância consciente, que alguns de seus atos colidam com a filosofia política perfilhada.

Em seu livro *Introdução à Administração Pública*, observa Pedro Muñoz Amato que todo govêrno tem necessidade inerente de planejar as respectivas atividades, desde que pretenda realizar corretamente os

seus propósitos. E acrescenta: "São muitos os governos adeptos do *laissez-faire*, que têm deixado por negligência corroer-se a essência vital do mercado livre, permitindo o desenvolvimento de práticas monopolísticas e outras contradições do mesmo gênero, ou que têm ajudado a concentrar o poder econômico de maneira que paralisa a força equilibradora do sistema de preços, por ação positiva e deliberada de tendência supostamente individualista".

Algumas vezes, êsses efeitos imprevistos revelam-se totalmente prejudiciais. Ocorrem, principalmente, nos casos de fomento da industrialização baseado exclusivamente em fatores econômicos, sem se considerar o reflexo do processo nas atitudes, nas preferências culturais e nos padrões sociais da comunidade interessada.

Para que, em qualquer hipótese, o planejamento produza os efeitos previstos, é necessário que o princípio da inerência seja respeitado em toda linha e exemplarmente, isto é, que o planejamento se desenvolva como processo racional, conduzido com espírito cientí-

fico, fazendo uso correto das técnicas complementares, como a pesquisa e a previsão.

#### O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

"O planejamento, diz Muñoz Amato, deve abranger tôdas as etapas da administração e prever, até onde seja possível, tôdas as suas conseqüências", isto é, o planejamento deve ser universal. Universal no sentido de incluir todos os atos e tôdas as atividades e todos os componentes da empresa.

O requisito da universalidade é indispensável: a fragmentariedade vicia imediatamente qualquer intento de planejamento: "A revelia dos dados ou das decisões ausentes, a parte inarticulada de um plano corre o risco de incorrer em equívocos fatais".

Hoje em dia muito se trata e se cuida de planejamento econômico. A concentração no planejamento econômico pode levar à negligência de outros aspectos. A ação de uma empresa governamental fica exposta, assim, a azares e perigos.

A Administração do Vale do Tennessee, sem dúvida um dos

mais espetaculares exemplos de planejamento regional até hoje ousados pelo homem, serve para realçar a conveniência do planejamento universal.

A Administração do Vale do Tennessee empreendeu o desenvolvimento harmonioso e completo da região: nenhum aspecto foi esquecido, nenhum hipertrofiado. O controle das inundações, o problema da irrigação, a navegação fluvial, a produção de energia elétrica em grande escala, a introdução de novos métodos de cultivo, a formação de técnicos, a industrialização, a aceleração cultural, a elevação dos padrões de vida, tudo isso estava contemplado no plano inicial da TVA.

Tratando do princípio da universalidade, Muñoz Amato afirma o seguinte: "Se se tem de desenvolver um programa de industrialização, não basta fazer cálculos em termos de capital necessário, de número de empregos precisos, de estatísticas sobre o mercado de trabalho, dos gastos e outros fatores econômicos. Cumpre considerar, igualmente, como aspectos do problema, os possíveis efeitos das novas formas de produ-

ção na migração, no crescimento de grandes centros urbanos, no papel da mulher no lar, nas preferências entre o ócio e o trabalho, nas atitudes de cooperação ou competição, na capacidade do trabalhador para aprender as novas técnicas, nos problemas de organização do trabalho, além de muitas outras repercussões de caráter psicológico e cultural".

Em toda a parte se reconhece, cada vez mais, a importância dos aspectos psicológicos, sociais e antropológicos da ação governamental. O princípio da universalidade protege o planejamento contra as lacunas culturais e comunica à ação governamental o mesmo ritmo, harmonizando, assim, as atividades dos diferentes órgãos participantes na execução.

Fomentar apenas o aparecimento da indústria de transformação numa região como a Nordeste, sem simultaneamente cuidar da preparação do operariado qualificado necessário a tal indústria, seria, indubitavelmente, um exemplo de planejamento leviano. O princípio da universalidade é, pois, um princípio lógico, que não se pode ignorar no proces-

so do planejamento. Além disso, a ligação cada vez mais íntima dos vários fatores culturais e econômicos predominantes em qualquer região, desaconselha os tipos de planejamento em que se dá mais ênfase a uns do que a outros aspectos, que acentuam ou criam desequilíbrios de civilização no seio da sociedade interessada. É obsoleta a concepção de que a função planejadora deve limitar-se aos aspectos físicos e econômicos.

O fato de reconhecer o primado do fator econômico sobre outros tem levado muitos planejadores a circunscrever sua ação a determinadas fases do trabalho governamental, em detrimento de outros.

O princípio da universalidade preconiza que cada entidade, governamental ou empresarial, deve incluir tôdas as suas atividades em um plano geral, ou melhor, que tôdas as suas atividades devem ser planejadas em conjunto, sopesando-se as influências recíprocas das medidas que forem tomadas e dos empreendimentos que forem iniciados em consequência do planejamento.

Segue-se que, sem uma visão

de conjunto, sem um programa global, é difícil, senão impossível, ajustar e harmonizar devidamente iniciativas e empreendimentos, no que diz respeito à sua oportunidade, à seqüência lógica das ações, à sua localização etc.

Mesmo no caso do planejamento de iniciativas que pareçam justificadas *a priori*, como seja, por exemplo, o fomento da educação em um país de elevada taxa de analfabetismo, cumpre atentar para o tipo particular de educação, as idéias que se vão difundir e as habilitações que se vão desenvolver, o número de anos de estudo, a formação concomitante de professores, a criação de facilidades complementares, como bibliotecas, museus e laboratórios, o destino dos indivíduos que, através da alfabetização, possam vir a ter novas ambições e planos de vida. Tudo isso deve ser levado em conta no planejamento e depende do tipo de filosofia adotada como padrão ou diretriz.

Uma das acusações freqüentemente articuladas contra o planejamento é a de que, por ele, os governos deslizam para

as formas totalitárias e passam a intervir e por fim a controlar todos os aspectos da vida social.

A fim de evitar possíveis interpretações errôneas, desejamos deixar claro que o princípio da universalidade, cuja observância por parte dos planejadores nos parece indispensável, de modo algum deverá ser considerado como apologia indireta de Estados, regimes, ou métodos totalitários. Vemos no princípio da universalidade simplesmente um princípio lógico.

Nesta altura do desenvolvimento das ciências sociais, parece comezinho que o planejador deve levar em conta, na elaboração dos programas de trabalho, sobretudo quando se tratar de planejar atividades governamentais, todos os aspectos psicológicos, antropológicos, filosóficos, econômicos e técnicos.

#### O PRINCÍPIO DA EXEQUIBILIDADE

Nunca será demais insistir neste ensinamento basilar: o administrador deve ser um realista impenitente. Cabe-lhe es-

tar psicologicamente disposto e profissionalmente habilitado a buscar a realidade, aceitar a realidade e colaborar com a realidade. No seu ambiente operacional, não há lugar para sonhos, fantasias e castelos na areia. Com efeito, os únicos ingredientes que entram no processo administrativo são ingredientes reais — corpóreos uns, como a mão-de-obra, a matéria-prima, o equipamento; intangíveis outros, como a experiência, a competência profissional, a capacidade de decidir e a sabedoria de dirigir.

Administrar é conduzir idéias para a prática, é transformar planos em realidades — numa palavra, é executar. Como não se pode executar o inexecutável, segue-se que não se deve planejar o utópico.

O princípio da exequibilidade funciona à maneira de válvula de proteção contra os planos irrealizáveis e as promessas incumpríveis. Guiado por êsse princípio, o planejador empenha-se em verificar, pela pesquisa, o grau de exequibilidade dos planos a seu cargo. Nessa verificação, esforça-se por identificar, enumerar,

medir, avaliar e localizar os meios necessários de ação para garantir a execução de cada plano. Se algum dos meios se revela inadequado, quantitativa ou qualitativamente, é preciso examinar as possibilidades de corrigir as falhas, seja pela criação de novos meios, seja pela utilização de sucedâneos.

A observância do princípio da exequibilidade requer imaginação criadora e depende de informação atualizada. Trata-se de um dos princípios lógicos do planejamento mais fáceis de aceitar e, ao mesmo tempo, mais difíceis de obedecer. Nenhum planejador se abalancaria a questionar a procedência de um princípio que tem por fim defendê-lo contra o risco de elaborar planos utópicos, inexecutáveis. *Per contra*, como determinar objetivamente a exequibilidade de um plano?

O conceito de exequibilidade é elástico por definição, e está sujeito a muitas variáveis. O planejador de temperamento pessimista tenderá a ser mais cético em relação à exequibilidade dos planos do que o de temperamento otimista. Insuficiência de informações e erros de interpretação

podem induzir também a transgressões involuntárias do princípio da exequibilidade.

O Marechal Eurico Gaspar Dutra, por exemplo, quando Presidente da República, e baseado nos relatórios de seus assessores, considerava o Plano SALTE perfeitamente exequível, desde que fôsem tomadas as providências necessárias. Da mensagem presidencial 186, de 10 de maio de 1948, enviada ao Congresso Nacional, reproduzimos, *data vênica*, os seguintes trechos:

“Enfrento essa oportunidade com convicção — fortalecida pelas conclusões documentadas dos alentados estudos técnicos, que foram procedidos e que ora transmito ao exame do Congresso, anexos a esta Mensagem — de que os problemas fundamentais que desafiam a capacidade dos brasileiros de conquistarem os benefícios da civilização atual, podem ser resumidos em quatro grandes grupos, a saber: Saúde (S), Alimentos (AL), Transporte (T) e Energia (E), cujas iniciais, SALTE, foram utilizadas para formar a denominação abrevia-

da dêste Plano de Govêrno, que espero ver aprovado e executado, exatamente conforme se acha cuidadosamente elaborado.

.....

As iniciativas previstas no Plano SALTE serão *executadas* segundo a sua finalidade por diferentes órgãos administrativos existentes nos Ministérios. O êxito dessas iniciativas dependerá, entretanto, de uma direção uniforme, exercida por uma autoridade capaz de coordená-las e orientá-las. Seria uma injustificável contradição admitir que o Plano SALTE, ao constituir, por sua própria natureza, uma conjugação de esforços e recursos, no sentido de atingir um objetivo comum do Govêrno, deixasse êsses esforços e recursos à mercê de interpretações e providências multilaterais. Sua *inexequibilidade* seria, neste caso, manifesta. Só a unificação poderá conduzir, uniformemente, a *execução* das providências programadas, num ritmo de trabalho capaz de evitar prejudiciais conflitos ou fricções de ordem jurisdicional. Im-

põe-se, portanto, a adoção de um sistema administrativo, de caráter transitório, como o próprio Plano, mas de amplitude tipicamente interministerial".

A Comissão Interpartidária composta dos Srs. Odilon Braga (relator), Mário Brant e Souza Costa, designada para estudar o Plano SALTE, também o declarou *exeçutvel*. Atente-se para o tom apologético, quase entusiástico, do seguinte trecho de seu parecer, documento anexo ao texto oficial do Plano:

"Seguro penhor de sua *execução* teríamos, se o Presidente da República, em pessoa, se incumbisse de dirigi-la e para isso restabelecesse no país a excelente prática das reuniões periódicas do Ministério, dêsse modo absorvendo e retificando por ação de presença, as divergências, oriundas de temperamentos e de culturas, que costumam comprometer a unidade, o ritmo e o rendimento do Poder Executivo".

Homens experimentados, escolhidos dentre os mais representativos dos diferentes partidos, concordavam plenamente

com o Presidente da República quanto à exequibilidade do Plano SALTE.

Mas, era efetivamente exequível o Plano SALTE?

O Presidente Getúlio Vargas, igualmente bem assessorado, em mensagem dirigida, em 14 de maio de 1951, ao Congresso Nacional, afirmava o seguinte:

“Não é por conseguinte de admitir que o Plano SALTE, embora classificado como exequível pela Comissão Interpartidária, se tenha mostrado logo inexecutível na prática. Constitui êle, na sua forma definitiva, uma relação de gastos para atender a empreendimentos e iniciativas sem receita para o respectivo financiamento.”

Repitamos a pergunta: era exequível o Plano SALTE?

Os fatos posteriores vieram provar que não. Vejamos: o esquema original do plano previa um dispêndio de Cr\$ 20.000.000.000,00, nos cinco anos de sua duração. Os recursos efetivamente conseguidos para financiar as atividades constantes do plano atingiram apenas a Cr\$ 9.600.000.000,00,

ou sejam 48% do total previsto. Administrativamente, porém, nem êsse montante foi aplicado. Com efeito, segundo consta do *Relatório das Atividades do DASP — 1959*, (página 19) reverteram ao Tesouro Nacional, nos anos de 1956 a 1959, recursos residuais do Plano SALTE no montante de Cr\$ 369.557.769,70, soma dos saldos que perderam a vigência quinquenal estabelecida na lei respectiva, isto é, saldos que ficaram à disposição dos aplicadores durante cinco anos e nem assim foram utilizados. Êsse episódio do Plano SALTE mostra como é difícil a observância do princípio da exequibilidade.

O mesmo julgador pode considerar um plano inexecutível em uma data e, pouco tempo depois, mudar de idéia. O Presidente Juscelino Kubitschek, por exemplo, no livro intitulado *Diretrizes gerais do Plano Nacional do Desenvolvimento*, que fêz publicar em Belo Horizonte, em novembro de 1955, referindo-se ao deslocamento da sede do Governo para o interior do país, escrevia:

“Tenho estudado de perto êste problema e capacitei-me de que não será possível a transferência da administração federal para o interior senão em um prazo de 15 anos. É problema de uma geração”.

A despeito de tal declaração espontânea, ao assumir a Presidência da República, três meses depois, resolveu atacar o problema no seu período governamental: estabeleceu um plano piloto, erigiu Brasília, constituiu a base física de ação do Governo no Planalto Central e para lá transferiu a sede da administração federal, tudo isso em apenas quatro anos de esforço.

A vontade de um chefe executivo pode, pois, influir na exequibilidade dos planos.

O princípio da exequibilidade guia o planejador, ou melhor, leva-o a proceder a balanços rigorosos dos recursos obteníveis, e a determinações exatas e precisas dos recursos necessários, a fim de que, confrontados uns com os outros, seja verificada a exequibilidade ou a inexecuibilidade dos planos.

Em suma, ao esforçar-se por obedecer ao princípio da exequibilidade, o planejador prudente dificilmente incorrerá no erro imperdoável de planejar utopias.

#### O PRINCÍPIO DA ECONOMIA

A administração científica deriva sua fecundidade social do princípio do meio mínimo, também chamado princípio energético, o qual exige a utilização exaustiva, completa, das energias e materiais disponíveis. Visto pelo reverso, o princípio do meio mínimo chama-se princípio do máximo rendimento ou da máxima eficiência.

Percebe-se logo que a observância do princípio da economia não se traduz em poupança, não implica menor dispêndio, mas emprêgo dos recursos necessários na justa medida. Em certos casos, o princípio da economia poderá levar até a gastos mais vultosos, não a gastos menores.

A observância dêste princípio pressupõe por parte do planejador um conhecimento profundo, autêntico e atualizado dos preços das utilidades e dos

serviços, assim como dos últimos desenvolvimentos verificados no campo da tecnologia.

Muitas vezes uma solução considerada aceitável em determinado momento, poderá revelar-se anti-econômica meses depois, porque já era obsoleta ao tempo da escolha. É que, ignorando ou desprezando a existência de recentes alternativas melhores, o planejador optara por uma solução arcaica. Cumprilhe estar em dia com a tecnologia, acompanhar de perto e atentamente o que vai pelo mundo, a fim de poder aplicar o princípio com real proveito.

O perigo do obsoletismo não ameaça apenas as soluções adotadas para os diferentes problemas, mas se estende igualmente aos tipos de material empregado e aos métodos de trabalho. Tal como o concebemos, o princípio da economia tende a proteger a ação planejadora contra os desperdícios, os movimentos inúteis, o arcaísmo de técnicas, equipamentos e materiais, e também contra a insuficiência quantitativa ou qualitativa das soluções adotadas.

As questões relacionadas com

a amplitude das realizações, a localização, a oportunidade, a clientela a ser servida, os meios de transporte e as vias de comunicações, tudo isso deve ser considerado, para que o planejamento se faça de acordo com o princípio da economia, o qual, nesta hipótese, quer dizer utilização racional, jamais poupança dos recursos disponíveis. A observância do princípio do equilíbrio, de que trataremos mais adiante, concorre para facilitar a do princípio da economia.

Acrescente-se que o princípio da economia conduz o planejador a acautelar-se também contra as soluções excessivas, porventura tornadas sedutoras pelo baixo custo unitário. Seria condenável, por exemplo, no caso de um serviço de abastecimento de água, fazer captações, reservatórios e rêsdes de distribuição muito superiores às necessidades presentes e previsíveis, somente porque as grandes proporções do empreendimento baixassem a nível ínfimo o custo unitário do serviço.

Num país como o Brasil, em que há flagrante desproporção entre os problemas públicos — numerosos e avassaladores — e

os recursos disponíveis — escasos e insuficientes — o princípio da economia assume a característica de norma categórica, que cumpre seja obedecida em tôda linha, em tôdas as ocasiões, em todos os lugares.

### O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO

Já acentuamos que a teoria geral de planejamento começa a emanar das práticas orçamentárias, e que estas pre-existiram a tôda e qualquer tentativa de teorização. Nas suas origens, os chamados princípios orçamentários nada mais eram do que atributos relacionados por aquêles que se ocupavam com a descrição das instituições orçamentárias, é dizer, atributos meramente descritivos. Repetidos, porém, no tempo e no espaço, passaram a adquirir *status* de princípios normativos.

O princípio do equilíbrio, em particular, está intimamente associado às práticas orçamentárias, embora haja mais orçamentos deficitários do que equilibrados. A literatura pertinente preconiza-o e exalta-o em tôdas as línguas. Há um consenso universal sôbre as vir-

tudes do equilíbrio orçamentário.

Em orçamento, o equilíbrio quer dizer equivalência entre receita e despesa — os gastos contrabalançam-se com as rendas. Em planejamento, o princípio do equilíbrio diz respeito não sômente ao ajustamento dos gastos aos recursos disponíveis, senão também à coerência interna das atividades e à serenidade institucional dos órgãos executores. Trata-se, assim, não apenas do equilíbrio entre recursos e aplicação, mas também do equilíbrio de diretrizes, iniciativas e métodos.

Uma ilustração nos ajudará fixar o conceito do princípio do equilíbrio: sabe-se que a formação de técnicos e profissionais no Brasil não obedece a qualquer forma de planejamento. Se obedecesse, porém, não seria compreensível que houvesse tantos ilogismos, antinomias e até disparates na distribuição das matérias ensinadas e das capacidades profissionais desenvolvidas, assim como no chamamento de clientelas para as várias escolas. Basta dizer que, no triênio de 1952-54, as escolas de medic-

na do país diplomaram ... 4.000 médicos, ao passo que as de enfermagem diplomaram apenas 1.155 enfermeiras. Aqui encontramos um caso de flagrante desequilíbrio entre fatores complementares. Se a formação de profissionais e técnicos para atender a nossas necessidades obedecesse sequer a um simulacro de planejamento, é óbvio que não ocorreria a desproporção apontada. Sabe-se que o exercício normal da medicina por parte de um facultativo exige no mínimo o concurso de uma enfermeira. Ora, como o número de enfermeiras é conhecidamente muito inferior ao de médicos no Brasil, não se compreende que as escolas de enfermagem continuem a formar menos enfermeiras do que as de medicina formam médicos, aguçando assim o desequilíbrio existente.

O princípio do equilíbrio garante ou facilita a articulação dos objetivos parciais. Se, por exemplo, o objetivo é construir um hospital e pô-lo em funcionamento, o princípio do equilíbrio ensina ao planejador medir as proporções das diferentes necessidades e providências, assim como a subme-

tê-las a um calendário único e integrado, de maneira que a constituição do corpo de médicos e enfermeiras não ocorrerá nem muito antes, nem depois de construído e equipado o estabelecimento. Por outro lado, o número de clínicos, cirurgiões, anestesistas, enfermeiras, farmacêuticos, padoleiros, choferes e funcionários administrativos será fixado de acordo com a natureza e a envergadura do hospital, exatamente para que haja equilíbrio e coerência interna, sem o que o seu funcionamento fluente jamais será conseguido.

#### O PRINCÍPIO DA OPORTUNIDADE

A previsão, diz Fayol, dispõe de uma infinita variedade de ocasiões e maneiras de se manifestar. Mas o seu "signo sensível", o seu instrumento mais eficaz, o seu metro é o programa de ação. Conquanto seja possível prever no passado, por paradoxal que pareça, não se concebe plano de ação que não se destine a ser executado no futuro. O programa de ação "é uma espécie de quadro do futuro", define Fayol. Simon e

seus co-autores, por sua vez, afirmam que "todo plano se refere sempre ao comportamento futuro de seres humanos".

Não parece pois necessário insistir nesta característica tão evidente do planejamento — a futuridade das ações que define, enumera, especifica e localiza. Todavia, o futuro é uma noção vaga e desnorteante. Não há dúvida de que as atividades previstas em todo plano deverão ser executadas no futuro. Mas, quando no futuro? De hoje a três meses? De janeiro de 1965 a dezembro de 1966? De junho de 1965 a novembro de 1968? A partir do dia 3 de abril de 1964?

É necessário que a ação seja identificada com um período de tempo futuro precisamente definido. A escolha dêsse período deve ser feita à luz de uma análise rigorosa da oportunidade da ação e da disponibilidade dos recursos.

A oportunidade prende-se à necessidade da ação e à seqüência dos objetivos parciais, estabelecidos para a realização do plano. A resposta à pergunta *quando, no futuro?* relativamente a cada etapa de um plano, há de ser dada de acôrdo

com o calendário correspondente.

Se a construção de uma usina hidrelétrica demanda cinco anos e a da rede de distribuição apenas dois, seria ilógico iniciar ambas na mesma data. Quem incorresse nesse ilogismo, uma das duas: ou teria que retardar a construção da rede mediante interrupções periódicas e reduções propositadas no trabalho, ou teria que concluí-la prematuramente, isto é, três anos antes da data em que seria possível a respectiva utilização.

O princípio da oportunidade funciona também como regulador da exequibilidade dos planos. Pode ocorrer que os recursos obteníveis sejam insuficientes para que um plano se complete em três anos. Entretanto, se a ação fôr diluída no tempo, e prolongar-se por cinco ou seis anos, o plano pode tornar-se exequível. A solução consiste em optar pela utilização menos intensa, embora mais demorada, dos mesmos recursos.

Inspirado pelo princípio da oportunidade, o planejador adelgaça a ação e modifica a duração do plano, logrando,

assim, garantir a sua exequibilidade.

Concorrendo ao lado dos princípios já analisados, o da oportunidade contribui para completar a caracterização do planejamento. Como já vimos, o princípio não deve ser entendido apenas à luz da circunstância de que toda ação planejada só poderá ser executada no futuro.

O princípio da oportunidade articula-se com a regra técnica da limitação temporal: o princípio indica a oportunidade e a seqüência das ações futuras, a regra fixa o futuro em que as mesmas se deverão executar; o princípio diagnostica a necessidade de alongar ou encurtar a ação, a regra limita o tempo de ação entre duas datas.

## CAPÍTULO X

### AS REGRAS TÉCNICAS

#### A REGRA DA EXATIDÃO

A observância da regra da exatidão impõe extremo rigor na formulação dos planos. Compete ao planejador escolher no cuidado de ser exato: exato na pesquisa, exato na terminologia, exato nas anotações quantitativas, exato nas especificações tecnológicas.

Assim conceituada, a regra da exatidão talvez pareça simples prolongamento do cânone da honestidade. É possível, entretanto, distinguir: nem todo planejamento *honesto* será exato, assim como nem todo planejamento formalmente *exato* será honesto.

O cânone da honestidade emana do dever moral, que recai sobre o planejador, de agir com absoluta lisura e lealdade para com a clientela interessa-

da. A regra da exatidão tem características técnicas. Cumpre que as especificações do plano sejam exatas, quer dizer, os dados do planejamento devem ser isentos de contradições e ter um signo de idoneidade técnica insuspeitável.

A regra da exatidão diz respeito principalmente ao teor dos planos, os quais, afinal de contas, ordinariamente assumem a forma de relatórios, propostas ou trabalhos escritos. É indispensável que o planejamento seja exato, mereça confiança do ponto de vista profissional, e que as informações utilizadas, e os problemas cuja solução se intenta, assim como as especificações das atividades planejadas em busca da solução, também sejam exatos.

O respeito à regra da exatidão na tarefa de planejamento faz-se indispensável pelos motivos já expostos e ainda pelo seguinte: raramente o planejador é o próprio executor dos planos. Nas grandes empresas, por força da divisão do trabalho, os agentes que executam geralmente não são os agentes que planejam. De maneira que a regra da exatidão se reveste de extrema relevância: se não houver exatidão no planejamento, o executor será torturado pela dúvida, ou pela confusão, ou poderá redefinir a seu modo os pontos obscuros e assim dar ênfase onde não devia, ou injetar no plano algum desígnio estranho à concepção original.

A linguagem em que os planejadores expressam os planos deve primar pela exatidão. Os conceitos deverão ser tanto quanto possível exatos, a fim de evitar o perigo das perplexidades. RIBOT disse certa vez que "a determinação quantitativa é o ideal a que toda ciência aspira". Conquanto os planejadores não disponham de unidades físicas que lhes permitam, em todos os casos, a elaboração de planos em tēr-

mos quantitativos, é de extrema conveniência que nos textos dos planos não se incluam conceitos subjetivos, suscetíveis de conduzir sentido diferente aos diferentes interpretadores.

#### A REGRA DA PRECISÃO

Quem diz exatidão não diz precisão. Cumpre não confundir dados exatos com dados precisos. Se eu disser que a população atual da Amazônia legal é de 27.542.111 habitantes, estou sendo preciso, porque desço até à unidade. Mas é evidente que também estou sendo inexato. Por outro lado, se eu disser que a população da Amazônia legal compreende entre 3 e 4 milhões de habitantes, não resta dúvida que estou sendo exato, quer dizer, estou transmitindo uma informação mais ou menos correta, embora imprecisa. Se eu afirmar que este livro é de pequeno porte, estou sendo exato. Ninguém teria motivos fundados para contestar a afirmação. Trata-se, porém, de uma afirmação solta, obscura, imprecisa. Por outro lado, se eu disser que este livro compreende 225

páginas, agora estou sendo exato e preciso.

No propósito de demonstrar, por meio de comparações escalonadas, como se aplica ortodoxamente a regra da precisão, vamos apresentar e discutir três versões imaginárias de um fato histórico brasileiro. Como se verá, a primeira versão é exata, embora nebulosa; a segunda, algo precisa, porém ainda insatisfatória; a terceira, finalmente, atende às regras da exatidão e da precisão.

Suponhamos que, tratando no século XXII da mudança da Capital do Brasil, um historiador escrevesse o seguinte:

#### PRIMEIRA VERSÃO

*Com a mudança da Capital para o interior do Brasil, em meados do século XX, o antigo Distrito Federal passou por grandes transformações que repercutiram na própria estrutura da Federação.*

Não haveria nada incorreto na informação. Tudo aí seria exato. Entretanto, as expressões “interior do Brasil”, “meados do século XX” e a oração “grandes transformações que repercutiram na própria estru-

tura da Federação” transmitem dados confusos, nebulosos. Trata-se de uma proposição vaga, aproximativa, tangencial.

Suponhamos, porém, que o historiador tivesse redigido o trecho assim:

#### SEGUNDA VERSÃO

*Com a mudança da Capital para o Planalto Central do Brasil, no ano de 1960, o antigo Distrito Federal foi transformado em unidade autônoma da Federação.*

A proposição continua certa, exata, e tornou-se consideravelmente mais precisa. A expressão genérica “interior do Brasil” foi substituída por “Planalto Central do Brasil, que é específica; “meados do século XX” passou a ser “ano de 1960”; as “grandes transformações que repercutiram na própria estrutura da Federação” ficaram reduzidas a “foi transformado em unidade autônoma da Federação”. O trecho ganhou visivelmente em precisão e clareza, embora ainda contenha noções vagas.

Figuremos, por fim, que nosso imaginário historiador o tivesse redigido assim:

## TERCEIRA VERSÃO

*Com a mudança da Capital da República, no dia 21 de abril de 1960, para a cidade de Brasília, especialmente construída no Planalto Central do Brasil, entre os paralelos 15° 30' e 16°3', o antigo Distrito Federal foi transformado no atual Estado da Guanabara.*

Note-se a precisão de linguagem desta versão. Tudo aí está dito com clareza meridiana. Em vez de falar simplesmente na Capital, especifica que é a "Capital da República"; menciona o dia, mês e ano da mudança; em vez de falar em "Planalto Central do Brasil", diz que a mudança foi feita para a "cidade de Brasília, especialmente construída no Planalto Central do Brasil, entre os paralelos 15°30', e 16°3', quer dizer, aponta a localização exata e precisa da cidade; e em vez de informar que o antigo Distrito Federal "foi transformado em unidade autônoma da Federação", informa com mais clareza que "foi transformado no atual Estado da Guanabara".

Eis aí o grau de precisão que se requer no planejamento.

O exemplo figurado serve para realçar, por outro lado, a importância da pesquisa na tarefa planejadora. A primeira versão poderia ter sido escrita independentemente da pesquisa, baseando-se o autor em informações acaso flutuantes em sua memória.

A segunda versão já demandaria certo trabalho de pesquisa, pois a referência ao ano de 1960 emana de um conhecimento que normalmente não seria memorizado.

Quanto à terceira versão, é evidente: impossível redigi-la sem pesquisa cabal e aferição rigorosa dos dados utilizados. Isso quer dizer que a regra da precisão somente poderá ser exemplarmente observada se o planejador fôr devoto do princípio da pesquisa.

Como se percebe, a regra da precisão é complementar da regra da exatidão. Cabe ao planejador cultivar simultaneamente uma e outra. É de seu dever ser exato, isto é, correto e ao mesmo tempo preciso, isto é, minucioso e cristalino. Anatole France dizia que a língua francesa se caracteriza por três

qualidades primordiais: primeira, *clareza*; segunda, *clareza*; terceira, *clareza*. A palavra escrita dos planejadores deve encerrar no mais alto grau imaginável essa qualidade.

Aliando a regra da exatidão à regra da precisão, o planejador assegura a excelência de seus padrões profissionais e, ao mesmo tempo, facilita a tarefa do executor. Se os planos são exatos e precisos nos seus contornos e nas suas minúcias, é evidente que o executor não terá dúvidas de interpretação, nem será tentado a fazer desvios ou correções, salvo em circunstâncias especiais.

#### A REGRA DA ESPECIFICAÇÃO

Em última análise, um plano de trabalho consiste em uma descrição adequada das várias operações que seja necessário levar a efeito para perfazer o objetivo central. A descrição dessas operações ou objetivos parciais faz-se mediante o emprêgo de algarismos, símbolos e palavras.

O objetivo central do *Plano de Ação*, 1959-1963, do Governo de São Paulo, por exemplo, desdobra-se nos três seguintes

objetivos parciais: a) melhoria das condições do homem; b) melhoria da infra-estrutura; c) expansão agrícola e industrial. De fato, o objetivo dominante é a *melhoria das condições do homem*, pois que os outros dois não passam de tributários dêste.

Está claro que êsse objetivo central somente será atingível através da realização integrada de numerosos subobjetivos, que demandam outros tantos planos parciais de ação. Cada plano parcial terá que ser reduzido a uma descrição correta das várias operações em que fôr dividido.

No momento de fazer a descrição correta das várias atividades integrantes de um plano, é que advém o ensejo de se aplicar a regra da especificação. Já se vê que uma descrição correta, do mesmo passo que repele expressões genéricas, exige indicações específicas.

Descrever uma tarefa de modo que o executor entenda certamente o que lhe cumpre fazer, eis o que ninguém consegue sem minuciosa especificação.

Exemplo: o item 1 do Setor Educação, Cultura e Pesquisa

vem descrito no Plano Carvalho Pinto da seguinte maneira:

“Construir e equipar 3.000 salas de aulas de ensino primário, com capacidade para 240.000 alunos, possibilitando o funcionamento das unidades escolares existentes em adequadas condições de ensino — em dois turnos de quatro horas diárias”.

Nesse enunciado, as noções quantitativas são precisas e parecem resultar de cálculos aritméticos baseados em padrões aceitos como, por exemplo, a lotação de 40 alunos para cada sala de aula. As noções qualitativas também ocorrem com especificidade, através do verbo “construir” e das expressões “salas de aulas”, “ensino primário”, “unidades escolares existentes”.

Em outras palavras, o trecho indica e *especifica* a ação que terá de ser desenvolvida para que o Governo de São Paulo realize um dos objetivos parciais do plano.

A regra da especificação, que deve ser corroborada pelas regras da exatidão e da precisão, suas companheiras siamesas de trabalho, comanda a descrição

dos diversos componentes de cada plano.

Na órbita da coisa pública, as atividades dos órgãos integrantes de qualquer governo geralmente não são descritas, mas apenas avaliadas em termos monetários. Com efeito, o exame de um orçamento público no Brasil não permite ao observador discernir, senão muito imprecisamente, o que vai resultar do emprêgo dos recursos adotados. Só fica sabendo quanto se pretende gastar. Entanto, se o chamado *olhômetro* não predominasse, as atividades de cada um dos órgãos da administração não poderiam ser expressas nem mesmo em dinheiro, caso não fôsse previamente *especificadas*, isto é, examinadas, pesadas, contadas e medidas. A fim de poder-lhes atribuir um custo, é necessário especificá-las, pensar nelas e combiná-las em termos de unidades de trabalho.

O diretor de serviço que pleiteasse, digamos, a dotação de Cr\$ 92.000.000,00 para custear publicações, deveria saber de antemão quantas e quais iria fazer, o número de páginas, o formato e a tiragem de cada uma, quantos e quais

clichês seriam necessários etc., de modo que a importância pedida fôsse aproximadamente igual à soma das despesas previstas.

Sabe-se que, em virtude do atraso da ciência da administração e da incompetência dos administradores, raras são as empresas brasileiras, públicas e particulares, que planejam o respectivo trabalho, de sorte que, quando uma delas pede recursos para, imaginemos, custear publicações, a importância pedida corresponde a uma impressão vaga da autoridade solicitante, que de antemão sabe apenas que deverá fazer publicações. Depois de obtida a "verba" é que a ela serão ajustados, ao Deus dará, no correr da execução orçamentária, o número, a natureza, o formato e a tiragem das publicações. O exemplo pode e deve ser considerado representativo para a quase totalidade das atividades governamentais e para grande parte das atividades particulares.

Até que se implante em cada repartição e em cada empresa o pudor da ausência do plano, pudor que decorre do exercício consciente das funções ad-

ministrativas, as dotações orçamentárias, solicitadas e obtidas, continuarão a representar apenas nebulosas intenções, idéias mal definidas, atribuições frouxas, bruxoleios de vontade e, sobretudo, rotina, força de hábito. Só depois que se generalizar, no serviço público e na empresa particular, o hábito da ação planejada, que há de ser impôsto um dia pela administração científica, é que cada parcela orçamentária passará a especificar o resultado que se deseja obter, a linha de conduta a seguir, as etapas a transpor, os meios a empregar.

Nem por isso o orçamento público deixa de descrever *grosso modo*, e indiretamente, senão a quantidade, pelo menos a espécie de trabalho a ser realizado. De fato, reunindo os textos legais, que dão origem a qualquer despesa, as atribuições regulamentares, assim como as indicações constantes das próprias tabelas explicativas sobre o número de trabalhadores, as funções que exercem e o material que empregam, não é difícil ao analista compor um quadro do trabalho de qualquer órgão, tal como se acha

sintetizado no orçamento. Se se trata, por exemplo, do Laboratório Central de Enologia, ou do Departamento de Águas, ou da Fazenda Modelo de Criação de Urutaí, ou da Divisão do Imposto de Renda, o simples nome da repartição sugere a natureza do trabalho. O exame da respectiva lotação e das verbas destinadas à aquisição de material fornecerá outros indícios sobre o trabalho respectivo.

Tão profundamente a idéia de descrição do trabalho está entranhada na idéia de planejamento que, ainda quando não haja planos de ação, é sempre possível, pelo exame das dotações e dos outros elementos já indicados, compor-se um quadro geral, ainda que sem nitidez, do trabalho a realizar.

Já sabemos que planejar equivale a responder precisa e exatamente a pelo menos três perguntas, que são:

- a. *que* fazer?
- b. *onde* fazer?
- c. *quando* fazer?

É de rigor que as respostas sejam cabais — nítidas e completas. A resposta nítida à per-

gunta *que* fazer? surge quase automaticamente quando o planejador observa as regras da exatidão, da precisão e da especificação.

Se isso acontece, o objetivo a ser alcançado é descrito de maneira exata, precisa e específica, é dizer, com nitidez tal que, somente em casos excepcionais, o executor do plano poderá ter dúvidas quanto ao que lhe compete fazer. O comum será a interpretação fácil e ortodoxa da descrição original.

No citado *Plano de Ação*, 1959-1963, do Governo Carvalho Pinto, setor *Melhoria das condições do homem*, — sub-setor *Educação, Cultura e Pesquisa*, lê-se o seguinte item:

- “8. Construir e equipar institutos isolados da Rede Estadual de Ensino Superior existente.”

Eis aqui um exemplo de inobservância flagrante das referidas regras da precisão e da especificação. Este enunciado é difuso, obscuro, impreciso, inespecífico, não esclarece *quais* e *quantos* institutos isolados deverão ser construídos e equipados, não indica *onde*

serão localizados, muito menos *quando* serão objeto de ação.

Uma vez estabelecido e redigido, porém, de acordo com as regras da precisão e da especificação, o enunciado daquele objetivo parcial incluiria noções quantitativas e seria vasado em termos certos, nítidos e específicos.

Exemplo:

“Construir quatro e equipar nove institutos isolados da Rede Estadual de Ensino Superior existente, sendo cinco na Capital, dois em Campinas, um em Ribeirão Preto e um em Bauru.”

A regra da especificação complementa e reforça as regras da exatidão e da precisão. O emprêgo conjugado das três comunica ao teor do plano a nitidez, ordem e certeza de expressão, que deve ser a marca de fábrica de todo planejador digno dêste nome.

#### A REGRA DA LIMITAÇÃO ESPACIAL

Não basta definir o objetivo, isto é, não basta decidir o *que fazer* — é indispensável

também demarcar o campo de incidência da ação planejada, isto é, decidir *onde fazer*. Para que um objetivo se realize, torna-se imperioso que a série de atividades constituintes ocorra em determinado ou determinados lugares.

A escolha do local da ação não deve ser feita ao acaso, mas segundo a regra da limitação espacial, cujo cumprimento jamais se dá espontaneamente. Não é algo que o planejador consiga *por aãadidura*, sem deliberação esclarecida e esforço apropriado.

Em se tratando de empreendimentos físicos, a execução de um plano pode demandar atividade em um só local, previamente escolhido e delimitado, como no caso da abertura de um túnel, ou em vários locais, como no caso da construção de um grande edifício, em que a armação de ferro é forjada em um lugar, os elevadores construídos em outro, as esquadrias em outro, as janelas e portas em outro, e assim por diante. As diferentes *partes*, feitas assim em diversos *lugares*, convergem finalmente para o *sítio* onde o edifício será erguido e aí são fundidas no *todo*.

Em se tratando de empreendimento social ou cultural, como uma campanha de alfabetização de adultos ou de disseminação de conhecimentos dietéticos, a execução de um plano sói dispersar-se no espaço, embora se expanda dentro de fronteiras préfixadas; isto é, o plano realiza-se por meio de ações simultâneas ou consecutivas, desenvolvidas em *diferentes sítios*. Nem por isso a regra da limitação espacial deixa de ser válida.

A escolha e fixação dos *diferentes sítios*, em que se deverão desenvolver as ações previstas no plano, é função do planejador e representa uma etapa *necessária* do processo de planejamento.

Quer se trate de empreendimento físico de localização única ou múltipla, quer se trate de empreendimento cultural de localização dispersa, cabe ao planejador o dever irrecusável de escolher e pré-determinar os lugares da ação. O plano carece de conteúdo se não inclui disposições exatas e precisas sobre o local das ações que envolve.

Em qualquer das hipóteses figuradas, a localização da ação

torna-se mais segura e mais acertada, se feita de acordo com os cânones éticos, os princípios lógicos, especialmente os da exequibilidade e da economia, e as demais regras técnicas do planejamento.

A escolha judiciosa do lugar ou lugares da ação planejada é parte essencial do planejamento, não só porque a execução dos planos poderia ser retardada, modificada ou prejudicada, se essa decisão ficasse a cargo do executor, senão também porque um erro de local pode anular certos cânones éticos, como o do benefício, assim como violar certos princípios lógicos, como os da economia, do equilíbrio e da exequibilidade.

Na administração pública, por força de um conjunto de circunstâncias incontornáveis, dentre as quais se salienta a coexistência de Estados independentes, cada um deles dispondo de direitos de ocupação exclusiva sobre determinadas partes do globo terrestre, as atividades tradicionais ou de desenvolvimento, exercidas pelos governos, atividades que, em última análise, representam o planejamento em marcha, são

necessariamente limitadas no espaço.

Tal limitação nem sempre é conscientemente levada em conta na elaboração dos planos de trabalho governamental, pois se trata de uma premissa maior não formulada, de uma constante fatal, que escapa naturalmente à consideração do planejador, assim como, por exemplo, o fato de haver luz de dia escapa à apreciação consciente do homem que delibera executar na manhã seguinte certa empreza impossível de ser levada a efeito sem boa iluminação natural.

Embora não seja explicitamente percebida, essa regra permeia e condiciona as cogitações do planejador, tanto quanto a idéia de ar está implícita no ato de vontade do médico que, ao examinar o cliente, lhe ordena: "respire".

A limitação no espaço, a que estão sujeitas as atividades jacentes, em estado de repouso, num plano de trabalho, representam, por assim dizer, uma barreira natural, pacificamente aceita. Com efeito, afora as funções diplomáticas e consulares, que não passam, aliás, de prolongamentos extraterri-

toriais das funções internas, as atividades previstas em qualquer plano de trabalho governamental estão limitadas no espaço pela extensão geográfica da área administrativa do órgão respectivo, não podendo ultrapassar as fronteiras nacionais, regionais, estaduais e municipais, conforme se trate de um ou de outro desses quatro níveis de governo. No caso do planejamento da valorização econômica da Amazônia, por exemplo, todos os empreendimentos nele incluídos deverão ter por incidência necessária a área da região. Trata-se, como se vê, de uma regra técnica, que só os insensatos se atreveriam a transgredir. Para acima de qualquer dúvida, pois, que a limitação no espaço físico, sem a qual se torna inconcebível a idéia de programa de ação, é inerente ao planejamento, embora comumente passe despercebida.

Na administração particular, a observância da regra da limitação espacial, embora ofereça maior latitude de escolha, tem por fim facilitar a consecução dos objetivos imediatos e do objetivo final, que é o lucro.

A limitação espacial deve

obedecer às conveniências da empresa, isto é, deve contribuir para que a ação seja a mais econômica em todos os sentidos — no transporte dos materiais, nos contatos com a clientela, no recrutamento da mão-de-obra etc.

O planejador avisado estará sempre atento para a necessidade prática de fixar no espaço a série de ações indispensáveis à implementação de seus planos.

A ação planejada deve desenvolver-se em âmbito comprovadamente favorável, escolhido e experimentado à luz de critérios intelectuais.

#### A REGRA DA LIMITAÇÃO TEMPORAL

A noção de eternidade transcende e esmaga a capacidade humana de alçar-se às regiões vertiginosas da abstração pura. Incapaz de penetrar essa noção, mas excitado pela necessidade fundamental de compreender, o homem realizou, por um artifício de simplificação, o prodígio de transformar a eternidade absoluta em tempo relativo, isto é, em tempo mensurável, e, portanto, divisível.

De fato, não é possível raciocinar em termos de tempo absoluto. A mente humana carece de amplitude e profundidade para compreender o tempo como um todo indefinido. É preciso representá-lo como uma linha movente e fixar nela, artificialmente, pontos de partida, pontos de repouso e pontos de chegada. Filha das limitações naturais das faculdades humanas, esta necessidade já era intuitivamente percebida e universalmente satisfeita desde épocas imemoriais, dando lugar ao aparecimento das divisões artificiais e naturais de tempo, como o milênio, o século, o quinquênio, o ano, o semestre, o trimestre, o mês, a quinzena, a semana, o dia, a hora, o minuto e o segundo. Em outras palavras, a impenetrabilidade da noção de tempo como um todo indefinido levou o homem a seccioná-lo transversalmente, no sentido físico, em divisões convencionais. Destas, apenas o ano e o dia correspondem a fenômenos naturais, ou sejam os movimentos de translação e rotação da terra. Tôdas as outras são meros artifícios.

As inexoráveis contingências das faculdades naturais do homem o obrigam, por outro lado, a fazer as coisas por partes, não de uma vez. É sabido que a grande maioria dos desígnios humanos não pode ser realizada com a rapidez de um relâmpago, como ao toque de uma varinha de condão. Conseqüentemente, enquanto o homem age, enquanto persevera na realização de seus intentos, o tempo se escoar, ou melhor, passa, como se diz em linguagem familiar. Ora, à medida que passa o tempo, o homem vai contando as horas, os dias, os meses, os anos, isto é, vai seccionando e definindo em termos de divisões convencionais o todo indefinido e infinito que é o tempo. Repetindo-se, essa contagem de tempo gera a experiência, por meio da qual o homem fica habilitado a prever e determinar que divisão de tempo é necessária, em tais e quais condições, para realizar tal ou qual propósito.

Muitas das atividades humanas, porque consuntivas, praticamente são perenes, renovam-se cada dia, de modo que, em relação a elas, não teria senti-

do especular qual a sua longitude temporal. Nem por isso tais atividades devem exercer-se ao acaso. É de tôda conveniência e muitas vêzes mesmo inevitável a sujeição delas a limites temporais, mesmo porque, em muitos casos, elas funcionam à maneira de suporte para atividades construtivas, cumprindo ajustar as primeiras ao regime das segundas.

Seja como fôr, é imperioso ajustar tôdas as atividades humanas — consuntivas e construtivas — a medidas temporais. E tanto é cômodo e freqüente êsse ajustamento, que as próprias divisões de tempo são muitas vêzes usadas para definir a extensão do trabalho, como no primeiro verso do célebre soneto 29 de Camões:

“Sete anos de pastor Jacob servia”.

Correspondendo o ano solar ao tempo gasto pela terra para descrever uma revolução em torno do sol; decorrendo daí a sucessão e a diferenciação das estações; repetindo-se com estas os fenômenos visíveis e tangíveis da floração e da frutificação; dependendo dêste, em grande parte, a conservação da

vida, pelo que os homens os observam atentamente — é mais do que óbvio que tudo isso haveria de exercer tremenda influência nos hábitos e concepções relativas ao tempo.

Adotando o ano como unidade de medida da própria existência, nada mais explicável, com efeito, que o homem se habituasse a aferir tudo mais por essa mesma unidade.

Os fenômenos naturais, mil e mil vêzes observados, que se repetem com a inexorabilidade de suas leis físicas, — ano após ano, século após século, milênio após milênio — teriam sido certamente fonte de invencível sugestão para que o homem adaptasse a êles as suas atividades, especialmente as econômicas.

Imemorialmente habituado a pensar em termos de anos solares, sempre que trata de planejar uma série de atividades duradouras, o homem pende automaticamente, se não instintivamente, para esta divisão de tempo.

Tomando o ano solar por base de suas relações contratuais, criou, por analogia, o ano civil, o ano comercial, o ano legal, o ano calendário.

Que muito é que a êle igualmente referisse os ciclos dos negócios públicos?

No que tange à renovação periódica do orçamento, particularmente, havia razões para que a relacionasse com os ciclos vegetativos, porque, nos estágios primitivos da tributação, os impostos eram pagos *in natura*, de modo que a própria periodicidade anual das colheitas impunha igual periodicidade à arrecadação dos tributos. A regra da anualidade orçamentária, hoje universal, desce, sem dúvida, dessa prática remota do recolhimento, *in natura*, “do que era de César”.

Forçado pelas limitações de suas faculdades naturais, o homem estabelece, de antemão, limites temporais para as suas atividades. Limitado e finito por definição, pecaria por incongruência se pretendesse agir indefinida e ilimitadamente. Tendo que limitá-las, é curial que o faça por meio dos instrumentos mais usuais, motivo por que recorre quase sempre ao ano.

Tudo isso explica a periodicidade do planejamento. Quem diz planejamento periódico, diz planejamento limitado no

tempo. Assim como a limitação no espaço, a limitação no tempo constitui outra regra técnica do planejamento. Uma complementa a outra; e as duas complementam, como já foi dito, a regra da especificação.

A observância simultânea das três é que comunica racionalidade aos planos de trabalho e torna possível a sua transformação em realidades úteis e desejáveis.

Com efeito, não basta decidir *onde fazer* alguma coisa — torna-se imperioso decidir também *quando fazer*.

É evidente que a localização da ação planejada exige simultaneamente pré-determinação no tempo. Se planejar é responder às perguntas *que fazer? onde fazer? e quando fazer?*, o processo somente se encerra no momento em que o planejador, por uma série de decisões conscientes, bem analisadas, documentadas e verificadas, *especifica as coisas* que devem ser feitas, *delimita o local e prefixa o tempo* em que devem ser feitas. A ação planejada pres-supõe, pois, a existência de dois instrumentos de trabalho im-

prescindíveis: um *mapa* e um *calendário*. É preciso indicar um *lugar* para agir e, simultaneamente, marcar o *momento* vestibular da ação, os *momentos* de início e conclusão das diferentes etapas intermediárias, e o *momento* de conclusão definitiva do empreendimento.

No serviço público brasileiro, só muito recentemente as autoridades governamentais começaram a atentar para a necessidade de sujeitar os planos a calendário. As obras do Plano Especial, do Plano de Obras e Equipamentos e do Plano SALTE que chegaram a ser executadas, não se executaram segundo um calendário previamente estabelecido e anunciado.

A cidade do Rio de Janeiro, por sua vez, oferece ao observador numerosos exemplos de obras, que marcharam ou marcham ao sabor de caprichos, impulsos ocasionais, sem que ninguém soubesse ou saiba quando seriam ou serão terminadas.

A construção do Viaduto Ana Nery, que se prolongou por cerca de doze anos, a duplicação do Túnel de Copaca-

banas, que levou mais de cinco anos, a abertura do Túnel do Pasmado, que teve duração igual, a abertura do Túnel Catumbi-Laranjeiras, iniciada em 1947 e até hoje não concluída, o Atêrro do Flamengo, a construção da Av. Perimetral elevada, e muitas outras obras compreendidas pela antiga Prefeitura do Rio de Janeiro têm sido ou estão sendo administradas nesse regime de completa incerteza quanto ao tempo. São começadas por fôrça de impulsos momentâneos, e geralmente terminadas muitos anos e alguns governos depois.

É de se observar, porém, como o exemplo de atividade governamental acelerada, que a construção de Brasília deu ao país, já começa a repercutir na antiga capital da República, onde, últimamente, certas obras têm sido executadas dentro de prazos fatais, como o Túnel Barata Ribeiro-Raul Pompéia e as pistas do Atêrro do Flamengo.

Em planejamento, não se pode aceitar a atitude de negligência em relação às datas dos empreendimentos. Um plano sòmente se completa como

guia de trabalho e passa a merecer essa categoria, quando a ação prevista é referida a um local ou locais e situada entre datas fixas.

Essa fase do planejamento, a de *datar* as ações, depende de exame realístico de vários fatores, entre os quais se destacam os recursos disponíveis, a seqüência das operações, os custos e a conjuntura política.

No que diz respeito à observância da regra da limitação temporal, cumpre, todavia, adotar critérios progressivamente mais rigorosos, segundo se trate de *declaração de política*, de *planejamento* ou de *projetação*. O período de vigência de uma *política* pode ser estabelecido por aproximação. Em muitos casos, nem seria possível proceder-se de outra maneira. Já no caso de um *plano*, a questão do tempo da ação requer decisões exatas e precisas. Repita-se: o calendário constitui peça essencial de todo plano de trabalho. E quando se trata de projetar as obras ou empreendimentos parciais integrantes de um plano geral, então a escala cronológica deve descer às últimas

minúcias, prefixando ano, mês, dia e hora para cada operação.

Isso significa que o calendário de um plano geral não dispensa, antes exige, o estabele-

cimento de calendários parciais relativos às tarefas específicas atribuídas aos diferentes setores e até aos distintos indivíduos empenhados na realização do plano.



## CAPÍTULO XI

### SÍNTESE

O planejamento é um processo intelectual de selecionar objetivos, e de prever e dispor os meios necessários para realizar — em local certo e tempo prefixado — fins exata e precisamente definidos.

Em outras palavras, planejar equivale a responder claramente a pelo menos três questões:

- a. *que* fazer?
- b. *onde* fazer?
- c. *quando* fazer?

Ao formular respostas a essas perguntas pertinentes à natureza, local e momento da ação, emerge, por encadeamento lógico, a indagação relativa aos meios de ação requeridos e sua obtenção. Não é possível, pois, completar o ciclo da tarefa planejadora sem responder tam-

bém, objetivamente, a esta pergunta pragmática: *com que fazer?*

O exame do acervo disponível de idéias a respeito tende a sugerir que, para se caracterizar como processo racional, o planejamento deve obedecer a certos postulados gerais.

Na diligência de reunir e condensar essas idéias esparsas, com as quais acredito ser possível esboçar uma teoria geral de planejamento, julgo haver identificado os cânones éticos, os princípios lógicos e as regras técnicas enumerados e expostos nos capítulos VIII, IX e X desta publicação.

Pendo a crer que, se orientado por êsses postulados abstratos, o planejador não só minimiza os riscos das opções senão também responde mais fá-

cilmente, e com a clareza de rigor, às perguntas caracterizadoras do processo do planejamento.

*Os cânones éticos:*

1. O cânone da máxima conveniência social;
2. O cânone da honestidade;
3. O cânone da publicidade;
4. O cânone da aceitabilidade;
5. O cânone do benefício;
6. O cânone da sanção.

*Os princípios lógicos:*

1. O princípio da pesquisa;
2. O princípio da previsão;
3. O princípio da exequibilidade;
4. O princípio da inerência;
5. O princípio da economia;
6. O princípio da universalidade;
7. O princípio do equilíbrio;
8. O princípio da oportunidade.

*As regras técnicas:*

1. A regra da exatidão;
2. A regra da precisão;
3. A regra da especificação;
4. A regra da limitação espacial;

5. A regra da limitação temporal.

Reconheço que a enumeração, embora comentada e explicada, dessas abstrações — cânones éticos, princípios lógicos e regras técnicas — não habilita ninguém a canalizá-las para a prática.

Não se deve, porém, confundir teoria com manual. As teorias não se endereçam originariamente a praticadores ou praticantes, mas a pessoas dotadas de certa capacidade de penetração no pensamento abstrato.

As construções teóricas encontram maior discernimento e, portanto, mais receptividade por parte dos homens de pensamento, sejam êstes do tipo diagnosticador ou do tipo contemplativo.

Regra geral, os homens de ação, os realizadores pletóricos e genuínos desadoram o pensamento abstrato, que os perplexiona e confunde. O poder de análise abstrata e a capacidade executiva são dons que raramente coincidem no mesmo indivíduo. José do Egito, Júlio César, Napoleão, Lenine e Kemal Ataturk representam

exemplos históricos de exceção, quase teratológicos pela raridade.

Os “teóricos puros” e os “práticos puros” não comungam na mesma paróquia. É conhecido o desprezo mútuo existente entre os teorizadores e os homens práticos. Os primeiros impacientam-se com o que chamam “as falácias do homem prático”.

Os que se julgam capazes de identificar, extrair e até desenvolver relações teóricas, tendem a olhar com desdém caritativo para os que carecem dêsse dom. Mesmo os superdotados legítimos, realmente capazes de mover-se com desembaraço por entre os meandros sutis das abstrações, encasulam-se em resplendentes tórreres de marfim, do alto das quais sorriem, superiormente, das contradições, das confusões e do rudimentarismo dos homens comuns.

Os homens práticos, por sua vez, classificam os teóricos entre os “visionários”, “sonhadores”, “poetas” e até “desmiolados”. Quando quer externar reprovação contra alguma coisa, o “homem prático” diz: “Isso é teoria”, como quem diz,

“Isso é asneira”. Para êle, na mais favorável das hipóteses, teoria será mera suposição.

Côncio dessas verdades, não alimento fervente esperança de ver êste esbôço de teoria compreendido senão por uma reduzida minoria de espíritos especulativos — indiscutivelmente os menos indicados para submetê-la ao teste pragmático da experiência. E note-se que compreender não é sinônimo de aceitar. Dos que o compreenderem, quantos o aceitarão? Precisamente por o compreenderem e assim lhe descobrirem as falhas e erros, é que alguns se recusarão a aceitá-lo.

O cartesianismo militante, sèriamente cultivado, vacina contra tôda espécie de esnobismo intelectual. Para o teorizante, o perigo consiste em aplicar a dúvida cartesiana a tudo, menos às próprias concepções. É preciso duvidar de tudo, sistematicamente, até das próprias certezas. Cumpre evitar o ridículo das “idéias definitivas” e a esterilidade das “posições intocáveis”.

Desprezar alguém apenas por se revelar pouco propenso a entender abstrações não é, por certo, atitude cartesiana. O

bom senso indica, para o caso, o método clássico da persuasão. É lícito ao formulador de teorias, empenhado em vê-las aceitas, experimentadas ou pelo menos discutidas, tentar persuadir dialéticamente os indiferentes e os incrêus.

O recurso à catequese é civilizado e civilizador. O valor das generalizações teóricas e a fecundidade das idéias abstratas provam-se através de argumentos e raciocínios. A marcha das idéias faz-se tradicionalmente por essa via. O pro-seletismo é o procedimento historicamente consagrado — o método preferido dos líderes religiosos. O próprio Cristo, que podia fazer milagres, recorria simultaneamente às parábolas e aos sermões para convencer e aliciar seguidores. O que parece estratosférico hoje poderá, pela persuasão, vir a ser ponto pacífico amanhã. Alguém já disse que a filosofia de um século é o senso comum do século seguinte.

Se, por meio de algum artifício de raciocínio, me fôsse dado demonstrar o valor das construções teóricas aos menos interessados, é claro que ten-

taria aliciar grande número de experimentadores para engrossar as ralas fileiras dos que parecem acreditar na possibilidade de teorização em matéria de planejamento.

A prova da experiência seria o método adequado para confirmar, ou infirmar, a validade dêste meu ensaio de teoria geral de planejamento.

Se me fôsse possível predispor os “homens práticos” em favor dêste ensaio, começaria por significar-lhes que o processo do planejamento não se realiza em bloco, de uma vez só, mas por etapas ou fases. Pouco importa a idéia ou o intento que o dirija, esteja submetido a esta tentativa de teoria, ou a qualquer outra, ou seja desenvolvido à tôa, *au delà* de uma idéia guiadora nítida, o processo do planejamento, ao ser vertido para a prática, necessariamente se decompõe em fases.

Quais serão essas fases? Tentei identificá-las e descrevê-las nos capítulos anteriores. Sinto, entretanto, que me cumpre ser mais explícito, talvez até um pouco didático.

De acôrdo com os resultados da análise a que o submeti, o

processo do planejamento decompõe-se nas seguintes etapas ou fases:

1. definição do objetivo;
2. pesquisa dos meios obtentíveis;
3. determinação dos meios necessários;
4. formulação dos planos:
  - a. fixação da seqüência e/ou simultaneidade dos objetivos parciais;
  - b. demarcação do local (ou locais) da ação;
  - c. cronogramas e calendário;
5. fiscalização (contrôle) da execução.

O ponto de partida do processo consiste na definição do objetivo. Planeja-se para executar algo. É preciso, pois, definir esse algo, a fim de que os esforços feitos em sua perseguição sejam eficazes e adequados. Uma vez definido o objetivo, cabe ao planejador proceder ao levantamento dos meios obtentíveis. Essa busca de informações vem a ser a fase da pesquisa. Às vezes, quando define o objetivo, já o planejador tem ciência dos meios disponíveis. Isso não eli-

mina, apenas antecipa a fase da pesquisa. Em seguida, cabe-lhe determinar os meios necessários. Valendo-se de conhecimentos prévios e de informações variadas, o planejador procura identificar, descrever e quantificar os meios corpóreos e incorpóreos necessários à realização do objetivo definido. É nesse momento que começam a surgir os planos, a fixação da seqüência e/ou simultaneidade das operações, a escolha dos locais da ação, a adoção do calendário e dos cronogramas, isto é, a série de datas de início e conclusão das etapas parciais e da etapa final. O processo do planejamento propriamente dito termina aí.

Uma vez que só os visionários planejam para não executar, contentando-se com suas *rêveries*, a fiscalização da execução é um prolongamento lógico do processo.

Pelo contrôle, o planejador protege os planos contra as redefinições, as acelerações e os atrasos indesejáveis. É preciso confrontar o executado com o planejado, sem o que não é possível adquirir a certeza da eficácia da ação, ou tomar pro-

vidências corretivas no momento oportuno.

A lista das etapas do planejamento torna claro, desde logo, que elas não se sucedem em ordem cronológica, necessariamente. Pode haver simultaneidade de algumas, assim como dispensa de outras, no caso de já fazerem parte do cabedal de conhecimento e experiências do planejador.

Ao tratar de uma etapa, o planejador freqüentemente descobre fatos ou minúcias que o levam a rever as etapas anteriores, inclusive e principalmente a da definição do objetivo. Compete-lhe agir com certo oportunismo guiado pelo bom senso. As realidades e fatos desvendados pela pesquisa podem, em muitos casos, indicar a inexecutabilidade do plano inicialmente visualizado, ou a superioridade de um plano alternativo. É claro que a posse de todos os dados influi no ânimo do planejador e pode compeli-lo a rever as decisões já tomadas sobre o local da ação, a duração do plano e a envergadura do objetivo. A verificação de que os meios necessários são diferentes dos

meios disponíveis, ou a estes superiores, por exemplo, logicamente conduz ao abandono do objetivo ou ao alongamento do período de duração do plano. Similarmente, contra-indicações e obstáculos (ou condições favoráveis), identificados durante qualquer das fases do processo, afetam as decisões do planejador.

Planejar é optar. Dentre vários objetivos que o interessam, o planejador *opta* por um. Dentre os vários locais possíveis para sua realização, o planejador *opta* por este ou aquele. Similarmente: *opta* por um período de tempo — dois meses, três anos — para levar a efeito o seu intento; *opta* pelo momento de iniciar a ação, continuá-la e concluí-la. É assim, de *opção* em *opção*, o planejador prossegue até dar por completos os planos que elabora.

Minha tentativa de teoria tem por fim ajudá-lo a fazer boas opções — realistas, sensatas, econômicas, convenientes.

Sustento que, se observar os cânones éticos, o planejador elaborará planos socialmente lícitos e humanamente desejáveis.

Se atender aos princípios lógicos, terá probabilidade de atuar em harmonia com a razão.

Se obedecer às regras técnicas, é certo que produzirá planos pragmáticos, inteligíveis e de execução mais simples.

Minha tentativa de teoria tem base ética, conteúdo lógico e orientação prática.

Posso não haver logrado formulá-la com “engenho e arte”, mas, quem se abalançaria a negar a sabedoria do trinômio — moral, razão e prática?

Talvez fôsse de bom aviso pingar o ponto final aqui. Se isto é uma síntese, sejamos breves. Não resisto, contudo, ao desejo de acrescentar alguns parágrafos sobre as razões que me induziram a dividir as abstrações da teoria em três categorias e chamá-las *cânone ético*, *princípios lógicos* e *regras técnicas*.

Não teria eu, com a adjetivação abstrata de abstrações, apenas complicado a formulação do arcabouço teórico? Haverá, no espaço social das idéias, *cânone* imorais, *princípios* ilógicos e *regras* antitécnicas? Se é *cânone* é postulado moral de conduta. Se é *prin-*

*cípio* é lei. Se é *regra* é norma de ação. E acaso os termos *cânone*, *princípio* e *regra* não são sinônimos?

Ruminei essas e outras possíveis dúvidas e objeções. E mantenho a classificação e a adjetivação. Mantenho-as porque, no *espaço social de minhas idéias*, elas concorrem para dar nitidez à distinção que faço entre os fundamentos morais, as relações lógicas e os procedimentos técnicos que devem influir no processo do planejamento. Sustento que é possível haver planos firmemente alicerçados na ética, porém ilógicos. Similarmente, pode haver planos lógicos, mas imoralíssimos. Assim como os há éticos e lógicos, porém frouxamente formulados. É preciso a combinação dos três elementos básicos de minha teoria — moral, razão e prática.

Finalmente, acrescentarei que admito uma faixa de embricação conceitual entre o *cânone da máxima conveniência social* e o *cânone do benefício*. É possível que meus esclarecimentos e comentários não bastem para mostrar separação nítida entre um e outro. Parecem-me tam-

bém lindeiros, capazes de desconcertar os leitores, o *princípio da oportunidade* e a *regra da limitação temporal*. Os *princípios da universalidade*, do *equilíbrio* e da *inerência*, por sua vez, não surgem na exposição com a mesma clareza e autonomia de expressão que se encontram nos *princípios da pesquisa*, da *previsão* e da *execuibilidade*.

Seria indispensável aprofundar a análise, apurar os conceitos e dar mais realce às *nuances* de significado. Antes, porém, de enfrentar essa tarefa, esperemos pelas reações do público e as objeções dos críticos.

Afinal de contas, este caderno é uma antecipação de meu livro já anunciado: *Teoria e Prática de Planejamento*.

**PARTE III**

**ANEXOS**

## PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

HENRY N. BUNBURY (1)

(Tradução de BENEDICTO SILVA)

*Nota do tradutor:* O autor do presente ensaio, funcionário público inglês, é reconhecido como voz autorizada em matéria de planejamento governamental. Dirigido a leitores de fala inglesa e publicado na revista britânica *Public Administration*, este ensaio foi escrito nos últimos anos da década de 30, pouco antes do comêço da II Guerra Mundial. Traz, em consequência, sinais evidentes que o situam na conjuntura cultural daquele período. Não obstante, permanece como foi redigido: uma introdução concisa e equilibrada ao tema do planejamento governamental, hoje muito mais atraente do que então. Ao explicar as origens e a natureza do planejamento governamental, o autor aduz argumentos que já então, há mais de 20 anos, vaticinavam e justificavam o advento, em doses cada vez maiores, da intervenção governamental na vida pública, principalmente no setor econômico. É quase certo que a maioria dos estudiosos de administração pública concorda hoje com o tratamento dado então ao assunto por HENRY N. BUNBURY.

O tema do planejamento, entretanto, não só é extraordinariamente complexo (alguns tipos de planejamento de especial interesse para os estudiosos de administração nem sequer são mencionados no presente ensaio), mas também extremamente con-

- 
- 1) HENRY N. BUNBURY, in *Public Administration* (outubro, 1938), 381-398. O título completo é "Governmental Planning Machinery" (*Mecanismo do Planejamento Governamental*); somente a parte introdutória do ensaio é reproduzida aqui (resumida).

trovertido: o que parece boa filosofia política para alguns constitui ideologia tendenciosa para outros.

Como observa HERBERT SIMON, emprega-se hoje a palavra *planejar* com mais freqüência como rótulo de lema político ou de inconformismo político, do que como designação de determinada classe de atividade administrativa. Para os seus entusiastas, *planejar* é sinônimo de *coordenar*, *prever*, *antecipar-se* ao futuro; poder-se-ia dizer que, para êles, planejamento é sinônimo de *racionalidade*. Aos olhos de seus adversários, *planejar* envolve a idéia de arregimentação, e até coletivismo. A maioria das emoções tempestuosas provocadas pelos têrmos *planejar* e *planejamento* relaciona-se exclusivamente com determinada classe de planejamento: a dos sistemas econ omicos dirigidos pelo Estado.

Segundo o citado SIMON, os inimigos mais acirrados do planejamento são aquêles que crêem que as atividades econômicas devem ser governadas, com o máximo de liberdade, pelas decisões individuais dos homens de negócio, sob a lei da oferta e da procura, em vez de reguladas por contrôles e decisões governamentais. Eis porque *planejar* se converte em um símbolo (e para muitos em uma fórmula estereotipada) da controvérsia entre individualismo *versus* coletivismo.

Ao divulgar, no Brasil, em tradução portuguêsa, o presente ensaio, meu propósito é suscitar, na mente dos possíveis leitores, indaga oes como estas: tornaram-se acaso inexatas algumas afirma oes do autor? De suas proposi oes de fato e de seus julgamentos de valor, quais teriam sido invalidados pela marcha do tempo? B. S.

Em relação à vida social e econômica, o âmbito de atividade governamental aumentou consideravelmente em numerosos países nestes últimos anos. Tem-se verificado forte reação, embora diversa em suas manifesta oes, contra os princípios

do *laissez faire*. Muitas formas de atividade, outrora deixadas como campo livre de empreendimento individual ou de grupos, porque eram consideradas quase privadas da iniciativa particular voluntária e inteiramente s lta, tornaram-se objeto

de interesse palpitante para a coletividade. O Estado tem intervindo nelas para orientar, estimular, controlar, proibir, comprar e vender, e até especular. As causas que contribuíram para êsse desenvolvimento são múltiplas e diversas, sendo desnecessário discutilas aqui; diremos apenas que, por várias razões, as perspectivas de um retôrno à economia livre, espontânea, auto-regulável, e ao Estado negativo e não intervencionista de antanho, que constituem, senão a conquista, pelo menos o objetivo da política liberal do século dezenove, parecem algo remotas na hora presente.

Mas, se as funções do Estado ampliaram-se dessa maneira, fazem-se necessários pessoal e sistemas administrativos adequados, a fim de capacitar o govêrno a executar as novas tarefas. E como era de esperar, tais sistemas estão aparecendo em vários países nestes últimos anos, principalmente de modo mais ou menos experimental. Qual é a função e a estrutura dêsses novos sistemas? Como funcionam, na realidade? Bem ou mal? Quais as características mais convenientes e capazes de

promover eficiência? Já se podem tirar conclusões a êsse respeito?

Essas funções novas ou ampliadas do Estado (ou sociedade) acham-se ligadas, em muitos setores, ao têrmo "planejamento". Embora genérico e conveniente, o têrmo é bastante explorado, sugerindo várias conotações e associações emocionais, que contribuem mais para gerar confusão do que clareza...

Com suas técnicas associadas, o planejamento é, rigorosamente, um processo, um *método* de atingir algum resultado escolhido. Quando aplicado ao setor de atividade social e econômica é, fundamentalmente, um processo de assegurar continuidade no tempo e coerência intrínseca às diretrizes governamentais referentes àquele setor. Implica um objetivo geral. Poder-se-á dizer que continuidade no tempo, coerência intrínseca e objetivo geral constituem metas em cuja direção todos os governos dignos dêste nome orientam os seus esforços. A isso, os planejadores responderão que, nas complexas condições atuais, sem planejamento consciencioso, não

há governo capaz de atingir tais objetivos, e isto por duas razões.

Primeira razão: no sistema de economia privada, a empresa particular, compelida a buscar, e a buscar exclusivamente, a sua vantagem máxima, não leva em conta os efeitos de suas atividades econômicas, quer sobre outras empresas, quer sobre o bem-estar social da comunidade. Uma empresa de transporte rodoviário pode, por exemplo, conforme sejam suas diretrizes, retirar da estrada de ferro tamanho volume de tráfego que esta última, ainda assim obrigada a manter o seu sistema, se veja ameaçada de insolvência. É por este motivo que, em muitos países, se observam tentativas por parte dos governos no sentido de planejar os serviços de transporte como um todo orgânico.

Para dar outro exemplo: uma empresa que haja adquirido o direito de explorar algum recurso natural será propensa a explorá-lo exaustivamente, sem levar em conta as obrigações sociais que suas atividades criam, ou os prejuízos sociais que poderão surgir quando se esgotarem as res-

pectivas fontes, minas ou jazidas. Daí, a necessidade de desenvolvimento ordenado e exploração metódica dos recursos naturais por meio de planos gerais de longo alcance. Isto se aplica notoriamente ao solo, em muitas de suas utilizações.

Segunda razão: na ausência de diretrizes planejadas, o governo democrático tende a:

a) ceder às pressões de "grupos de influência", porta-vozes de interesses particulares; e

b) seguir, de tempos a tempos, a linha de menor resistência a essas forças. Dêste ponto de vista, o planejamento é, essencialmente, uma diligência para criar, de forma concreta, uma alternativa para o processo: apresentar um objetivo conhecido e aceito, que encarne o interesse geral mais permanente da comunidade, e em torno do qual as diretrizes possam ser traçadas e coordenadas.

Em suma, é quando se abandona, de vez, a crença de que as vantagens gerais serão maiores se a iniciativa individual e particular tiver o caminho livre para cuidar de seus próprios interesses, que se torna

essencial a existência de uma forma ou outra de planejamento. Não obstante, o planejamento (que, como dissemos, é um processo), não somente pode ser dirigido para diferentes objetivos, mas também variar bastante em extensão e natureza.

É de notar-se a principal distinção entre o planejamento de um sistema de economia privada e o de um sistema coletivista. No primeiro caso, surgem questões como estas: quais as atividades que devem ser transferidas do setor de economia privada para o do Estado, e quais devem ser a natureza e forma da orientação ou controle a ser imposto pelo Estado à empresa particular? No segundo caso, tais questões não ocorrem. Por outro lado, um estudo específico da situação em vários países revelará grandes diferenças não só nos métodos de solução, como também no grau e no caráter do controle ou planejamento posto em prática.

Parece que tudo é ainda experimental. Estamos todos em busca de soluções. Estamos tentando descobrir algo melhor do que um intervencio-

nismo eventual que vai tateando, cheio de vacilações, de expediente em expediente, e de crise em crise.

Já dissemos que o planejamento pressupõe um objetivo geral. No mundo moderno, parece (como, de fato, se espera que aconteça) que a necessidade mais premente e de caráter mais geral diz respeito à estabilidade e garantia de subsistência para toda a população, em nível razoavelmente elevado. Em recente inquérito entre os operários de três fábricas inglesas, verificou-se que, dos vários desideratos dos que foram entrevistados, a "garantia de emprego" ocupou o primeiro lugar nas preferências de quase 90 por cento dos opinantes, ao passo que o desejo de "salários elevados" obteve classificação bem inferior.

Aí está, segundo creio, a experiência geral. Ora, essa garantia geral de subsistência — isto é, para o povo inteiro — parece inatingível pela empresa privada, por si só, por mais eficientemente que esteja organizada e quaisquer que sejam os poderes que se lhe confirmam. Parece essencial, pois, que o governo desempenhe o seu pa-

pel, uma vez que representa a coletividade em geral e controla, como é, aliás, de sua alçada, os chamados fatores estratégicos da política monetária e tributária, a política do comércio exterior, o desenvolvimento das comunicações, etc. Ademais, torna-se necessário desenvolver, conservar e utilizar os recursos nacionais — materiais e humanos — de cada país, a fim de proporcionar o máximo de riqueza. Além disso, cumpre utilizar e distribuir essa riqueza de tal modo que seja possível assegurar nível de vida razoável e conforto social condigno para todos. Este objetivo envolve um planejamento de ação direta sobre os recursos naturais, como também de ação indireta, através dos “fatores estratégicos”. Implica o planejamento de cidades e zonas agrícolas, e controle da exploração de determinados recursos pelos interesses privados, a criação de determinadas facilidades e comodidades para o público, e outras coisas semelhantes.

O planejamento social e econômico é, pois, um processo multilateral, que exige elevado grau de eficiência por parte

dos órgãos e sistemas competentes. Quando aplicado a uma economia baseada na iniciativa particular, e executado de acordo com as condições da autonomia democrática, o problema se torna mais complexo e delicado: de um lado, a empresa particular deve continuar a funcionar eficientemente dentro dos limites que lhe são próprios, e, de outro, o órgão de planejamento tem de atingir os seus objetivos pelo processo de persuasão. São essas considerações que comunicam ao problema dos sistemas de planejamento interesse e importância especiais e, por igual, lhe dificultam a solução nos países em que a iniciativa particular é valorizada e encorajada.

Até aqui temos considerado, como único objetivo geral, a conquista, para todo o povo, da máxima garantia de subsistência, com a máxima produção permanente de riqueza (inclusive das comodidades da vida social) e sua distribuição mais equitativa possível. A tal respeito, os Estados Unidos constituem exemplo típico.

Há também o caso das economias que procuram preser-

var a iniciativa particular, isto é, o uso da produção e o emprego de mão-de-obra com objetivo de lucro, mas dirigida para algum propósito diverso daquele para o qual se inclinariam se fossem relativamente livres de controle. Podem ser chamadas economias privadas controladas pelo Estado. Dêsse tipo, a Alemanha e a Itália oferecem os exemplos mais conhecidos. (2) O propósito geral, ao qual se subordina toda atividade econômica, é atingir o máximo grau de auto-suficiência nacional, em parte por motivos de "defesa nacional", em parte para diminuir o risco de perturbação da economia nacional criado pelas diretrizes e medidas adotadas por outros países nos setores comercial e monetário.

Por princípio, este sistema também pressupõe completo controle pelo Estado de toda a atividade econômica, embora na prática permita uma liberdade considerável, contanto que não haja transgressão das diretrizes governamentais. A

organização para o planejamento é adaptada a esse propósito modificado. Organizações de produtores, distribuidores e trabalhadores desempenham papel importante no funcionamento do sistema. A produção parece basear-se principalmente no controle quantitativo, tornando exequível pela adoção de vários métodos de controle e prioridades destinados a assegurar a consecução do objetivo principal. Infelizmente, nos países onde este sistema se desenvolveu, a defesa nacional e o armamento ocupam lugar tão grande nas preferências dos órgãos de planejamento que não é possível qualquer juízo crítico sobre as possibilidades que poderiam ter-se concretizado, se tal sistema fosse dirigido inteiramente para o bem-estar e prosperidade do povo e no sentido da elevação dos respectivos padrões de vida. Não existe material informativo para um confronto objetivo entre este sistema misto e o sistema de economia liberal.

Finalmente, cabe citar o sistema econômico, em que não

---

2) Refere-se aos regimes Nazista e Fascista dos últimos anos da década de 30. — O tradutor.

há lugar para a iniciativa privada tal como acima definida. Neste caso, o planejamento assume forma diferente e torna-se, nas mãos dos órgãos governamentais, parte essencial da vida econômica e cultural da nação. Esta última *deve* planejar, ou então arruinar-se, e provavelmente morrer de fome. Talvez seja suficiente dizer que, no caso de uma produção coletivista e uma cultura coletivista, a técnica de planejamento é materialmente diferente daquela que se exige quando a iniciativa particular, mesmo condicionada a certos limites, é aceita e benquista.

Seria êrro grave supor que o planejamento das atividades econômicas e sociais de uma comunidade é coisa nova. Pelo contrário, o planejamento existiu desde que o homem começou a viver de modo ordeiro e civilizado; as circunstâncias é que são novas. O movimento em prol do planejamento é uma conseqüência da necessidade de nos adaptarmos a uma nova situação. O mundo está-se tornando cada vez menor. O impacto recíproco das comunidades tem aumentado. As comunicações e o transpor-

te aperfeiçoam-se grandemente e tornam-se mais baratos. A produção da riqueza material, e, mais do que isso, as suas possibilidades, aumentaram consideravelmente. Juntamente com isto, veio o desenvolvimento de novas técnicas financeiras, corporativas, bolsísticas e contábeis que, embora capazes de produzir benefício social, são também suscetíveis de graves abusos anti-sociais.

Se a garantia de subsistência para todos e uma distribuição equitativa da riqueza constituem os objetivos centrais, há como que necessidade de nôvo reajustamento — uma nova ordenação de atividades econômicas e sociais que, evidentemente, não pode surgir sem que haja um esforço consciente e deliberado neste sentido.

Sejamos, pois, mais explícitos no tocante à natureza do problema. Em muitas situações, a empresa ou grupo particular, buscando o seu máximo proveito, *não pode* levar em conta todos os fatores que entram na situação, e que serão afetados por sua decisão. Levará em conta apenas aqueles que são capazes de afetá-la. Por exemplo, uma empresa madeireira,

entregue a si própria, derrubará a madeira com rapidez igual à demanda do mercado: o que acontece depois à terra, à região circunjacente e à população que tirava sua subsistência dessas atividades extrativas não interessa à empresa. Uma cidade pode ficar arruinada com a remoção de uma fábrica, mas o efeito da remoção sobre a cidade não é coisa que os proprietários da fábrica sejam obrigados a levar em conta em seus cálculos financeiros. A essência do planejamento está em que todos os fatores, e não apenas alguns deles, devem ser levados em consideração antes de ser tomada qualquer decisão.

Trata-se, evidentemente, de tarefa de grande dificuldade e complexidade, em qualquer Estado desenvolvido, qualquer que seja o objetivo geral. Numa economia inteiramente livre, a produção e a distribuição dependem da iniciativa e julgamento de grande número de indivíduos que trabalham independentemente uns dos outros. Em tais circunstâncias, alguns indivíduos cometem erros a todo momento, e todos os indivi-

duos em algum momento: mas em seu conjunto, o trabalho de produção e distribuição prossegue. O pior que acontece são alguns desperdícios de recursos, as flutuações do ciclo de negócios, e uma distribuição altamente desigual e até certo ponto injusta da riqueza produzida. Tais coisas são bastante prejudiciais.

Num sistema planejado, por outro lado, na medida que o planejamento é pôsto em prática, a iniciativa depende da decisão governamental. Conseqüentemente, a organização de que se necessita, a fim de assegurar que, dentro dos limites da capacidade humana, as decisões corretas sejam tomadas no momento preciso, está longe de ser problema sem importância. O perigo consiste em uma redução gradual do esforço produtivo e distributivo, acompanhada de esforços para aumentá-lo, o que pode constituir ameaça à liberdade com que todo indivíduo sonha.

O bôlo pode ser distribuído mais eqüitativamente, mas pode ser um bôlo muitíssimo menor.

# O PLANEJAMENTO NO GOVÊRNO FEDERAL

## *EXPLICAÇÃO*

Os anexos seguintes, de n.º 2 a n.º 8, representam as sete tentativas feitas, a partir de 1952, pelo Poder Executivo da União, para criar e desenvolver um sistema de planejamento.

A primeira tentativa consta do Anteprojeto de Reorganização Administrativa mandado elaborar, em 1952, pelo Presidente Getúlio Vargas. Não passou da etapa inicial, sendo retirada do projeto em virtude do parecer contrário da Comissão Interpartidária, emitido em abril de 1953 pelo Relator-Geral, Deputado Gustavo Capanema (Anexo n.º 2).

A segunda tentativa foi adotada, por decreto, pelo Presidente Juscelino Kubitschek em fevereiro de 1956, imediatamente após sua posse no cargo.

Dela resultou a criação do Conselho do Desenvolvimento, na órbita da Presidência da República, mas que efetivamente sempre funcionou como hóspede do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e ainda hoje existe (Anexo n.º 3).

A terceira tentativa foi feita pelo Presidente Jânio Quadros nos primeiros dias de agosto de 1961, três semanas antes da renúncia. Consistiu na criação, também por decreto, da Comissão Nacional de Planejamento, para a qual adotou a sigla COPLAN (Anexo n.º 4).

A quarta tentativa data do mesmo ano de 1961: foi feita pelo então Presidente do Conselho de Ministros Tancredo Neves, que reformulou a COPLAN, ampliando-lhe consideravelmente a estrutura (Anexo n.º 5).

A quinta tentativa consistiu no projeto de decreto submetido ao Presidente da República, em abril de 1963, pelo então Ministro Extraordinário para o Planejamento Celso Furtado.

Talvez porque a tarefa da Reforma Administrativa tivesse sido confiada pouco antes ao Ministro Extraordinário Ernani do Amaral Peixoto, o projeto Celso Furtado não chegou a tramitar (Anexo n.º 6).

A sexta tentativa, feita em caráter provisório, data igualmente de julho de 1963 e consiste no estabelecimento da chamada Coordenação do Planejamento Nacional, que é o que está atualmente em vigor (Anexo n.º 7).

A sétima tentativa consiste na proposta submetida ao Presidente da República pelo Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa Ernani do Amaral Peixoto, de criação, por lei, e regulamentação provisória, por decreto, do Sistema Federal de Planejamento integrado, na Presidência da República, pelo Conselho do Planejamento e pela Secretaria-Geral do Planejamento e, em cada ministério, pela Comissão de Planejamento e a respectiva Secretaria-Executiva (Anexo n.º 8).

O analista isento e esclarecido não terá dificuldade em perceber que a proposta do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa, constante do Anexo n.º 8, representa solução judiciosa para esse complexo problema administrativo.

Esperemos que o Poder Executivo e o Legislativo irmanem seus esforços e transformem em realidade operante a proposta de criação do Sistema Federal de Planejamento, tal como concebido e amplamente justificado pelos autores da Reforma Administrativa de 1963, sob a liderança do Ministro Extraordinário Ernani do Amaral Peixoto.

*Primeira Tentativa — Governo Getúlio Vargas —  
Projeto de Criação do Conselho de Planejamento e  
Coordenação*

1. *Justificação*

“A fim de corrigir as insuficiências naturais de qualquer organização de estrutura, o projeto estabelece dois sistemas de coordenação: direto, através das comissões interministeriais a serem criadas, e indireto, através da coordenação geral dos programas de trabalho dos diferentes Ministérios realizada pelo nôvo Conselho de Planejamento e Coordenação. Espera-se, dêsse modo, evitar os conflitos ou paralelismos de atividades que são a fonte de tanto atrito e ineficiência no funcionamento da administração.

Deixando para depois a descrição de suas funções de planejamento, convém indicar desde logo a maneira como o Conselho porá em prática êsse me-

canismo automático de coordenação dos programas de trabalho e de sua execução, através de um sistema permanente de relatórios periódicos das unidades administrativas de todos os níveis, do qual êle será o órgão central.

O objetivo dêsse sistema é obter que os Ministérios apresentem à Presidência da República, com freqüência, um resumo das atividades realizadas pelos diferentes departamentos de que se compõem. Com êsse fim, os Ministérios receberão, mensalmente, relatórios sucintos de cada órgão sob sua jurisdição, os quais, por sua vez, receberão, cada quinze dias, informações objetivas das divisões e serviços que os integram. Nessas informações, resumos e relatórios serão enumeradas as etapas cumpridas em cada pe-

ríodo para execução do programa de trabalho aprovado pelo Governo no princípio do ano e traduzido no orçamento.

Acompanhando *pari-passu*, através dêsses relatórios periódicos, a execução dos programas de trabalho em todos os setores da administração federal, o chefe do Poder Executivo terá, a intervalos curtos, uma visão geral, concreta, da realização dos planos do governo — o que atualmente só é obtido e de um modo ainda bastante imperfeito, quando se prepara a mensagem anual ao Congresso.

Além disso, êsse sistema de coordenação dos programas de trabalho, através das informações regulares, permitirá estancar, em sua origem, os conflitos de competência, as duplicidades e paralelismos que, muitas vêzes, sòmente chegam ao conhecimento do Presidente da República sob a forma de uma disputa jurisdicional entre dois ministérios, ou de um pedido de fusão ou extinção de serviços concorrentes ou respectivos.”

.....

“A criação de um órgão central de planejametno e coordenação,

reclamada por todos quantos estudam profundamente a realidade brasileira, tornará possível essa atuação harmoniosa e sistematizada de tôda a administração federal.

Já foram indicadas as funções do Conselho de Planejamento e Coordenação no que toca à execução dos programas de trabalho. Caberá também a êste órgão a formulação dos objetos gerais e específicos da atividade governamental, como órgão supremo de planejamento e programação das atividades governamentais. Seu trabalho inicial será estabelecer, sob forma de planos trienais, quinquênais, ou decenais, as diretrizes que orientarão a atividade do Estado Brasileiro nos próximos anos. Traçará o Conselho dentro dessas diretrizes os objetivos específicos, as metas bem definidas, que deverá alcançar e atingir cada setor particular da administração federal, metas e objetivos que serão expressos em têrmos numéricos absolutos, ou em têrmos de percentagens sòbre números conhecidos do passado.

Êsses objetivos, uma vez definidos com clareza para todos os setores da administração, se-

rão em seguida traduzidos pelos respectivos órgãos executores em programas anuais que serão apresentados regularmente por ocasião da elaboração orçamentária.

A reforma pressupõe a utilização, em larga escala, do processo de elaboração orçamentária, como um instrumento para a preparação, discussão e análise dos planos individuais de cada repartição pública, e, no seu conjunto, dos planos de ação ministeriais.

É certo que já vem o DASP, desde muitos anos, tentando, com dificuldades conhecidas, realizar na prática da administração brasileira a verdade clássica de que “o orçamento é um plano de trabalho traduzido em dinheiro”. Indispensável se torna, agora, um movimento geral para aperfeiçoar a técnica do planejamento governamental, uma ofensiva mais séria contra o hábito arraigado de se repetirem, anualmente, as mesmas verbas do ano anterior. É fato conhecido que as repartições, e os Ministérios, procuram anualmente uma perpetuação das respectivas dotações, na certeza de que o mecanismo atual da administração não lhes exigirá

nem um plano de trabalho objetivo e minucioso nem — caso fôsse apresentado e aprovado — um cumprimento rigoroso desse programa.

Infelizmente, ainda não se estabeleceu o costume de definir previamente e em termos quantitativos as prioridades e os objetivos governamentais, para a eles ajustar a distribuição anual dos recursos financeiros previstos.

Faltam à proposta orçamentária brasileira a harmonia e o sentido que só podem existir quando há realmente um planejamento adequado das atividades governamentais.

É indispensável que o orçamento também se faça um pouco de cima para baixo, e não exclusivamente de baixo para cima, como é a regra atual em nossos Ministérios. Devem as nossas repartições, antes de elaborar as propostas parciais do orçamento, receber dos Ministérios orientação sobre as prioridades do Governo. Somente assim poder-se-ia evitar a prática atual em que a proposta orçamentária é apenas a soma de propostas e sugestões parciais de Ministros e Diretores, cujas proposições, em muitos casos,

não foram inspiradas pela orientação geral do Governo.

Evidentemente, o melhor sistema de planejamento é aquele que possibilita uma íntima colaboração entre os órgãos de execução e os de elaboração dos planos governamentais. Essa colaboração, porém, somente pode dar resultados se baseada na existência de critérios firmes e concretos, fixados por um órgão central, e na contribuição conscienciosa das repartições que têm a responsabilidade de apresentar propostas parciais de programas de trabalho.”

## 2. ANTEPROJETO DE LEI (PARTE REFERENTE AO CONSELHO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO)

Art. 1.º A estrutura administrativa do Poder Executivo é constituída dos seguintes órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República:

- I — Secretaria da Presidência da República;
- II — Conselho de Planejamento e Coordenação;
- III — Conselho de Segurança Nacional;

IV — Conselho Nacional de Economia;

V — Estado-Maior das Forças Armadas;

VI — Departamento Administrativo do Serviço Público;

## II — *Conselho de Planejamento e Coordenação*

Art. 4.º O Conselho de Planejamento e Coordenação tem a seu cargo o planejamento das atividades do Governo Federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do país e, notadamente:

a) coordenação das atividades dos diversos setores da administração federal;

b) aprovação de planos e programas de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida da população do país.

Art. 5.º O Conselho de Planejamento e Coordenação compreende:

a) Conselho Pleno (presidido pelo Presidente da República e constituído de todos os Mi-

nistros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República);

b) Secretaria-Geral (a organizar).

Parágrafo único — O Conselho de Planejamento e Coordenação será organizado por decreto do Poder Executivo.

### 3. CONSELHO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO (TÓPICO DO PARECER CONTRÁRIO DA COMISSÃO INTERPARTIDÁRIA)

“O anteprojeto, nos arts. 1.º e 4.º, propõe a criação do Con-

selho de Planejamento e Coordenação, que deverá incluir-se entre os órgãos da Presidência da República. Não deve ser criado esse órgão. O planejamento e a coordenação, como funções de um órgão específico, não podem ser gerais, abrangendo todos os domínios administrativos, mas devem restringir-se às matérias de natureza econômica. Ora, o planejamento e a coordenação, no domínio econômico, poderão ser, com maior vantagem, realizados pelo órgão especializado já existente, que é o Conselho Nacional de Economia.”

## ANEXO N.º 3

### *Segunda Tentativa — Governo Juscelino Kubitschek — Decreto de Criação do Conselho do Desenvolvimento (Dec. n.º 38 744, de 1.º/2/1956)*

*Cria o Conselho do Desenvolvimento e dá outras providências.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o artigo 87, número I, da Constituição, Decreta:

Art. 1.º Fica criado, diretamente subordinado ao Presidente da República, o Conselho do Desenvolvimento (CD), constituído pelos Ministros de Estado, Chefes do Gabinete Militar e Gabinete Civil da Presidência da República, Presidente do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

§ 1.º O Presidente da República designará um suplente para cada membro do Conselho, que o substituirá em suas ausências.

§ 2.º O Conselho do Desenvolvimento se valerá da colaboração do Conselho Nacional de Economia.

Art. 2.º Compete ao Conselho estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada; analisar relatórios e estatísticas sobre a evolução dos vários setores da economia; estudar e preparar projetos de leis, decretos e atos administrativos, bem como manter-se informado da implementação das medidas aprovadas.

Art. 3.º O Conselho será convocado por parte do Presidente da República, sendo pre-

sidido em sua ausência, rotativamente, por um dos Ministros de Estado que o compõem.

Art. 4.º O Conselho terá uma Secretaria-Geral, constituída por servidores civis e militares, requisitados de autarquias, empresas de economia mista e outras entidades, e por pessoal contratado, com as atribuições constantes das instruções que forem aprovadas pelo Presidente da República.

§ 1.º O Conselho será assistido por Consultores Especiais, escolhidos pelo Presidente da República dentre pessoas de notório saber e competência técnica. Os Consultores Especiais poderão ser convocados para as reuniões do Conselho ou de seus grupos de trabalho.

§ 2.º O Secretário-Geral será designado pelo Presidente da República, dentre os membros do Conselho.

§ 3.º O estudo e a elaboração de projetos e relatórios técnicos poderão ser cometidos aos Consultores Especiais, ou a servidores públicos sem prejuízo das suas funções normais, mediante gratificação na forma do art. 145, inciso VII, da Lei n.º 1711, de 28 de outubro de

1952, e de acôrdo com os critérios aprovados pelo Presidente da República.

Art. 5.º Mediante aprovação do Presidente da República, a Secretaria-Geral poderá organizar grupos de trabalho para estudos especiais, constituídos por servidores públicos ou pessoas de reconhecida competência estranhos ao serviço público.

Art. 6.º O Secretário-Geral do Conselho poderá solicitar aos Ministérios e demais órgãos do Poder Executivo a elaboração de estudos, projetos e relatórios especiais sôbre problemas de interêsse para o Conselho.

Art. 7.º As despesas com o Conselho correrão, no corrente exercício, à conta do Anexo 4.14, verba 1.6.22, item 5, do Orçamento Geral da União (Lei n.º 2 665, de 6.12.1955).

§ 1.º A dotação orçamentária será utilizada mediante adiantamentos requisitados pelo Secretário-Geral, na medida das necessidades, à autoridade competente.

§ 2.º Os adiantamentos serão comprovados perante o

Tribunal de Contas, na forma da legislação em vigor.

Art. 8.º Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 1.º de fevereiro de 1956; 135.º da Independência e 68.º da República.

JUSCELINO KUBITSCHEK DE  
OLIVEIRA

*Nereu Ramos*  
*Antônio Alves Câmara*  
*Henrique Lott*  
*José Carlos de Macedo Soares*  
*José Maria Alkmin*  
*Lúcio Martins Meira*  
*Ernesto Dornelles*  
*Clóvis Salgado da Gama*  
*José Parsifal Barroso*  
*Vasco Alves Sêco*  
*Maurício Campos de Me-  
deiros.*

*Terceira Tentativa — Govêrno Jânio Quadros — Decreto n.º 51 152, de 5/8/1961 — Criação da Comissão Nacional de Planejamento*

*Cria a Comissão Nacional de Planejamento.*

O Presidente da República, usando dos podêres que lhe confere o artigo 87, inciso I, da Constituição, e

Considerando:

a) que é objetivo fundamental do País melhorar as condições de bem-estar do povo brasileiro, o que depende de um esforço de desenvolvimento da economia nacional;

b) que êsse desenvolvimento deve ser orientado no sentido de uma efetiva ocupação do vasto território brasileiro e do crescimento equilibrado das distintas regiões que o constituem;

c) que o incremento rápido da renda *per capita* brasileira não pode ficar entregue ao automatismo do mercado, pois as

suas condições estruturais e o comportamento vegetativo da economia nacional não asseguraram o crescimento mínimo compatível com as necessidades do País;

d) que as técnicas e programação foram criadas e aprimoradas como instrumento para atingir o ritmo de desenvolvimento mais rápido compatível com os recursos disponíveis;

e) que o desenvolvimento acarreta inevitáveis mudanças da estrutura econômica e social do país, bem como requer a atualização constante de aspectos de seu aparelho institucional;

f) que cabe ao Govêrno alta responsabilidade como elemento propulsor e disciplinador do processo de desenvolvimento, em coordenação com a ação dos

setores privados, que deve estimular e amparar;

g) que o desenvolvimento é objetivo nacional permanente que só poderá ser alcançado pela continuidade administrativa e pela racionalização crescente do esforço coletivo, que permitem a redução constante dos custos sociais desta política;

h) que o planejamento com a ampla colaboração de todas as classes sociais é o único meio que possibilitará o país estabelecer a completa determinação do seu destino, sem sacrificar as liberdades democráticas e individuais, decreta:

Art. 1.º Fica criada a Comissão Nacional de Planejamento que terá por incumbência elaborar um plano plurienal de desenvolvimento econômico e social do País, controlar sua execução e sugerir as modificações ditadas pelo comportamento das conjunturas nacional e internacional.

Parágrafo único. A Comissão Nacional de Planejamento é diretamente subordinada ao Presidente da República.

Art. 2.º A Comissão Nacional de Planejamento tem a seguinte estrutura:

- a) Conselho Deliberativo
- b) Conselho Consultivo
- c) Secretaria Técnica

Art. 3.º O Conselho Deliberativo será presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado, Chefes das Casas Civil e Militar, Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República, Presidentes do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco do Brasil, Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, Diretor-Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito e Diretor Técnico da Comissão Nacional de Planejamento.

Parágrafo único. — As reuniões do Conselho Deliberativo serão secretariadas pelo Diretor Técnico da Comissão Nacional de Planejamento.

Art. 4.º — O Conselho Consultivo será integrado pelo Diretor Técnico, Diretor Adjunto e personalidades designadas pelo Presidente da República.

Art. 5.º — A Secretaria Técnica terá um Diretor Técnico, um Diretor Adjunto, Técnicos Comissionados e mais os técnicos e pessoal administrativo

exigidos para a boa execução dos trabalhos.

Art. 6.º — O Diretor Técnico, o Diretor Adjunto e os Técnicos Comissionados serão designados pelo Presidente da República.

Parágrafo 1.º — O Diretor Técnico e os Técnicos Comissionados serão escolhidos dentre especialistas de alto nível nos assuntos de interesse da Comissão.

Parágrafo 2.º — As funções de Diretor Adjunto serão exercidas por Economista da Assessoria Técnica da Presidência da República.

Art. 7.º — Compete ao Conselho Deliberativo:

a) aprovar a política nacional de desenvolvimento econômico e social;

b) aprovar o plano plurienal e suas revisões anuais;

c) deliberar sobre outras medidas sugeridas pela Secretaria Técnica;

Art. 8.º — Compete ao Conselho Consultivo:

a) acompanhar os trabalhos de planejamento;

b) discutir a metodologia e recomendar as modificações cabíveis;

c) opinar sobre possíveis re-

percussões econômicas, sociais e políticas, das medidas a serem adotadas.

Parágrafo único. O Conselho Consultivo, sempre que necessário, ouvirá representantes das Classes Produtoras, dos Trabalhadores e de outras entidades cuja audiência seja útil aos trabalhos do planejamento.

Art. 9.º — Compete à Secretaria Técnica:

a) preparar, nos seis meses que se seguirem à sua instalação, o Primeiro Plano Quinquenal de Desenvolvimento Econômico e Social;

b) acompanhar e controlar a execução do Plano, e propor aperfeiçoamento e medidas complementares, que se fizerem necessárias;

c) apresentar relatório anual dos resultados obtidos, e sugerir as modificações reclamadas pelas conjunturas nacional e internacional;

d) colaborar com o Departamento Administrativo do Serviço Público na preparação da Proposta Orçamentária da União, com o fim de conformá-la estritamente à política de desenvolvimento econômico e social consubstanciada no Plano Quinquenal;

e) prover os serviços de secretaria para os trabalhos e reuniões dos Conselhos Deliberativo e Consultivo;

f) colaborar com a Assessoria Técnica da Presidência da República.

Parágrafo único. Caberá aos Órgãos da Administração Federal, autarquias e sociedades de economia mista preparar os programas correspondentes aos setores ou áreas de suas respectivas competências, dentro das normas e diretrizes estabelecidas pela Secretaria Técnica.

Art. 10 — Compete ao Diretor Técnico:

a) Encaminhar ao Conselho Deliberativo o projeto do plano de desenvolvimento econômico e social;

b) propor ao Presidente da República medidas necessárias ao rápido e equilibrado desenvolvimento do País;

c) levar aos Ministros interessados, ou diretamente ao Presidente da República, suas observações sobre as medidas adotadas ou propostas por Comissões ou Órgãos Federais e que possam comprometer o sucesso do Plano Quinquenal;

d) superintender os trabalhos da Secretaria Técnica;

e) sugerir a metodologia a ser adotada para a preparação do Plano Quinquenal;

f) constituir grupos de trabalho para o exame e estudos de problemas específicos;

g) sugerir ao Presidente da República atribuição de estudos e levantamentos, de interesse do Plano, a outros órgãos da Administração Pública, podendo contratar tais serviços, se necessário, com entidades privadas de reconhecida idoneidade técnica;

h) contratar e demitir pessoal técnico e administrativo para trabalhos específicos do Plano;

i) promover as providências cabíveis para a requisição de servidores públicos e de entidades autárquicas;

j) fixar a retribuição por serviços técnicos e administrativos prestados aos órgãos da Comissão;

k) autorizar as despesas previstas no orçamento da Comissão;

l) participar ou fazer-se representar em Comissões ou Grupos de Trabalho criados na

esfera do Governo Federal, que tenham por objeto o estudo de medidas que afetam, direta ou indiretamente, o desenvolvimento econômico e social do País;

m) aceitar e promover a colaboração de instituições privadas de pesquisas técnico-científicas de interesse para os trabalhos a cargo da Comissão;

n) secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo;

o) encaminhar ao Presidente da República no prazo de trinta dias a contar da data de publicação do presente decreto o projeto do Regimento Interno da Comissão Nacional do Planejamento.

Parágrafo único. A distribuição de tarefas de estudos, levantamentos e programação entre os vários órgãos da Administração Federal será aprovada por Decreto do Presidente da República.

Art. 11 — Compete ao Diretor Adjunto:

a) acompanhar os trabalhos da Secretaria Técnica, opinando sobre eles;

b) encaminhar ao Presidente, juntamente com o Diretor Técnico, o Plano Quinquenal

preparado pela Secretaria Técnica;

c) substituir o Diretor Técnico nos seus impedimentos.

Art. 12 — A Secretaria Técnica promoverá entendimentos com os órgãos de planejamento regional, visando ao perfeito entrosamento dos programas de desenvolvimento regional e nacional.

Parágrafo único. Em caso de discordância básica, o Diretor Técnico e o dirigente do organismo regional interessado submeterão o problema à apreciação do Conselho Deliberativo.

Art. 13 — O Plano Quinquenal discriminará os investimentos e especificará as medidas de ordem institucional, necessários ao mais rápido desenvolvimento econômico e social do País.

Parágrafo único. Na formulação do plano serão reexaminados e ajustados os programas específicos de Órgãos Federais, e entidades autárquicas, de modo a torná-los compatíveis com as diretrizes e os objetivos do planejamento traçados pelo Conselho Deliberativo.

Ar. 14 — Os órgãos da Administração Federal, autarquias, sociedades estatais ou de economia mista comunicarão imediatamente à Secretaria Técnica da Comissão Nacional de Planejamento seus programas de investimento ou de reformas institucionais em execução, em elaboração ou já prontos, bem como relação de Comissões e Grupos de Trabalho em suas respectivas jurisdições, que tenham a seu cargo o exame de assuntos ligados direta ou indiretamente ao desenvolvimento econômico e social do país.

Art. 15 — Os estudos e levantamentos solicitados, e bem assim as requisições de pessoal, aos órgãos da Administração Federal, autarquias, sociedades estatais ou de economia mista para a Comissão Nacional de Planejamento deverão ser atendidos com absoluta prioridade.

Parágrafo único. As exceções a esse respeito só poderão ser

admitidas por decisão do Presidente da República.

Art. 16 — O Secretário-Geral do Conselho do Desenvolvimento porá à disposição dos órgãos da Comissão Nacional de Planejamento as instalações e o pessoal administrativo e técnico de que dispuser.

Art. 17 — Os serviços da Comissão Nacional de Planejamento serão instalados nas localidades mais indicadas para o êxito dos encargos que lhes são cometidos.

Art. 18 — Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação revogadas as disposições em contrário.

Brasília (DF), 5 de agosto de 1961. — 140.º da Independência e 73.º da República.

JÂNIO QUADROS

*Clóvis Pestana*

*Oscar Pedroso Horta*

*Quarta Tentativa — Govêrno Parlamentar Tancredo  
Neves (Dec. n.º 154, de 17/11/1961) — Reformula  
a COPLAN e amplia sua estrutura*

*Altera o Decreto n.º 51 152,  
de 5 de agosto de 1961.*

O Presidente do Conselho de Ministros, usando da atribuições que lhe confere o art. 18, item III, do Ato Adicional decreta:

Art. 1.º — A Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) rege-se-á pelo Decreto n.º 51 152, de 5 de agosto de 1961, com as alterações do presente Decreto.

Art. 2.º — A Comissão Nacional de Planejamento tem por finalidade:

a) reunir, coordenar ou realizar os estudos e levantamentos necessários ao planejamento plurianual do desenvolvimento econômico e social do país;

b) coordenar e harmonizar em planos gerais e setoriais, os programas e projetos elabora-

dos por órgãos públicos ou entidades privadas.

Art. 3.º — A Comissão Nacional de Planejamento será subordinada ao Presidente do Conselho de Ministros, e terá a seguinte estrutura:

- a) Conselho Deliberativo;
- b) Comissão de Coordenação-Geral;
- c) Secretaria Técnica;
- d) Comissões de Coordenação, Regional e Setoriais;
- e) Grupos de Trabalho.

Art. 4.º — O Conselho Deliberativo será presidido pelo Presidente do Conselho de Ministros e integrado pelos Ministros de Estado.

§ 1.º — Compete ao Conselho Deliberativo:

- a) aprovar a orientação geral, as políticas setoriais e os critérios de prioridade a serem

observados na elaboração de planos, programas e projetos;

b) aprovar os planos plurianuais e suas revisões;

c) decidir sobre normas e providências que lhe sejam submetidas pela Secretaria Técnica.

§ 2.º — O Conselho Deliberativo reunir-se-á sempre que convocado pelo seu Presidente e será secretariado pelo Secretário-Geral da COPLAN.

Art. 5.º — A Comissão de Coordenação Geral será constituída pelos Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, pelo Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público, pelo Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito, pelo Diretor-Geral da Fazenda Nacional, pelo Diretor-Geral do Departamento Nacional do Trabalho e pelo Secretário-Geral da COPLAN.

§ 1.º — A Comissão de Coordenação-Geral será presidida pelo Diretor-Executivo da SUMOC, que a convocará a pedido de qualquer dos seus membros.

§ 2.º — A Comissão de Coordenação-Geral terá por finalidade:

a) opinar sobre as propostas de planos plurianuais a serem submetidas ao Conselho Deliberativo;

b) harmonizar a ação e as políticas dos órgãos que a integram, a fim de segurar a execução dos planos aprovados pelo Conselho Deliberativo.

Art. 6.º — A Comissão de Coordenação Regional será constituída pelos superintendentes dos órgãos de desenvolvimento regional e por um coordenador da Secretaria Técnica da COPLAN, e a ela competirá a harmonização dos programas setoriais com o planejamento regional.

Art. 7.º — A Secretaria Técnica será dirigida por um Secretário-Geral designado pelo Presidente do Conselho de Ministros, e será integrada pelo pessoal técnico e administrativo necessário ao desempenho de suas atribuições.

Parágrafo único — A organização da Secretaria Técnica será estabelecida em Regimento interno, que será aprovado

por despacho do Presidente do Conselho de Ministros.

Art. 8.º — Compete à Secretaria Técnica:

a) estudar e propor ao Conselho Deliberativo as normas que deverão ser observadas pelos órgãos de planeamento na elaboração de planos, programas e projetos;

b) reunir, coordenar ou realizar os estudos que forem necessários à definição de políticas e critérios de prioridade, e à elaboração de planos gerais;

c) promover as reuniões das Comissões de Coordenação e dos grupos de trabalho, e prover os serviços de secretaria para o seu funcionamento;

d) de acôrdo com os órgãos ou entidades interessadas, prover assistência técnica para implantação de órgãos de planeamento ou elaboração de planos, programas ou projetos a cargo desses órgãos ou entidades;

e) reunir, coordenar e harmonizar os planos setoriais no plano plurianual de desenvolvimento;

f) colaborar com o DASP e com os órgãos ou entidades descentralizadas da União, na elaboração das propostas orça-

mentárias da União e dos órgãos ou entidades descentralizadas, a fim de assegurar a conformidade dessas propostas com planos plurianuais aprovados pelo Conselho Deliberativo;

g) acompanhar a execução dos planos aprovados e propor as modificações ou providências relativas a sua execução;

h) fazer relatório periódico dos trabalhos da COPLAN e da execução dos planos aprovados;

i) organizar e coordenar os grupos de trabalho que constituir por determinação do Presidente do Conselho Deliberativo, ou por iniciativa própria.

Art. 9.º — Compete ao Secretário-Geral:

a) sob a orientação do Presidente do Conselho Deliberativo, dirigir os serviços da Secretaria Técnica;

b) promover as providências para a requisição de pessoal técnico e administrativo da administração federal, de órgãos descentralizados e sociedades de economia mista;

c) contratar pessoal para tarefas específicas e praticar os atos de administração de pessoal, podendo delegar atribuições;

d) contratar estudos, levantamentos e projetos necessários à elaboração dos planos;

e) autorizar despesas, de acôrdo com o orçamento em vigor;

f) apresentar as propostas submetidas à Comissão de Coordenação-Geral e ao Conselho Deliberativo;

g) formular propostas e sugestões relativas à elaboração de planos, programas e projetos, e à sua execução;

h) promover a colaboração de entidades públicas e privadas na realização das finalidades da COPLAN.

Art. 10 — Os planos regionais e setoriais, e os projetos que o integrarem, serão elaborados pelos órgãos da administração pública, autarquias e outras entidades descentralizadas, e sociedades de economia mista, de acôrdo com as normas e orientações, e dentro dos limites aprovados pelo Conselho Deliberativo, e de acôrdo com as decisões adotadas nas Comissões de Coordenação.

§ 1.º — Essa elaboração caberá aos órgãos de planejamento de cada órgão ou entidade.

§ 2.º — Os órgãos ou entidades que ainda não dispuserem

de organização de planejamento providenciarão a sua instituição, a pedido da COPLAN.

§ 3.º — De acôrdo com o órgão ou entidade interessado, a COPLAN prestará a assistência técnica necessária à implantação desses órgãos de planejamento ou à elaboração de planos, programas e projetos.

Art. 11 — A harmonização dos projetos, programas e planos setoriais será realizada através de Comissões permanentes de coordenação setorial, especializadas segundo os principais setores econômicos e sociais e tendo em vista a estrutura do plano geral.

§ 1.º — As Comissões de coordenação setorial serão constituídas pelos órgãos ou entidades com competência ou atividade no respectivo setor além de um coordenador da Secretaria Técnica da COPLAN.

§ 2.º — Os membros das Comissões de Coordenação serão representados pelos chefes dos respectivos órgãos de planejamento.

§ 3.º — A pedido de algum dos membros, ou o Secretário-Geral da COPLAN, poderá ser convocada reunião com a presença dos dirigentes gerais dos

membros da Comissão para discussão de determinados problemas.

Art. 12 — Os serviços da COPLAN correrão à conta das dotações orçamentárias que lhe forem consignadas ou dos recursos que lhe forem destinados por membros das suas comissões para a realização de tarefas de interesse comum.

Parágrafo único — As despesas da COPLAN serão objeto de orçamento que será aprovado e alterado por despacho do Presidente do Conselho de Ministros.

Art. 13 — O presente Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogados os artigos 1.º e 11, inclusive do

Decreto n.º 51 152, de 5 de agosto de 1961, e demais disposições em contrário.

Brasília, 17 de novembro de 1961; 140.º da Independência e 73.º da República.

TANCREDO NEVES

*Alfredo Nasser*

*Ângelo Nolasco*

*João Segadas Vianna*

*San Tiago Dantas*

*Walter Moreira Salles*

*Virgílio Távora*

*Armando Monteiro*

*Antônio de Oliveira Brito*

*André Franco Montoro*

*Clóvis M. Travassos*

*Souto Maior*

*Ulysses Guimarães*

*Gabriel Passos*

## ANEXO N.º 6

### *Quinta Tentativa — Governo João Goulart — Projeto de Decreto submetido ao Presidente da República em Abril de 1963, Pelo Ministro Extraordinário Celso Furtado*

Considerando que ao Governo Federal cabe alta responsabilidade como elemento propulsor e disciplinador do processo de desenvolvimento econômico e social do país;

considerando que esse desenvolvimento deve ser orientado no sentido de efetiva ocupação do vasto território nacional e do crescimento equilibrado das distintas regiões que constituem o País;

considerando que o quadro institucional democrático, em que se conciliam a liberdade de empresa e a ação orientadora e supletiva do Poder Público, permite alcançar uma alta taxa de crescimento econômico preservando o sentido individualista de nossa cultura;

considerando que a consecução do duplo objetivo de rá-

pido desenvolvimento e preservação das liberdades democráticas exige ação previsora efetiva do Poder Público visando a remover os obstáculos institucionais ao desenvolvimento econômico e social;

considerando que o Governo Federal é responsável por parte substancial dos investimentos que se realizam no território nacional, sendo essa participação decisiva nos setores infra-estruturais e básicos;

considerando que a orientação dos investimentos públicos exige uma percepção global do processo de desenvolvimento e uma análise prospectiva das tendências desse desenvolvimento;

considerando que para alcançar e manter um ritmo elevado de desenvolvimento em

condições de adequada estabilidade se requer efetiva coordenação dos múltiplos objetivos da política econômica, particularmente no que respeita a:

- I — ordenação dos estímulos à iniciativa privada;
- II — estímulos às poupanças individuais e institucionais;
- III — orientação das aplicações dos institutos de previdência e caixas econômicas;
- IV — estímulos efetivos às exportações;
- V — utilização da capacidade para importar, em rigorosa consonância com as necessidades do desenvolvimento;
- VI — equilíbrio das contas externas em função da capacidade efetiva de endividamento do País;
- VII — identificação dos setores que lidam as transformações estruturais requeridas pelo desenvolvimento, com vistas a evitar formação de pon-

tos de estrangulamento;

- VIII — identificação prospectiva das modificações na composição da procura, decorrentes da elevação da renda, visando a atalhar desequilíbrios estruturais resultantes de insuficiente diferenciação da oferta de origem interna;
- IX — orientação da política creditícia, visando à plena utilização da capacidade produtiva e ao equilíbrio interno e externo;
- X — orientação da política fiscal, visando ao adequado financiamento do setor público e a uma distribuição da renda que permita alcançar os objetivos sociais do desenvolvimento;
- XI — orientação da política salarial para assegurar uma justa participação dos assala-

- riados nos frutos do aumento de produtividade do conjunto da economia;
- XII — vigilância do funcionamento do sistema de preços, para localizar a ação anti-social de grupos e atalhar os abusos do poder econômico;
- XIII — definição dos investimentos a serem realizados para aperfeiçoamento do fator humano em função dos planos de desenvolvimento econômico e social;
- XIV — definição das necessidades de investimentos em pesquisa recursos naturais, inclusive fontes de energia, com perspectivas a longo prazo;
- XV — definição das necessidades de investimentos em pesquisas tecnológicas, visando a uma adequação dos processos à constelação de recursos disponíveis no País e ao estágio do seu desenvolvimento;

considerando, finalmente, que a coordenação dos múltiplos objetivos da política econômica e social permite aumentar o ritmo do desenvolvimento, com redução do seu custo social, e que essa coordenação somente pode ser alcançada pelo planejamento plurienal da ação do Poder Público nas esferas pertinentes,

#### DECRETA :

Art. 1.º É criado o Sistema Nacional de Planejamento, que terá a incumbência de elaborar e reformar anualmente o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como assegurar a sua adequada execução.

Art. 2.º São órgãos do Sistema Nacional de Planejamento:

- a) Conselho do Desenvolvimento Nacional (CDN);
- b) Gabinete do Ministro Para Assuntos de Planejamento;
- c) Secretaria Executiva.

#### I — DO CONSELHO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Art. 3.º O CDN será presidido pelo Presidente da República e constituído dos Mi-

nistros de Estado e Chefes da Casa Civil e Militar.

Parágrafo único — O CDN se reunirá uma vez por ano para aprovar a reformulação do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo, e sempre que o convoque o Presidente da República.

Art. 4.º Cada membro titular do CDN designará um suplente, de preferência o chefe do órgão de planejamento do Ministério respectivo, o qual integrará uma ou mais das Comissões referidas no artigo seguinte:

Art. 5.º — Integram o CDN as seguintes Comissões:

Comissão de Política Econômica (CPE)

Comissão de Planejamento Setorial (CPS)

Comissão de Planejamento Regional (CPR)

Comissão de Planejamento Social (CPSO)

Comissão de Coordenação da Cooperação Internacional (CCCI)

§ 1.º As Comissões celebram uma sessão ordinária plena, cada dois meses, para apreciar os projetos integrantes do Plano, apresentados pela Secretaria

Executiva, e para tomar conhecimento dos relatórios relativos à execução do Plano pelos Ministérios e outros órgãos executivos.

§ 2.º — As Comissões se desdobrarão em subcomissões técnicas, na forma estabelecida em Regimento, cabendo a estas últimas articular de forma permanente os trabalhos dos distintos órgãos responsáveis pelo planejamento dentro dos Ministérios e entidades independentes com as atividades da Secretaria Executiva.

§ 3.º O Ministro Extraordinário a cargo dos Assuntos do Planejamento presidirá as reuniões das Comissões e poderá convocá-las sempre que o julgar conveniente.

§ 4.º Nas reuniões das Comissões o Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento poderá fazer-se representar pelo diretor da Secretaria Executiva ou dos Departamentos desta.

Art. 6.º Integram a Comissão de Política Econômica:

Suplente do Ministro da Fazenda

Suplente do Ministro da Indústria e Comércio

Suplente do Ministro da  
Viação e Obras Públicas  
Suplente do Ministro da  
Agricultura  
Suplente do Ministro do  
Trabalho e Previdência  
Social  
Suplente do Ministro das  
Minas e Energia  
Suplente do Ministro das  
Relações Exteriores  
Representante da SUMOC  
Representante do Banco do  
Brasil S/A.  
Representante do BNDE

*Parágrafo único.* Para integrar as subcomissões serão convocados representantes dos seguintes órgãos: SUPRA, SUNAB, Comissão de Financiamento da Produção, Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica, Conselho Nacional do Petróleo, Conselho Nacional de Telecomunicações, Conselho Nacional de Transportes, Comissão de Marinha Mercante, Conselho de Polícia Aduaneira.

Art. 7.º Integram a Comissão de Planejamento Setorial:

Suplente do Ministro da  
Indústria e Comércio  
Suplente do Ministro das  
Minas e Energia

Suplente do Ministro da  
Viação e Obras Públicas  
Suplente do Ministro da  
Agricultura  
Suplente do Ministro da  
Guerra  
Suplente do Ministro da  
Marinha  
Suplente do Ministro da  
Aeronáutica  
Representante do BNDE  
Representante da CACEX  
Representante do Conselho  
Nacional de Estatística  
Representante do Conselho  
Nacional de Pesquisas

*Parágrafo único.* Para integrar as subcomissões serão convocados representantes dos seguintes órgãos: Instituto Nacional de Tecnologia, Associação Brasileira de Normas Técnicas, SUPRA, SUNAB, SUDEPE, Cia. Brasileira de Armazenamento, ACEF, PETROBRÁS, CEPKAN, Eletrobrás, Depto. Nacional de Portos, Rios e Canais, Depto. Nacional de Estradas de Ferro, Diretoria da Aeronáutica Civil, Comissão Nacional de Energia Nuclear.

Art. 8.º Integram a Comissão de Planejamento Regional:

Representante da SPVEA  
Representante da SUDENE

Representante da CVSF  
 Representante do DNOCS  
 Representante da Comissão de Valorização da Fronteira Sudoeste  
 Representante do Conselho Nacional de Geografia

*Parágrafo único.* Para integrar as subcomissões serão convidados representantes dos órgãos estaduais de planejamento.

Art. 9.º Integram a Comissão de Planejamento Social:

Suplente do Ministro da Educação  
 Suplente do Ministro da Saúde  
 Suplente do Ministro do Trabalho e Previdência Social

*Parágrafo único.* Para integrar as subcomissões serão convocados representantes do Depto. Nacional de Obras e Saneamento, do Depto. Nacional de Saúde, Fundação Serviço Especial de Saúde Pública, Conselho Nacional de Pesquisas, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Institutos de Previdência Social, Caixas Econômicas Federais, Fundação da Casa Popular.

Art. 10 Integram a Comissão de Coordenação da Cooperação Internacional:

Suplente do Ministro das Relações Exteriores  
 Suplente do Ministro da Fazenda  
 Representante da SUMOC  
 Representante do BNDE  
 Representante da SUDENE  
 Representante da SPVEA  
 Representante da CACEX  
 Representante da Carteira de Câmbio.

*Parágrafo único.* Para integrar as subcomissões serão convocados representantes dos órgãos beneficiários da ajuda técnica e financeira internacional.

Art. 11 Os representantes de órgãos autônomos nas Comissões serão indicados pelos titulares dêsses órgãos.

Art. 12 As subcomissões serão constituídas por técnicos da competência específica de cada uma, indicados pelo Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento e pelos membros das Comissões, de preferência dentre aqueles que integram os órgãos de planejamento dos Ministérios e da Secretaria Executiva.

Art. 13 As funções de membro de Comissão e Subcomissão serão exercidas sem prejuízo das atividades nos órgãos a que

pertencem os membros das mesmas.

## II — DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Art. 14. Será estabelecido anualmente um Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, com base em projeções globais e setoriais das atividades econômicas, o qual indicará as diretrizes da ação do Governo no campo econômico e social e especificará os investimentos públicos a serem realizados por setores de atividade.

§ 1.º O Plano de Desenvolvimento compreenderá:

a) análise e projeções das tendências do desenvolvimento do país;

b) estimativa dos investimentos públicos e privados necessários para manter a taxa de crescimento considerada adequada;

c) diretrizes da política a seguir para alcançar os objetivos do desenvolvimento;

d) identificação das modificações do tipo estrutural requeridas para dar maior intensidade ao desenvolvimento e reduzir seu custo social;

e) indicação das medidas de caráter social destinadas a assegurar que os frutos do desenvolvimento beneficiem o conjunto da população do País.

§ 2.º — O Plano de Desenvolvimento será anualmente reformulado para abranger um período futuro mínimo de três anos.

Art. 15 — A fim de permitir a elaboração e reformulação anual do Plano de Desenvolvimento, as entidades e órgãos federais responsáveis por investimentos e pré-investimentos deverão encaminhar à Secretaria Executiva, até 31 de dezembro de cada ano, esquema detalhado, com a devida justificação, das obras e trabalhos a realizar em seu setor, no período futuro mínimo de três anos.

Art. 16 — A Secretaria Executiva submeterá às Comissões, de acordo com a competência respectiva, os planos dos distintos órgãos, devidamente apreciados, para aprovação e integração no Plano global.

Art. 17 — As diretrizes gerais do Plano, bem como as condições prévias à consecução do desenvolvimento e da estabilidade, serão apreciadas pela Comissão de Política Econômica

e Planejamento Global com base em proposta da Secretaria Executiva.

Art. 18 — Os órgãos ou entidades responsáveis pela execução de obras ou atividades integrantes do Plano, deverão apresentar à Secretaria Executiva:

a) até 11 de dezembro, plano analítico correspondente ao exercício imediato, a fim de que seja elaborado, conjuntamente com o Ministério da Fazenda, esquema de desembolso de recursos;

b) trimestralmente, relatório da execução das obras e atividades de sua responsabilidade, incluídas no Plano.

### III — DA COMPETÊNCIA DO MINISTRO DO PLANEJAMENTO

Art. 19 — Cabe ao Ministro de Estado Extraordinário a cargo do Planejamento:

I — dirigir e coordenar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social a ser submetido ao Conselho Nacional de Desenvolvimento;

II — coordenar os planos e atividades dos seguintes órgãos de desenvolvimento econômico regional:

a) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia;

b) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste;

c) Comissão do Vale do São Francisco;

d) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País.

III — conhecer e coordenar todos os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica, prestada a órgãos da administração federal;

IV — acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, indicando ao Presidente da República, sempre que julgar conveniente, medidas a serem tomadas para assegurar o êxito dessa execução;

V — supervisionar as atividades da Secretaria Executiva.

Art. 20 — O Gabinete do Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento compreenderá uma Assessoria Técnica e uma Assessoria Jurídica.

Art. 21 — O Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento será membro do Conselho da SUMOC, com direito a voto.

**IV — DA SECRETARIA EXECUTIVA**

Art. 22 — A Secretaria Executiva compreende:

- a) Diretor Executivo;
- b) Departamento de Programação Global (DPG);
- c) Departamento de Indústrias;
- d) Departamento de Transportes e Comunicações;
- e) Departamento de Energia;
- f) Departamento de Agricultura e Abastecimento;
- g) Departamento de Recursos Naturais;
- h) Departamento de Estudos Sociais;
- i) Departamento de Cooperação Internacional;
- j) Departamento de Documentação;
- k) Departamento de Administração.

Art. 23 — Cabe à Secretaria Executiva, através de seus órgãos competentes, realizar as tarefas preparatórias da elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, prestar assessoria técnica às Comissões constitutivas do Sistema Nacional de Planejamento e desempenhar quaisquer tare-

fas que lhes sejam cometidas pelo Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento.

**V — DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 24 — Passam a integrar a Secretaria Executiva, com seu acervo e recursos financeiros, os seguintes órgãos:

a) Comissão Nacional do Planejamento, criada pelo Decreto n.º 51 152, de 5-8-61, e alterado pelo Decreto n.º 154, de 17-11-61;

b) Conselho do Desenvolvimento, criado pelo Decreto n.º 38 744, de 1-2-56, alterado pelo Decreto n.º 43 393, de 12-3-58;

c) Comissão de Coordenação da “Aliança para o Progresso”, criada pelo Decreto n.º 1 040, de 22-5-62.

Art. 25 — Sempre que não existam órgãos de planejamento criados anteriormente, os Ministros de Estado deverão propor a criação em seus Gabinetes, de núcleos de planejamento, aos quais incumbirá acompanhar a execução do Plano no seu setor, articular os trabalhos para reformulação periódica do Plano e prestar toda cooperação aos órgãos do Sistema Nacional do Planejamento.

Art. 26 — As repartições federais dependentes, as autarquias, as emprêsas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações subvencionadas pela União ficam obrigadas a prestar a assistência solicitada pelo Ministro Extraordinário a cargo do Planejamento, in-

clusive nos casos que envolvam cessão de pessoal, material de consumo, equipamento e locais de trabalho.

Art. 27 — O presente decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

## ANEXO N.º 7

### *Sexta Tentativa — Governo João Goulart — Decreto n.º 52 256, de 11/7/1963 — Criação da Coordenação do Planejamento Nacional*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, item I, da Constituição Federal:

Considerando que ao Governo Federal cabe alta responsabilidade como elemento propulsor e disciplinador do processo de desenvolvimento econômico e social do País;

Considerando que o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social adotado pelo Governo tem em vista, como um de seus objetivos básicos, assegurar, no triênio 1963-1965, uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria das condições de vida do povo brasileiro;

Considerando que as medidas de contenção postas em prática até o momento permitem ao Governo o controle da

pressão inflacionária, possibilitando-lhe, assim, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade do sistema econômico;

Considerando que a ação governamental deve, com êsse propósito, compreender um conjunto de medidas capaz de assegurar, principalmente, que se realize o montante de investimentos requerido, orientando-se adequadamente para que a estrutura da produção se ajuste à evolução da demanda;

Considerando que só através dessa ordenação será viável a gradativa substituição de importações, ditada pelas nossas atuais limitações na capacidade para importar, bem como o estabelecimento de condições que propiciem integrar a produção nacional nas correntes mais dinâmicas do comércio internacional;

Considerando que a consecução desses objetivos depende, fundamentalmente, de uma coordenação eficaz que assegure, sobretudo, a oportunidade das decisões a serem tomadas, com vista a garantir o ritmo de desenvolvimento desejável;

Considerando, finalmente, que a coordenação dos múltiplos objetivos da política econômica e social permite aumentar o ritmo do desenvolvimento, com redução do seu custo social, e que essa coordenação somente pode ser alcançada pelo planejamento plurianual da ação do Poder Público nas esferas pertinentes, decreta:

#### DA COORDENAÇÃO DO PLANEJAMENTO NACIONAL

Art. 1.º — Fica instituída a Coordenação do Planejamento Nacional, integrada pelos Chefes do Gabinete Militar, do Gabinete Civil e pelo Coordenador-Geral da Assessoria Técnica, que se reunirá, semanalmente, sob a presidência do Presidente da República.

Parágrafo único. O Coordenador-Geral da Assessoria Técnica exercerá as funções de Secretário Executivo do órgão.

#### DO DESDOBRAMENTO EXECUTIVO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Art. 2.º — Fica a Coordenação do Planejamento Nacional incumbida de coordenar, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, em colaboração com os Ministérios civis e militares, órgãos de administração direta, indireta, de desenvolvimento regional, autarquias e empresas mistas, a Relação de Projetos Prioritários que, apreciados pelos Ministros de Estado, responsáveis pelo setor respectivo, e aprovados pelo Presidente da República, serão implementados pelo Poder Executivo no período de julho de 1963 a 31 de janeiro de 1966.

Art. 3.º — Entende-se por projeto, para os fins do disposto neste Decreto, uma unidade específica de tarefas, expressa em termos de atividades ou obras necessárias ao cumprimento de finalidade determinada e cujas fases terão caracterização objetiva, obedecendo a cronogramas rigorosos de execução física e de dispêndios monetários.

Art. 4.º — O prazo de 120 (cento e vinte) dias, referido

no art. 2.º, será subdividido em dois períodos iguais, de 60 (sessenta) dias cada um, sendo o primeiro destinado à coleta de dados e informações e o segundo à realização dos trabalhos de revisão, integração, consolidação sistematizada e ajustamento da Relação de Projetos Prioritários ao esquema geral de políticas de desenvolvimento econômico e social e de financiamento do programa.

Art. 5.º — Cada Ministro de Estado e dirigentes dos órgãos indicados no art. 2.º promoverão, dentro do prazo de 8 (oito) dias contados da vigência deste Decreto, a organização e instalação, em seu Ministério ou órgãos respectivos, de um Grupo de Planejamento incumbido de realizar, na sua área jurisdicional, a seleção preliminar a ser encaminhada à Presidência da República.

§ 1.º — Os integrantes dos Grupos de Planejamento de que trata este artigo ficarão sujeitos a regime de tempo integral, desvinculados, assim, de quaisquer outras atividades pelo período necessário à conclusão das respectivas tarefas, considerando de caráter rele-

vante os serviços pelos mesmos prestados.

§ 2.º — A Coordenação do Planejamento Nacional poderá designar observadores para acompanhar os trabalhos dos Grupos de Planejamento a que se refere este artigo.

§ 3.º — Os Ministros de Estado comunicarão, com urgência, à Coordenação do Planejamento Nacional, a composição dos Grupos de Planejamento e seus locais de funcionamento.

§ 4.º — Os Grupos de Planejamento constituídos na forma deste artigo poderão requisitar informações e servidores de quaisquer órgãos do Ministério a que pertençam, inclusive autarquias e sociedades de economia mista pelo mesmo jurisdicionadas.

Art. 6.º — Os projetos selecionados preliminarmente serão encaminhados à Coordenação do Planejamento Nacional em formulários próprios, conforme modelos constantes dos anexos 1 a 3, deste Decreto, contendo, em relação a cada projeto:

a) justificativa e descrição sumária;

b) caracterização das etapas em que se subdivide o empreen-

dimento, especificando, em relação a cada uma, a data de início e de término, o trabalho a ser realizado, as percentagens de progresso nos períodos semestrais e mensais indicados, dispêndios monetários nos mesmos períodos e origem dos recursos financeiros necessários, sempre que houver fonte especificamente consignada.

Parágrafo único. Os Grupos de Planejamento de cada Ministério terão o prazo de 30 (trinta) dias para encaminhar os dados relativos aos projetos em execução e o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentar as informações relativas aos projetos a iniciar.

Art. 7.º — A Coordenação do Planejamento Nacional, juntamente com os Ministros da Fazenda e das Relações Exteriores, estabelecerá o programa de recursos financeiros, internos e externos, de que o Governo disporá para assegurar a realização do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

#### DA ASSESSORIA TÉCNICA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Art. 8.º — A Assessoria Técnica da Presidência da Repú-

blica, subordinada à Chefia do Gabinete Civil, na forma estabelecida na alínea “c” do art. 3.º do Regimento aprovado pelo Decreto n.º 51 872, de 1.º de abril de 1963, tem por finalidade assistir a Coordenação do Planejamento Nacional na apreciação de políticas e programas do Governo Federal, de modo a assegurar a adequada execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Art. 9.º — Compete à Assessoria Técnica:

I — orientar a elaboração e revisões do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social;

II — coordenar a elaboração dos programas de trabalho dos órgãos da administração pública direta e indireta;

III — coordenar os planos e atividades dos órgãos federais de desenvolvimento econômico regional;

IV — conhecer e coordenar todos os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica;

V — acompanhar a execução do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, indicando à Coordenação do

Planejamento Nacional, sempre que julgar conveniente, medidas a serem tomadas para assegurar o êxito dessa execução;

VI — manter a Coordenação do Planejamento Nacional permanentemente informada sôbre o andamento dos programas de trabalho do Governo e sôbre a execução das providências determinadas pelo Presidente da República relativamente a assuntos de ordem econômico-social;

VII — colaborar na elaboração das propostas orçamentárias dos órgãos de administração direta e indireta, harmonizando-as com o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social;

VIII — opinar sôbre matéria de ordem técnica, por determinação do Presidente da República, ou por consulta dos Chefes dos Gabinetes Militar e Civil;

IX — coordenar o preparo de mensagens relativas a anteprojetos de lei, para encaminhamento ao Congresso Nacional, sempre que se referirem a questões de or-

dem econômico-social ou que tenham repercussão no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social;

X — colaborar com a Secretaria de Relações Parlamentares quanto ao esclarecimento das matérias referidas no item anterior, em curso no Congresso Nacional;

XI — receber, estudar e encaminhar os processos e demais papéis submetidos à deliberação do Presidente da República, sempre que se referirem a questões de ordem econômico-social.

Art. 10 — A Assessoria Técnica compõe-se de uma Chefia e de Diretorias especializadas.

§ 1.º — O número e as atribuições das Diretorias serão determinados em Regimento, aprovado por decreto do Presidente da República.

§ 2.º — Subordinam-se à Assessoria Técnica os Grupos de Trabalho criados por decreto do Presidente da República.

Art. 11 — A Chefia da Assessoria Técnica tem por finalidade superintender, coordenar e executar tôdas as atividades atinentes à Assessoria Técnica,

de modo a assegurar, na esfera de sua competência, eficiente assistência ao Presidente da República.

Art. 12 — A Chefia da Assessoria Técnica é constituída por:

a) 1 (um) Coordenador-Geral;

b) 3 (três) Coordenadores-Gerais Adjuntos, com as funções de assistentes do Coordenador-Geral.

Parágrafo único. Funcionário adidos à Assessoria Técnica:

a) 1 (uma) Secretaria Administrativa com as funções de prestar os serviços administrativos de ordem geral, necessários à execução dos trabalhos da Assessoria Técnica;

b) 1 (um) Serviço de Documentação, com a atribuição de coligir, ordenar, classificar, guardar e conservar textos, documentários, elementos estatísticos, publicações, obras e estudos de interesse da Assessoria Técnica.

Art. 13 — Ao Coordenador-Geral da Assessoria Técnica compete:

a) superintender os serviços atribuídos à Assessoria Técnica e o respectivo pessoal;

b) baixar portarias, ordens e instruções de serviço;

c) assinar tóda a correspondência oficial da Coordenação do Planejamento Nacional e da Assessoria Técnica;

d) transmitir aos Ministros de Estado as ordens do Presidente da República nas matérias da competência da Coordenação do Planejamento Nacional;

e) desincumbir-se da representação do Presidente da República quando designado;

f) elogiar os membros da Assessoria Técnica e o pessoal dos órgãos subordinados, bem como aplicar-lhes penas disciplinares, de acôrdo com o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União;

g) aprovar e alterar a escala de férias do pessoal que lhe é diretamente subordinado;

h) promover a execução dos demais trabalhos que lhe forem determinados pelo Presidente da República;

i) delegar atribuições que lhe caibam.

Art. 14 — Aos Coordenadores-Gerais Adjuntos compete:

a) colaborar com o Coordenador-Geral na superintendência dos serviços atribuídos à Assessoria Técnica e do respectivo pessoal;

b) supervisionar os serviços auxiliares da própria Chefia;

c) atender autoridades, pessoas e partes em geral, em nome do Coordenador-Geral;

d) encarregar-se da correspondência da Chefia quando se tratar de matéria especial não distribuída à Secretaria;

e) realizar tarefas que lhes forem delegadas pelo Coordenador-Geral;

f) representar o Presidente da República, quando designados.

Art. 15 — Os Grupos de Planejamento, instituídos nos tēr-

mos do art. 5.º dêste decreto, apresentarão à Assessoria Técnica relatórios mensais do progresso das obras ou atividades integrantes do Plano e pertencentes a suas respectivas áreas jurisdicionais.

Art. 16 — Passam a subordinar-se à Assessoria Técnica da Presidência da República os seguintes órgãos:

I — da Comissão Nacional de Planejamento criada pelo Decreto n.º 51 152, de 5 de agosto de 1961, e alterada pelo Decreto n.º 154, de 17 de novembro de 1961:

a) Secretaria Técnica;

b) Comissões de Coordenação, Regional e setoriais;

c) Grupos de Trabalho.

II — da Comissão de Coordenação da “Aliança para o Progresso”. criada pelo Decreto n.º 1 040, de 22 de maio de 1962:

— Secretaria.

III — do Conselho de Desenvolvimento, criado pelo Decreto n.º 38 744, de 1.º de fevereiro de 1956, alterado

pelo Decreto n.º 43 393, de 12 de março de 1959:

— Secretaria-Geral.

Parágrafo único. Cabe ao Coordenador-Geral da Assessoria Técnica da Presidência da República exercer as funções de Secretário-Geral dos órgãos referidos neste artigo.

Art. 17 — Ficam revogados os arts. 12, 13, 14 e 29 do Regimento baixado pelo Decreto n.º 51 872, de 1.º de abril de 1963, passando as alíneas “a” e “b” do § 4.º do art. 14 a integrar as atribuições discriminadas no art. 30 do mesmo Regimento.

Art. 18 — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília (DF), em 11 de julho de 1963; 142.º da Independência e 75.º da República.

JOÃO GOULART

*Abelardo Jurema*  
*Sylvio Borges de Sousa*  
*Motta*  
*Jair Ribeiro*  
*Evandro Lins e Silva*  
*Carvalho Pinto*  
*Expedito Machado*  
*Oswaldo Lima Filho*  
*Paulo de Tarso*  
*Amaury Silva*  
*Anysio Botelho*  
*Wilson Fadul*  
*Antônio de Oliveira*  
*Brito*  
*Egydio Michaelsen*  
*Celso Furtado*  
*Ernani do Amaral*  
*Peixoto*

*Sétima Tentativa — Governo João Goulart — Projeto de Criação do Sistema Federal de Planejamento, parte da Reforma Administrativa Federal de 1963, formulada pelo Ministro Extraordinário Ernani do Amaral Peixoto*

1. APRESENTAÇÃO

Quem se familiarizar com a crônica administrativa brasileira dos últimos vinte e cinco anos, não poderá deixar de perceber a batalha pela assimilação do planejamento nas lides governamentais.

Com efeito, desde 1939 vem o Poder Executivo dando demonstrações explícitas e reiteradas de interesse pelo planejamento governamental.

As primeiras manifestações, de 1939 a 1950, embora onerosas e traduzidas em documentos e decisões oficiais, não passaram de tentativas exploratórias — movimentos bem intencionados, porém indecisos — no sentido de vincular as atividades governamentais a planos periódicos de trabalho.

Mesmo as manifestações mais recentes não se apresentam estremes de incertezas, obscuridades e contradições. Em verdade, a história da implantação do planejamento global nas práticas administrativas do Governo da União é o melhor caso didático que se poderia encontrar para tipificar o método do *trial and error*.

Não é de causar estranheza, entretanto, a longa série de medidas oficiais postas em prática, pelo Executivo e também pelo Legislativo, embora menos freqüentemente, a fim de abrir as portas da administração pública às modernas técnicas do planejamento. Em outros países o mesmo tem ocorrido.

A experiência comum em matéria de planejamento go-

vernamental é ainda exígua e tateante. Os países subdesenvolvidos, em particular, apesar de serem os que acreditam mais açodadamente nas virtudes do planejamento, são também os que se revelam menos ágeis na assimilação das técnicas pertinentes. Aderem sem reservas à idéia do planejamento governamental, mas não sabem como canalizá-la dos domínios da teoria para os domínios da prática.

Dai as repetidas providências, atos, decretos, leis e esquemas — com que tentam, ao sabor do empirismo, passar da fase das improvisações e remediações para a fase da racionalidade administrativa caracterizada pela presença do planejamento organizado.

O exame das experiências de vários países latino-americanos comprova a incidência das mesmas hesitações e o cometimento de erros similares, em quase tôdas as suas tentativas de institucionalização do planejamento governamental.

No caso do Brasil, a luta pelo planejamento governamental reflete-se com fidelidade nos Anexos do presente projeto de decreto.

Conquanto não seja exaustiva, essa documentação demonstra que, de 1939 até os dias atuais, com uma freqüência reveladora de decisão firmada, ou pelo menos de preferência inequívoca, o Governo da União vem diligenciando, por diferentes métodos, introduzir e implantar o hábito do planejamento orgânico em suas atividades.

A constância dessa aspiração do Governo Federal manifestou-se, uma vez mais, como não poderia deixar de manifestar-se, na agenda de trabalho do Ministro Extraordinário Para a Reforma Administrativa. Ao fixá-la, no Decreto n.º 51 705, de 14 de fevereiro de 1963, o Presidente da República determinou: “o esforço de reforma deverá incluir:

.....

b) a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo”.

O advento do Ministro Extraordinário Para a Reforma Administrativa, ensejando pesquisa completa e uma análise panorâmica do que tem sido

ensaiado até hoje, veio identificar senão uma solução definitiva, pelo menos uma solução viável, suscetível de auto-aperfeiçoamento, à medida que se desenvolver o processo da própria experiência.

As razões por que acreditamos na viabilidade da solução ora proposta para a implantação do planejamento no Governo Federal constam abundantemente de dois documentos:

a) da exposição com que encaminhamos a Sua Excelência, o Presidente da República, o projeto de decreto que “dispõe sobre o Conselho do Planejamento e a Secretaria-Geral do Planejamento” (primeira parte desta publicação);

b) da exposição de motivos que acompanhou o projeto de Lei Orgânica do sistema administrativo federal, também já submetido ao Presidente da República e por êste encaminhado ao Congresso Nacional (V. §§ 70 a 112 do referido documento).

Mobilizamos, para preparar as normas de implantação e institucionalização do planejamento previstas no decreto n.º 51 705, de 14 de fevereiro de

1963, vários técnicos: inicialmente, constituímos um Grupo de Estudo composto dos seguintes, sob a direção do primeiro:

*Benedicto Silva*, então Diretor do Centro de Pesquisas Administrativas e Sociais da Fundação Getúlio Vargas e Membro da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos da Presidência da República; *Paulo de Almeida Rodrigues*, Assessor do Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República; *Joaquim Augusto Montenegro*, Adjunto do Conselho de Segurança Nacional; *Eugênio Marques Rodrigues Frazão*, Adjunto do Estado-Maior das Forças Armadas; *Guilherme Augusto Pegurier*, Secretário Interino da COPLAN; *Antônio Fonseca Pimentel*, então Diretor do DASP; *José Pelúcio Ferreira*, Chefe de Divisão do Departamento Econômico do BNDE; *José Lopes de Oliveira*, Assessor do Presidente do Banco do Brasil.

Ainda não havia o Grupo terminado as reuniões preliminares, quando nos chegou às mãos cópia do projeto de decreto de criação do Sistema

Nacional do Planejamento de autoria do então Ministro Extraordinário Para o Planejamento Celso Furtado.

Durante uma reunião de coordenação que convocamos em seguida, e a que compareceram o Ministro Celso Furtado, quase todos os membros do citado Grupo e vários dos Assessôres-Gerais da Reforma Administrativa, tomamos a deliberação de constituir um subgrupo menor, composto dos Senhores Alim Pedro, Diretor-Executivo da Fundação Getúlio Vargas, Guilherme Augusto Pegurier e Eugênio Marques Rodrigues Frazão, e que apresentou excelentes subsídios.

O projeto finalmente adotado e submetido ao Presidente da República, consubstanciando os subsídios recebidos e as idéias mais aceitas e mais afiançadas pela análise da experiência brasileira, foi elaborado sob a minha orientação, pelo Coordenador-Geral da Reforma Administrativa, Benedicto Silva.

Vários dos Assessôres-Gerais, notadamente os Srs. Adroaldo Junqueira Ayres e Carlos Meeiros Silva, e ainda os colabo-

radores Arnaldo Salazar Pessoa, Antônio Fonseca Pimentel e José Maria de Albuquerque Arantes contribuíram com valiosas críticas e sugestões para o aperfeiçoamento do texto final.

#### AGRADECIMENTOS

Autorizado pelo Presidente da República, registro aqui os louvores do Governo, de par com os meus calorosos agradecimentos, aos técnicos acima nomeados, pelo sólido e brilhante contingente de conhecimentos com que concorreram para a cristalização e articulação das idéias que se converteram nas propostas por mim submetidas ao Chefe do Poder Executivo, visando à implantação e institucionalização do planejamento na administração federal.

Graças a essas contribuições, pudemos executar uma das tarefas mais difíceis da Reforma Administrativa de 1963.

ERNANI DO AMARAL PEIXOTO

Ministro Extraordinário Para a  
Reforma Administrativa

2. EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

No Decreto n.º 51 705, de 14 de fevereiro de 1963, que “dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços federais e as atribuições do Ministro Extraordinário Para a Reforma Administrativa”, Vossa Excelência determinou:

“Art. 3.º .....

§ 2.º Sem prejuízo de outros aspectos carecentes de modificações que forem identificados à luz dos estudos e pesquisas feitos, o esforço de reforma deverá incluir, ainda:

.....

b) a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo.”

2. O projeto de criação do sistema federal de planejamento, que tenho a honra de submeter à esclarecida decisão de Vossa Excelência, configura a solução que, à luz dos estudos feitos, me parece correta e oportuna para o problema da implantação e institucionalização do planejamento na administração federal.

3. *Data venia*, passo a expor as razões e fatos que me levam a optar pela solução ora proposta, bem como a encarecer enfaticamente a sua adoção imediata.

4. Pelo processo a que se poderia chamar evolucionário, os órgãos cujas funções se baseiam na aplicação de conhecimentos especializados somente surgem depois do aparecimento das categorias profissionais correspondentes. Exemplo: uma divisão de contabilidade pressupõe a existência de contadores para lhe formar o quadro respectivo. Similarmente, o produto funcional de uma Divisão de Contabilidade — lançamentos, balancetes, balanços e outras demonstrações contábeis — aparece como consequência do trabalho associado de contadores a serviço do órgão. Em resumo, a seqüência lógica das atividades profissionais exercidas por unidades de serviço é a seguinte: primeiro, formação de profissionais; segundo, advento das unidades que irão utilizá-los; terceiro, surgimento do produto funcional dessa utilização.

5. Não obstante, o exame de nossa história administrativa

dêstes últimos anos revela que, no Brasil, a prática do planejamento governamental tem sido tentada *au rebours*, surgindo, em primeiro lugar, os planos; mais tarde, timidamente, os órgãos de planejamento; e, somente agora, está-se cogitando da formação dos planejadores.

6. A evolução lógica deveria seguir o curso inverso: primeiro seriam formados os planejadores; em seguida, constituídos os órgãos de planejamento; e, finalmente, elaborados os planos.

7. Em 1939, o Governo Federal adotou o que se pode considerar o primeiro plano quinquenal brasileiro, o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, conhecido por Plano Especial. Não passava, entretanto, de um orçamento paralelo de longa duração, cujos créditos podiam ser aplicados sem as peças do Código de Contabilidade e as delongas do controle do Tribunal de Contas.

8. O Plano Especial era plano apenas em nome: nem sequer sugeria uma lista das obras que seriam feitas e dos equipamentos que seriam adquiridos. Li-

mitava-se a facultar ao Governo Federal despendere até três milhões de contos de réis (a unidade monetária do País ainda era o mil-réis) à razão de 600 mil contos por ano, uniformemente, durante o quinquênio de 1939-1943, na "criação de indústrias básicas, execução de obras produtivas e aparelhamento da defesa e segurança nacionais".

9. Estimulados pela existência daquela autorização para gastar, os Ministérios poderiam propor a realização de obras ou a aquisição de equipamentos que, num e noutro caso, só vieram a ser objeto de cogitação depois e em consequência da decretação do Plano.

10. Em 1943, o Governo Federal adotou outro plano quinquenal — o chamado "Plano de Obras e Equipamentos" (POE), edição revista e aumentada do primeiro. Também êste não incluía a lista das obras que seriam executadas e dos equipamentos que seriam adquiridos; não indicava os locais em que seriam feitas as obras, nem continha qualquer calendário ou cronograma. Durante os cinco anos da vigência do POE, o Governo poderia

gastar, em obras públicas e equipamentos, a importância de cinco bilhões de cruzeiros, à razão de um bilhão por ano.

11. A utilização dos recursos do POE também se processaria com grande flexibilidade administrativa: uma vez aprovado pelo Presidente da República o projeto de uma obra incluído *a posteriori* no plano, o seu orçamento total era considerado despesa realizada e contabilizado como tal. O Ministério da Fazenda depositava a importância correspondente ao custo do projeto no Banco do Brasil, à disposição da autoridade responsável, a qual dispunha de cinco anos consecutivos para completar o respectivo desembolso. O Plano Especial e o POE tinham em comum os seguintes traços:

- a) quinquenalidade;
- b) ausência de indicações sobre as obras planejadas;
- c) extrema flexibilidade na utilização dos recursos previstos;
- d) inexistência de órgão controlador.

12. A Constituição de 1946 foi elaborada durante o período de aculturação intensiva da

idéia do planejamento governamental no Brasil. Como já se tem dito, é uma Constituição *planejamentista*. A palavra *plano* aparece em vários de seus dispositivos.

Exemplos:

“Art. 5.º Compete à União  
.....

X — estabelecer o *plano* nacional de viação.”

“Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo *planos* de colonização e de aproveitamento das terras públicas.”

“Art. 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada *sêca* do Nordeste, a União despenderá anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.”

“Art. 199. Na execução do *plano* de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará durante pelo menos vinte anos consecutivos quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária.”

“Art. 29. (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias)

rias): O Governo Federal fica obrigado, dentro do prazo de vinte anos, a contar da data da promulgação desta Constituição, a traçar e executar um *plano* de aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes, no qual aplicará, anualmente, quantia não inferior a um por cento de suas rendas tributárias.”

13. Em 1948, o Presidente da República enviou ao Congresso Nacional, depois de havê-lo submetido oficialmente aos partidos políticos majoritários, inclusive os da oposição, o chamado Plano SALTE, cuja sigla se formou com as iniciais dos problemas de que tratava: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

14. Diferente do plano Especial e do POE, o Plano SALTE trazia a lista das atividades planejadas, embora em certos setores, como no agrícola, as indicações fôssem vagas ou incongruentes.

15. Até então, já com três planos quinquenais adotados, todos de alta envergadura, não havia órgão de planejamento

no sistema administrativo federal. Os planos brotavam da iniciativa de planejadores improvisados, que se notabilizavam mais pelos propósitos progressistas do que pelo conhecimento profissional das técnicas de planejamento.

16. Em 1952, o Presidente Getúlio Vargas incluiu em seu anteprojeto de reforma administrativa a criação de um Conselho do Planejamento e Coordenação, órgãos de cúpula, presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado e dirigentes dos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República. O Conselho de Planejamento e Coordenação teria “a seu cargo o planejamento das atividades do Governo Federal no campo econômico e social, em consonância com os objetivos do desenvolvimento geral do País e, notadamente:

a) coordenação das atividades dos diversos setores da administração federal;

b) aprovação de planos e programas de desenvolvimento econômico e de melhoria das condições de vida da população do País”.

17. Os partidos políticos, a que o anteprojeto foi submetido oficiosamente, não concordaram com a criação do Conselho de Planejamento e Coordenação, alegando, entre outras razões, que planejamento e coordenação, no domínio econômico, poderiam ser realizados com maior vantagem pelo órgão especializado existente — o Conselho Nacional de Economia.

18. Releva observar que o órgão proposto não cuidaria exclusivamente do planejamento e coordenação no domínio econômico. Ao contrário, seria órgão de planejamento administrativo global: planejaria tôdas as atividades do Governo Federal e coordenaria as dos diversos setores da administração federal, tratando, assim, ao mesmo tempo, do desenvolvimento econômico e da melhoria das condições de vida da população.

19. Como instituído na Constituição, entretanto, o Conselho Nacional de Economia é uma espécie de quarto poder embrionário: o Poder Consultivo. Trata-se de uma contração institucional. Não se concebe um órgão de estudos

e consultas que não esteja subordinado a outro órgão. Mas o Conselho Nacional de Economia, órgão constitucional incumbido de “estudar a vida econômica do País e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias”, tem autonomia de ação e não poderia passar a funcionar como departamento do Poder Executivo, diretamente subordinado ao Presidente da República e encarregado de preparar os planos gerais do Governo.

20. Enquanto o Projeto da Reforma Administrativa proposto pelo Presidente Getúlio Vargas, em 1952-53, perustrava sua *via crucis* no Congresso Nacional, o Presidente Juscelino Kubitschek, ao tomar posse, em 31 de janeiro de 1956, criou, por decreto, o Conselho do Desenvolvimento, órgão nominalmente subordinado ao Presidente da República, mas adido, de certo modo, ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

21. Apesar do nome, o Conselho do Desenvolvimento é um órgão superior de planejamento geral, competindo-lhe “estudar as medidas necessárias a

coordenação da política econômica do país, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico, elaborar planos e programas visando a aumentar a eficiência das atividades governamentais e a fomentar a iniciativa privada...". No desempenho de suas atribuições, o Conselho do Desenvolvimento estruturou, para o Presidente Juscelino Kubitschek, o chamado *Programa de Metas*, primeiro plano governamental da União elaborado por órgão específico de planejamento.

22. No dia 5 de agosto de 1961, o Presidente Jânio Quadros criou, também por decreto, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN), composta de três órgãos: Conselho Deliberativo, Conselho Consultivo e Secretaria Executiva. Nos termos do decreto de criação, a Comissão Nacional de Planejamento teria por "incumbência elaborar um plano plurienal de desenvolvimento econômico e social do País, controlar sua execução e sugerir as modificações ditadas pelo comportamento da conjuntura nacional e internacional". Não chegou a funcionar a Comissão

Nacional do Planejamento criada pelo Presidente Jânio Quadros.

23. Em novembro de 1961, no regime parlamentarista, o Presidente do Conselho de Ministros Tancredo Neves reorganizou a Comissão Nacional de Planejamento, dando-lhe estrutura mais complexa:

- Conselho Deliberativo
- Comissão de Coordenação Geral
- Secretaria Técnica
- Comissão de Coordenação Regional
- Comissões de Coordenação Setorial, em número indeterminado, e Grupo de Trabalho, em número indeterminado.

As atribuições da COPLAN foram igualmente alteradas pelo Primeiro-Ministro Tancredo Neves, passando a ser as seguintes:

- a) reunião, coordenação ou realização dos estudos necessários ao planejamento plurienal do desenvolvimento econômico e social do País;
- b) coordenação e organização, em planos gerais e setoriais, dos programas e

projetos elaborados por órgãos públicos ou entidades privadas.

24. Nem o Presidente Jânio Quadros ao criar a Comissão Nacional de Planejamento, tampouco o Presidente do Conselho de Ministros Tancredo Neves, ao reorganizá-la meses depois, extinguiu o Conselho do Desenvolvimento.

25. Conseqüentemente, a partir de agosto de 1961, o Governo Federal passou a contar com dois órgãos superiores de planejamento, ambos diretamente subordinados à Chefia Executiva da República: o Conselho do Desenvolvimento, criado, em 1956, pelo Presidente Juscelino Kubitschek, e a Comissão Nacional de Planejamento, instituída, em agosto de 1961, pelo Presidente Jânio Quadros, e reorganizada, no mesmo ano, pelo Presidente do Conselho de Ministros Tancredo Neves.

26. Não obstante essa circunstância, quando o atual Presidente da República decidiu mandar elaborar a sua agenda de trabalho, não se serviu dos órgãos de planejamento existentes: nomeou o economista Celso Furtado Ministro Extraordinário para se incumbir da

tarefa que, uma vez concluída, veio a chamar-se Plano Trienal. Retornando o País ao sistema presidencialista, por força do plebiscito de 6 de janeiro de 1963, o mesmo economista Celso Furtado foi nomeado Ministro Extraordinário Para o Planejamento. Nessa qualidade, propôs a instituição de um sistema nacional de planejamento que teria a "incumbência de elaborar e reformular, anualmente, o Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, assim como assegurar a sua adequada execução".

27. O sistema nacional de planejamento proposto pelo Ministro Celso Furtado compreendia o Conselho do Desenvolvimento Nacional e a Secretaria Executiva. O Conselho do Desenvolvimento Nacional desdobrar-se-ia em cinco comissões:

Comissão de Planejamento Global

Comissão de Planejamento Setorial

Comissão de Planejamento Social

Comissão de Planejamento Regional

Comissão de Coordenação da Aliança Para o Progresso.

A Secretaria-Executiva, por sua vez, compreenderia, além do Diretor-Executivo, cinco departamentos e duas divisões:

Departamento de Planejamento Global

Departamento de Planejamento Setorial

Departamento de Planejamento Social

Departamento de Planejamento Regional

Departamento de Coordenação da Cooperação Internacional

Divisão de Documentação

Divisão de Administração.

28. Em 23 de janeiro de 1963, foi nomeado um Ministro Extraordinário Para a Reforma Administrativa, entre cujas tarefas figura a de propor normas para a "institucionalização e implantação do planejamento em todos os serviços do Poder Executivo".

29. Nos termos do art. 4.º, alínea *a*, do Decreto n.º 51 705, de 14 de fevereiro de 1963, que dispõe sobre o escopo da reforma dos serviços públicos federais e as atribuições do Ministro Extraordinário Para a Reforma Administrativa, constituiu-

-se um Grupo de Trabalho especialmente incumbido de elaborar normas para a implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores do Poder Executivo.

30. No dia 11 de julho de 1963 (Decreto n.º 52 253, publicado no *Diário Oficial* da União de 12 do mesmo mês), Vossa Excelência instituiu a Coordenação do Planejamento Nacional, integrada pelos Chefes do Gabinete Militar e Gabinete Civil e pelo Coordenador-Geral da Assessoria Técnica, que se reunirá, semanalmente, sob a presidência do Presidente da República.

31. O Decreto n.º 52 253 declara que a Assessoria Técnica da Presidência da República, subordinada ao Gabinete Civil, "tem por finalidade assistir à Coordenação do Planejamento na apreciação de políticas e programas do Governo Federal, de modo a assegurar a adequada execução do Plano do Desenvolvimento Econômico e Social".

32. A partir de então, à Assessoria Técnica da Presidência da República ficaram subordi-

nados: a Secretaria Técnica, as Comissões de Coordenação Regional e Setorial e os Grupos de Trabalho da Comissão Nacional de Planejamento, a Secretaria-Geral do Conselho do Desenvolvimento e a Secretaria da Comissão de Coordenação da Aliança Para o Progresso.

Para se ter uma visão panorâmica das datas, iniciativas, propostas e tentativas, e também das hesitações, recapitulamos:

1939 — Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional;

1943 — Plano de Obras e Equipamentos;

1946 — Promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil;

1948/1950 — Elaboração e Aprovação do Plano SALTE;

1952/1953 — Proposta de criação do Conselho de Planejamento e Coordenação;

1953 — Sugestão de se confiar o planejamento ao Conselho Nacional de Economia;

1956 — Criação do Conselho do Desenvolvimento e elaboração do Programa de Metas;

1961 — (agosto) — Criação da Comissão Nacional de Planejamento;

1961 — (novembro) — Reorganização da Comissão Nacional de Planejamento.

1962 — Nomeação de um Ministro Extraordinário Para Elaboração do Plano Trienal;

1962 — Adoção do Plano Trienal;

1963 — (janeiro) — Nomeação do Ministro Extraordinário Para o Planejamento;

1963 — (janeiro) — Nomeação do Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa;

1963 — (abril) — Proposta de criação do Sistema Nacional de Planejamento;

1963 — (julho) — Criação da Coordenação do Planejamento Nacional, subordinada ao Gabinete Civil da Presidência da República.

34. Como se vê, se o Governo Federal ainda não dispõe de um sistema adequado de planejamento, não será decerto por falta de tentativas, propostas e decretos. A diversidade de critérios de cada proposta ou iniciativa reflete a multiplicidade

de dúvidas pairantes sôbre o que venha a ser planejamento governamental.

35. As sucessivas e infrutíferas tentativas de criação de um sistema de planejamento no âmbito da Presidência da República constituem exemplo típico do *trial and error process*. Não há desdouro algum em reconhecer que foram dominadas pelo empirismo bem intencionado. Ao cabo de jornada tão longa pela via do empirismo, já é tempo de o Governo Federal, valendo-se das lições negativas de tantas experiências e propostas, identificar e adotar o sistema de planejamento que convém ao País.

36. Depois de demorada análise das propostas e idéias pertinentes, chega-se à conclusão de que a solução do problema da implantação e institucionalização do planejamento administrativo em todos os setores integrantes do Poder Executivo deverá ser dada pelo Congresso Nacional, mediante criação, na Presidência da República, de um Conselho do Planejamento composto do Plenário e de uma Secretaria-Geral, e ligado às Comissões de Planejamento dos Ministérios, também assistidas

por uma Secretaria permanente

37. Ter-se-á, assim, na cúpula, um órgão deliberativo (Plenário do Conselho) e um órgão de estudos e pesquisas (Secretaria-Geral), comandando um sistema que envolve, em sua rede, toda a administração federal: o Presidente da República é o planejador-mor do Governo e cada Ministro de Estado é o planejador-mor do respectivo Ministério.

38. A coordenação dos planos ministeriais será feita, em cada Ministério, sob a presidência do Ministro, pela respectiva Comissão de Planejamento. A coordenação e consolidação dos planos ministeriais do plano geral do Governo far-se-á pelo Conselho do Planejamento, assistido permanentemente pela Secretaria-Geral do Planejamento.

37. Este alvitre vem ao mesmo tempo dar instrumentos adequados e estabilidade ao sistema de planejamento governamental e contribuir para reabilitar a autoridade dos Ministros de Estado.

40. A experiência universal, catalogada e conhecida, e as tendências doutrinárias sôbre

o planejamento governamental afixam a solução agora proposta.

41. O Conselho do Planejamento, presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministros de Estado, pelo Secretário do Conselho de Segurança Nacional, pelo Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, pelo Secretário-Geral do Planejamento e pelos Presidentes do Banco do Brasil, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e do Banco Central do Brasil, cuja criação está proposta no Anteprojeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal, em vias de ser encaminhado a Vossa Excelência, terá por objetivos principais: *a)* institucionalizar, manter, dirigir e aperfeiçoar o sistema de planejamento do Governo da União; *b)* selecionar os objetivos de longo alcance do Governo e consolidar, em planos gerais, de longa duração, os planos parciais e setoriais elaborados, na esfera de cada Ministério, pelas Comissões de Planejamento; *c)* acompanhar e controlar a execução dos planos adotados.

42. Muitas dúvidas tiveram de ser dirimidas antes de se optar

por esta solução. Dever-se-ia criar o sistema de planejamento por Lei, apesar de ser parte essencial do Estado-Maior da Presidência da República? Ou deveria ser estabelecido por decreto, segundo as conveniências institucionais da Presidência da República? Tendo o Poder Legislativo ampla liberdade para constituir as próprias secretarias, reformá-las e desdobrá-las, segundo as necessidades, e cabendo ao Poder Judiciário igual competência no que tange aos respectivos órgãos de trabalho secretarial, com a única restrição da criação de cargos; e sendo, por outro lado, os Poderes da União, no regime representativo, "independentes e harmônicos entre si" (Constituição, art. 36), parece óbvio que ao Poder Executivo estão asseguradas a mesma latitude e a mesma flexibilidade de ação. Optou-se, entretanto, pela criação do sistema nacional do planejamento por lei. Com efeito, o Anteprojeto de Lei Orgânica do sistema administrativo federal prevê a criação, na Presidência da República, do Conselho do Planejamento e da Secretaria-Geral do Planejamento e, em cada Ministério, de uma

Comissão de Planejamento, assistida por uma Secretaria. Tratando-se de verdadeira mudança de política administrativa geral, é indispensável que a sua decretação seja feita pelo Congresso Nacional. A Chefia Executiva da República passará a exercer, além das atribuições político-administrativas tradicionais, as funções de presidir ao planejamento central das atividades governamentais e ao controle organizado da execução dos planos, devendo, assim, equipar-se para assumir e desempenhar a contento esse acréscimo de responsabilidade. Uma vez sancionada a lei, o Poder Executivo regulará o Conselho do Planejamento e estruturará, em regulamento, a Secretaria-Geral do Planejamento, submetendo-os a um processo contínuo de aperfeiçoamento alimentado pelas lições da experiência.

43. Esta orientação afigura-se a mais indicada, entre outras razões, porque, em se tratando de transformação importante e de aumento de responsabilidade para a Presidência da República, convém assegurar-lhe a devida flexibilidade, para fazer, sem delongas, as adaptações

e modificações que o sistema requer. *Per contra*, somente com um sistema de planejamento *instituído por lei* e protegido contra o diletantismo que até agora tem prevalecido na matéria estará o Poder Executivo habilitado a adotar o planejamento como técnica administrativa de promoção intensiva do progresso social e cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do País.

44. Não se trata aqui de planejamento econômico, nem de planejamento físico, mas de planejamento governamental global, que se caracteriza pela fusão de vários planos setoriais e parciais em planos gerais orgânicos que compreendem os numerosos aspectos da ação governamental e respectivos efeitos.

45. Em suma, o sistema de planejamento ora proposto terá por efeito levar o Poder Executivo a adotar o planejamento como alavanca de aceleração deliberada do progresso do País. Uma vez implantado o sistema, a ação do Poder Executivo desenvolver-se-á de acordo com planos gerais e parciais

de trabalho, sucessivos e encadeados.

46. Representando o orçamento uma etapa avançada do planejamento, a sua elaboração ficará igualmente a cargo do sistema federal do planejamento. Somente assim as etapas anuais dos planos de trabalho de longa duração e o orçamento passarão a coincidir. Havendo planejamento digno do nome, o orçamento de cada ano deverá ser uma expressão pré-contabilizada, em termos monetários e quantitativos, do custo e volume das etapas anuais dos planos de longa duração.

47. O Conselho do Planejamento e a Secretaria-Geral do Planejamento, na Presidência da República, as Comissões de Planejamento e as respectivas Secretarias, nos Ministérios, articulados em verdadeiro sistema, que se irá aperfeiçoando à luz da experiência, assegurarão afinal ao Governo o instrumento de coordenação e controle que êle busca infrutiferamente há longo tempo e que, no consenso geral, representa condição incontornável de eficiência administrativa.

48. Assim constituído, o sistema de planejamento encarre-

gar-se-á de pesquisar a fundo os fatos e planejar, com base no conhecimento objetivo, completo e verificado, as atividades a curto e longo prazo de cada órgão ministerial e de combinar os planos parciais em planos gerais, orgânicos, de longa duração, divididos em etapas anuais coincidentes com o exercício financeiro.

49. O sistema proposto será instituído por lei, a fim de ter estabilidade e continuidade, mas complementado por decreto do Poder Executivo, a fim de se ajustar, flexivelmente, às necessidades operacionais do funcionamento.

50. A proposta de criação dos órgãos de planejamento consta do Anteprojeto de Lei Orgânica do sistema administrativo, já em fase de revisão final, devendo ser submetido a Vossa Excelência, juntamente com esta.

51. De acordo com as disposições daquele Anteprojeto, a Presidência da República passará a ter a seguinte estrutura:

a) *Órgãos de administração geral:*

*Assessoriais-executivos:*

1. Gabinete Civil;

2. Gabinete Militar;
3. Departamento Administrativo do Serviço Público;
4. Secretaria-Geral do Planejamento.

*Assessorial:*

5. Conselho do Planejamento;

b) *Órgãos de administração específica:*

*Assessoriais-executivos:*

6. Conselho de Segurança Nacional;
7. Estado-Maior das Forças Armadas.

52. O Gabinete Civil compreenderá os serviços de assessoramento, informações e relações públicas, destinados a auxiliar o Presidente da República no desempenho de suas atribuições.

53. Caberá à Presidência da República dirigir e coordenar o sistema administrativo federal, traçar os planos gerais do Governo e controlar sua execução.

54. De acordo, ainda, com o Anteprojeto de Lei Orgânica elaborado, o Poder Executivo adotará o planejamento como

técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do País. A sua ação administrativa será desenvolvida, em todos os níveis de hierarquia, de acordo com planos gerais e parciais de trabalho, sucessivos e encadeados, de curta e longa duração, elaborados através do sistema federal de planejamento. Os planos parciais serão elaborados, em cada Ministério, sob a direção do Ministro de Estado respectivo, e combinados e ajustados, em planos gerais, sob a direção e responsabilidade imediatas do Presidente da República.

55. O sistema federal de planejamento compreenderá:

I — *Na Presidência da República:*

1. O Conselho do Planejamento
2. A Secretaria-Geral do Planejamento.

II — *Em cada Ministério:*

1. A Comissão de Planejamento;
2. A Secretaria da Comissão de Planejamento.

56. As etapas anuais dos planos de trabalho de longa duração do Governo e o orçamento da República serão coincidentes, devendo êste expressar, em termos monetários e quantitativos, o custo e o volume daquelas.

57. Mesmo antes de ser decretada a criação do sistema federal de planejamento pelo Congresso Nacional, o Presidente da República, se julgar conveniente, poderá, todavia, instituir e regulamentar, provisoriamente, o Conselho do Planejamento.

58. A inclusa proposta de regulamento é apresentada com êsse objetivo para exame e deliberação superiores.

Aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha elevada estima e distinta consideração.

### 3. PROJETO DE DECRETO

Decreto n.º \_\_\_\_\_, de \_\_\_\_\_ de 1963

*Dispõe sobre o Conselho do Planejamento e a Secretaria-Geral do Planejamento.*

O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o art. 87, item I, da Constituição, decreta:

## CAPÍTULO I

### *Do Conselho do Planejamento*

#### Secção I

##### *Da finalidade*

Art. 1.º O Conselho do Planejamento, integrante da Presidência da República e órgão principal do sistema federal de planejamento, tem por finalidade selecionar os objetivos de longo alcance, aprovar e rever os planos gerais e parciais do Governo e acompanhar e controlar a respectiva execução.

#### Secção II

##### *Da estrutura*

Art. 2.º O Conselho do Planejamento compreende:

- a) o Plenário;
- b) a Secretaria-Geral do Planejamento.

Art. 3.º O Conselho do Planejamento é presidido pelo Presidente da República e integrado pelas autoridades seguintes:

- a) Ministros de Estado;
  - b) Secretário-Geral do Planejamento;
  - c) Secretário do Conselho de Segurança Nacional;
  - d) Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas;
  - e) Presidente do Banco do Brasil;
  - f) Presidente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico;
  - g) Presidente do Banco Central do Brasil, quando for criada a entidade.
- tes, das autarquias, das entidades paraestatais e das empresas privadas;
- d) aprovar modificações de tipo estrutural capazes de aumentar a intensidade do desenvolvimento e reduzir o custo social respectivo;
  - e) propor as medidas necessárias de estímulo, orientação, controle ou contenção, para promover o ajustamento das iniciativas e empreendimentos privados aos objetivos dos planos do Governo;
  - f) prescrever medidas para garantir a participação equitativa de todas as camadas da população nos frutos do desenvolvimento econômico e social;
  - g) aprovar, em benefício dos investimentos particulares, e de acordo com os interesses gerais do País, as prioridades de investimento e linhas de iniciativa;
  - h) rever, criticar e aprovar a proposta orçamentária anual do Governo;
  - i) identificar e analisar as tendências do desenvolvimento do País;

### Secção III

#### *Das atribuições*

Art. 4.º Incumbe ao Plenário do Conselho de Planejamento:

- a) institucionalizar, manter e aperfeiçoar o sistema federal de planejamento;
- b) fixar as linhas gerais dos planos governamentais e a escala de prioridade dos projetos constituintes;
- c) consolidar, em planos únicos, orgânicos e periódico, os planos parciais e setoriais originários dos serviços estatais dependentes;

- i) determinar e rever a taxa de crescimento econômico compatível com o pleno desenvolvimento e a conjuntura geral do País;
- l) fixar as políticas conducentes ao pleno desenvolvimento econômico e social;
- m) calcular os investimentos mínimos, públicos e privados, considerados necessários para assegurar a taxa de crescimento determinada;
- n) desdobrar os planos pluri-*en*ais em etapas anuais ou de menor duração, segundo os interesses, conveniências e recursos da administração;
- o) estabelecer esquemas e processos de verificação e informação que permitam o acompanhamento e controle efetivos da execução dos planos em todos os setores da administração;
- p) fixar a orientação geral e os critérios para a elaboração da proposta orçamentária anual do Governo;
- q) rever, atualizar, ampliar ou comprimir, segundo a conjuntura administrativa e financeira, os planos de longa duração;
- r) articular-se com os órgãos competentes dos governos estaduais para fins de coordenação e harmonização dos objetivos, empreendimentos e interesses comuns à União e aos Estados;
- s) manifestar-se sobre quaisquer aspectos do planejamento e dos planos governamentais.

Parágrafo único. Para o desempenho de suas atribuições, notadamente no que diz respeito às constantes das letras *h* a *s*, o Conselho do Planejamento será assistido, em caráter permanente, pela Secretaria-Geral do Planejamento.

## CAPÍTULO II

### *Da Secretaria-Geral do Planejamento*

#### Seção I

##### *Da finalidade*

Art. 5.º A Secretaria-Geral do Planejamento tem por fina-

lidade executar as políticas e diretrizes fixadas pelo Conselho e realizar as tarefas técnicas e administrativas decorrentes.

## Secção II

### *Da estrutura*

Art. 6.º A Secretaria-Geral do Planejamento compreende:

1.º Gabinete do Secretário-Geral;

2.º Divisão de Estudos e Pesquisas;

3.º Divisão de Projetos e Planos;

4.º Divisão do Orçamento;

5.º Divisão de Coordenação e Contrôlo;

6.º Serviço de Documentação.

## Secção III

### *Das atribuições*

Art. 7.º Compete à Secretaria-Geral do Planejamento:

a) pesquisar a fundo os fatos económicos e administrativos e as variáveis conjunturais, a fim de identificar, à luz da máxima conveniência social, as escalas de prioridade do interesse nacional e as linhas gerais dos planos de curto e longo prazo do Governo;

b) propor ao Conselho do Planejamento, fundamentadamente, as linhas gerais e escalas de prioridade dos planos governamentais de curto e longo prazo;

c) propor ao Conselho a consolidação, em planos únicos, orgânicos e periódicos, dos planos parciais e setoriais originários das Comissões de Planejamento ministeriais;

d) propor ao Conselho o desdobramento dos planos pluri-  
anuais, em etapas anuais ou de menor duração, segundo o interesse, conveniências e recursos da administração;

e) colaborar com as Comissões de Planejamento dos Ministérios e os órgãos de planejamento das autarquias e das entidades paraestatais na preparação dos planos setoriais e regionais do Governo;

f) proceder à interpretação ou levantamento das estatísticas e demais informações pertinentes à documentação e ao esclarecimento das atividades planejadoras do Governo;

g) assessorar o Presidente da República e, quando solicitada, os Ministros de Estado, em

matéria de doutrina e prática de planejamento;

h) estimar a receita pública federal;

i) elaborar a proposta orçamentária da União;

j) assistir as Comissões de Planejamento dos Ministérios e demais órgãos do sistema federal de planejamento na elaboração e revisão das propostas orçamentárias parciais;

l) consolidar, em articulação com as Comissões de Planejamento dos Ministérios e com os demais órgãos interessados, a proposta orçamentária da União, de modo que ela expresse a etapa anual correspondente dos planos de longa duração;

m) fiscalizar, por delegação e na conformidade das instruções do Presidente da República, a execução orçamentária;

n) opinar, quando solicitada, sobre projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional e indicar a conveniência de sanção ou veto, notadamente nos casos em que afetem a estrutura ou execução dos planos do Governo;

o) prestar ao Conselho de Segurança Nacional as infor-

mações que lhe forem solicitadas;

p) assistir, quando solicitada, os Estados e Territórios em estudos e projetos relativos à organização, funcionamento e aperfeiçoamento de seus serviços de planejamento.

Art. 8.º A Secretaria-Geral do Planejamento tem a incumbência especial de controlar, em nome e por delegação do Presidente da República e do Conselho do Planejamento, a execução dos planos do Governo aprovados e adotados.

§ 1.º A Secretaria-Geral do Planejamento manterá o Presidente da República permanentemente em dia com o desenvolvimento dos planos, proporcionando-lhe elementos informativos e de controle, que permitam a adoção de medidas oportunas para evitar ou corrigir redefinições, acelerações e atrasos na implementação dos planos.

§ 2.º A Secretaria-Geral do Planejamento adotará os sistemas mais expressivos de representação gráfica para facilitar o confronto visual e imediato do planejado com o executado.

## SECÇÃO IV

*Do Gabinete do Secretário-Geral e suas atribuições*

Art. 9.º O Gabinete tem o encargo de preparar a correspondência do Secretário-Geral do Planejamento e informar o expediente que lhe deva ser submetido, atender às pessoas que desejarem comunicar-se com o Secretário ou com outras autoridades, e, especificamente:

a) regular as audiências do Secretário-Geral do Planejamento;

b) superintender, de acôrdo com as instruções do Secretário, todos os serviços de ligação e entendimentos dêste com os demais órgãos da Secretaria da Presidência da República e dos Ministérios;

c) responsabilizar-se pela regularidade da tramitação de papéis e expedientes sujeitos à assinatura, visto, aprovação, autorização ou conhecimento do Secretário;

d) manter o protocolo e o arquivo do expediente do Secretário, registrando o andamento de papéis e processos;

e) preparar o expediente destinado à publicação no *Diário Oficial*;

f) preparar atos, avisos, circulares, ordens e instruções sujeitos à assinatura do Secretário;

g) coleccionar e manter em boa ordem, par consulta fácil, Leis, Decretos, Regulamentos, Instruções e Ordens de Serviço de interêsse para a Secretaria;

h) coordenar a elaboração dos relatórios periódicos do Secretário-Geral do Planejamento ao Presidente da República;

i) criar e manter condições que assegurem a instrução completa, o esclarecimento pronto e a documentação adequada dos assuntos pertinentes à Secretaria;

j) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições, periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuírem para a boa marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

## CAPÍTULO III

*Das atribuições dos demais órgãos*

## Secção I

*Da Divisão de Estudos e Pesquisas*

Art. 10. A Divisão de Estudos e Pesquisas compete:

a) estudar a conjuntura sócio-econômica do País;

b) analisar os principais fatores que exerçam influência positiva ou negativa na dinâmica da economia brasileira;

c) pesquisar e determinar as tendências do desenvolvimento econômico e do progresso social da Nação;

d) analisar propostas e projetos específicos de investimentos no País e assessorar o Governo sobre a oportunidade, poder de germinação e alcance de cada um;

e) calcular as projeções quinquênicas e decenais das atividades econômicas, crescimento demográfico e evolução geral do Brasil.

f) prever a escala de crescimento dos serviços em função do aumento geral da população e das reivindicações qualitativas dos diferentes grupos sociais;

g) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições, periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuam para a boa marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

## Seção II

### *Da Divisão de Projetos e Planos*

Art. 11. A Divisão de Projetos e Planos compete:

a) consolidar os planos setoriais de desenvolvimento da União em planos gerais, lógicos e equilibrados;

b) elaborar planos complementares, supletivos ou subsidiários para realçar ou ampliar os resultados e efeitos dos planos de desenvolvimento;

c) relacionar e elaborar, com as minúcias e especificações tecnológicas convenientes, as etapas anuais dos planos de desenvolvimento;

d) ajustar a execução dos planos de desenvolvimento ao período de sua duração legal, de modo que as etapas anuais se tornem exequíveis e acompanhem a escala de investimentos e a ordem de seqüência das obras e empreendimentos previstos;

e) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições, periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuam para a boa marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

## Secção III

*Da Divisão de Orçamento*

Art. 12. À Divisão de Orçamento compete:

a) elaborar, anualmente, de acôrdo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária da União, observados os princípios estabelecidos pela Constituição e pela legislação ordinária;

b) redigir a Mensagem com que o Presidente da República encaminhará a proposta orçamentária ao Congresso Nacional;

c) elaborar a estimativa da receita pública da União;

d) assistir os Ministérios e demais órgãos do sistema administrativo federal na preparação das respectivas propostas orçamentárias anuais;

e) aplicar critérios uniformes à revisão das propostas orçamentárias, sujeitando-as às diretrizes oficiais emanadas do Presidente da República;

f) traduzir, na proposta orçamentária anual, em termos de dinheiro, as etapas anuais dos planos de longa duração;

g) velar pela fiel execução do Orçamento, nos termos das determinações do Presidente da República;

h) opinar sôbre os pedidos de créditos adicionais, apreciando-os do ponto de vista do mérito e da oportunidade;

i) opinar sôbre as questões que, direta ou indiretamente, se prendam à elaboração, execução e contrôle do orçamento federal, ressalvada a competência específica dos demais órgãos integrantes do sistema orçamentário;

j) promover o aperfeiçoamento dos processos, dos padrões e dos sistemas orçamentários;

l) propor modificações nos esquemas de classificação da receita e da despesa;

m) estudar a repercussão das despesas federais na economia nacional e cooperar na formulação de medidas administrativas, financeiras e econômicas, necessárias à correção dos desajustamentos que se verificarem;

n) realizar estudos e pesquisas sôbre a receita pública e cooperar no estudo das medidas relativas ao aperfeiçoamento do sistema tributário federal;

o) estudar os efeitos da política tributária federal, estadual e municipal;

p) padronizar e coordenar os orçamentos, balanços e demonstrações de contas das entidades autárquicas federais e promover a publicação dos resumos dos primeiros, juntamente com o Orçamento Geral da União;

q) assistir, quando solicitada, os Estados, Municípios e Territórios em estudos relativos à sua administração orçamentária e à organização e funcionamento de seus serviços;

r) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuam para a boa marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

#### Secção IV

##### *Da Divisão de Cooperação e Contrôlo*

Art. 13. A Divisão de Coordenação e Contrôlo compete:

a) confrontar frequentemente os planos aprovados e as obras e empreendimentos realizados em cada setor dos planos governamentais;

b) verificar se a execução das obras e empreendimentos planejados obedece aos calendários e cronogramas estabelecidos;

c) verificar se o emprêgo dos recursos fornecidos pelo Governo para a implementação dos planos governamentais se faz de acôrdo com os contratos e ajustes e os interesses do País;

d) elaborar relatórios mensais sintéticos sôbre o andamento das obras e realizações, indicando os progressos conseguidos, os obstáculos surgidos e outras informações que contribuam para habilitar o Presidente da República e o Conselho do Planejamento a manterem-se realísticamente em dia com todos os aspectos dos planos governamentais em execução;

e) dar conhecimento pronto ao Secretário-Geral do Planejamento de quaisquer fatos ou ocorrências que indiciem desvio ou atraso na execução dos planos governamentais aprovados;

f) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuam para a boa

marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

### Seção V

#### *Do Serviço de Documentação*

Art. 14. Ao Serviço de Documentação compete:

a) coligir, coordenar, classificar, guardar, conservar, reproduzir os textos, documentários, elementos estatísticos e outras informações referentes às atividades do Conselho do Planejamento;

b) coligir e coordenar os dados necessários à elaboração dos planos gerais do Governo;

c) coligir e coordenar os dados necessários à elaboração dos relatórios da Secretaria-Geral do Planejamento;

d) organizar e manter atualizados fichários de legislação geral e despachos do Presidente da República, pertinentes às atividades do Conselho do Planejamento;

e) adquirir, registrar, classificar, catalogar, guardar, conservar e permutar obras nacionais e estrangeiras de interesse para o funcionamento da Presidência da República e respectivos órgãos integrantes;

f) editar, em colaboração

com as Divisões, periódicos destinados à divulgação de ensinamentos sobre teoria e prática de planejamento e informações sobre a elaboração e execução dos planos governamentais;

g) preparar, em colaboração com a Divisão de Coordenação e Contrôlê, informações periódicas e freqüentes sobre a execução e contrôlê dos planos aprovados;

h) desempenhar quaisquer outras tarefas ou atribuições periódicas, ocasionais ou permanentes, que direta ou indiretamente contribuïrem para a boa marcha, regularidade e eficiência dos serviços a seu cargo.

### CAPÍTULO IV

#### *Das atribuições do pessoal*

Art. 15. A Secretaria-Geral do Planejamento será dirigida por um Secretário-Geral, nomeado em comissão pelo Presidente da República.

Art. 16. No desempenho de suas atribuições técnicas e administrativas, o Secretário-Geral do Planejamento será diretamente auxiliado por um Secretário-Adjunto do Planeja-

mento, nomeado em comissão pelo Presidente da República.

Art. 17. O Secretário-Geral do Planejamento e o Secretário-Adjunto do Planejamento serão escolhidos dentre pessoas de notável saber e larga experiência em matéria de negócios públicos.

Art. 18. Cada uma das Divisões das Secretarias terá um Diretor nomeado em Comissão pelo Presidente da República.

Art. 19. São atribuições do Secretário-Geral do Planejamento:

a) responder pela boa ordem, regularidade, correção e eficiência dos serviços dependentes da Secretaria;

b) assessorar o Presidente da República e o Conselho do Planejamento e colaborar com os órgãos governamentais em matéria da competência da Secretaria;

c) orientar, distribuir, dirigir e fiscalizar os trabalhos a cargo da Secretaria, estabelecendo as normas, especificações e instruções a serem observadas e conducentes à maior eficiência e rapidez de execução dos trabalhos;

d) convocar e dirigir reuniões de coordenação interna da Secretaria, pelo menos quinzenalmente;

e) emitir pareceres ou prestar informações sobre assuntos pertinentes ao órgão que dirige;

f) impor penas disciplinares até à de suspensão por 30 (trinta) dias a servidores que lhe forem subordinados, observadas as prescrições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União e propor ao Presidente da República as penas que escapem à sua competência;

g) preencher boletins de merecimento dos servidores que lhe sejam diretamente subordinados;

h) providenciar a requisição de pessoal técnico e administrativo da administração federal, de autarquias e entidades paraestatais;

i) contratar pessoal para tarefas específicas e praticar os atos de administração do pessoal correspondente;

j) contratar estudos, levantamentos e projetos necessários à elaboração e revisão dos planos;

l) autorizar despesas previstas de acôrdo com o orçamento em execução;

m) formular propostas e sugestões relativas à elaboração e execução dos planos;

n) suscitar a colaboração de entidades públicas e privadas na realização da finalidade do Conselho;

o) convocar, para reuniões de coordenação, pelo menos bimestralmente, os chefes das Secretarias das Comissões de Planejamento dos Ministérios;

p) aprovar, até 10 de dezembro de cada ano, a escala de férias para o exercício seguinte do pessoal que lhe fôr subordinado, encaminhá-lo ao Serviço de Administração e comunicar as alterações necessárias, justificando-as devidamente;

q) elogiar seus subordinados;

r) manter entendimentos diretos e estreita colaboração com os demais órgãos da Presidência da República;

s) apresentar ao Presidente da República, até 31 de julho, relatórios semestrais, e, até 31 de janeiro de cada ano, relatórios anuais, em ambos os casos pormenorizados, das atividades do órgão a seu cargo;

t) estudar e propor ao Presidente da República medidas para melhoria dos serviços;

u) reunir e articular, até 31 de março de cada ano, os elementos necessários à elaboração da proposta orçamentária do Conselho do Planejamento para o exercício seguinte;

v) responsabilizar-se pelo bom funcionamento, progresso e eficiência dos serviços que dirige;

x) desempenhar outros encargos que lhe forem delegados pelo Presidente da República ou pelo Conselho de Planejamento;

z) delegar especificamente ao Secretário-Adjunto do Planejamento e aos Diretores de Divisão, por tempo determinado e de acôrdo com as conveniências do serviço, qualquer de suas atribuições;

aa) autorizar a execução de serviço externo, fazendo a devida comunicação ao órgão de pessoal.

Art. 20. São atribuições do Secretário-Adjunto do Planejamento:

a) preparar, sob a orientação do Secretário-Geral do Planejamento, as agendas das reu-

niões do Conselho de Planejamento;

b) secretariar as reuniões do Conselho do Planejamento;

c) substituir o Secretário-Geral do Planejamento em seus impedimentos ocasionais;

d) promover e coordenar a elaboração dos relatórios periódicos da Secretaria-Geral do Planejamento;

e) desempenhar, por delegação, quaisquer das atribuições do Secretário-Geral do Planejamento.

Art. 21. O Secretário-Geral do Planejamento será auxiliado por um Assistente, ao qual compete:

a) preparar a correspondência do Secretário-Geral;

b) preparar os despachos, atos, avisos, circulares, ordens e instruções;

c) receber, distribuir e encaminhar o expediente;

d) organizar o protocolo e o arquivo do Gabinete do Secretário, e registrar o andamento de papéis e processos;

e) prestar informações às partes e marcar audiências com o Secretário;

f) transmitir ordens pelos canais competentes;

g) manter-se informado sobre os assuntos de interesse do Conselho, mediante leitura do *Diário Oficial*, de jornais e revistas em geral, e outros veículos de divulgação.

Art. 22. Aos demais servidores da Secretaria-Geral do Planejamento competem as atribuições que lhes forem fixadas em Regimento Interno ou determinadas pelos respectivos superiores imediatos.

## CAPÍTULO V

### *Disposições finais*

Art. 23. A Coordenação do Planejamento Nacional, criada pelo Decreto n.º 52 256, de 11 de julho de 1963, transformar-se-á em núcleo inicial da Secretaria-Geral do Planejamento.

Art. 24. Enquanto não fôr criado o Banco Central do Brasil, será membro do Conselho do Planejamento o Diretor-Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito.

Art. 25. Fica extinto o Conselho do Desenvolvimento, criado pelo Decreto n.º 38 744, de 1.º de fevereiro de 1956, alterado pelo Decreto n.º 43 393, de 12 de março de 1958.

Art. 26. Fica extinta a Comissão Nacional de Planejamento, criada pelo Decreto n.º 51 152, de 5 de agosto de 1961, alterado pelo Decreto n.º 154, de 17 de novembro de 1961.

Art. 27. Fica extinta a Coordenação do Planejamento Nacional, criada pelo Decreto n.º 52 256, de 11 de julho de 1963.

Art. 28. As funções de Secretário da Comissão de Coordenação da "Aliança Para o Progresso", criada pelo Decreto n.º 1 040, de 22 de maio de 1962, serão exercidas pelo Secretário-Geral do Planejamento.

Art. 29. Fica subordinado ao Secretário-Geral do Planeja-

mento o Escritório do Governo Brasileiro Para Coordenação do Programa de Assistência Técnica (Ponto IV), criado pelo Decreto n.º 45 660, de 30 de março de 1959, alterado pelo Decreto n.º 50 420, de 7 de abril de 1961.

Art. 30. Fica extinta a Comissão de Assistência Técnica, criada pelo Decreto n.º 28 799, de 22 de novembro de 1950.

Art. 31. Este Decreto entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília (DF), em ..... de ..... de 1963; 142.º da Independência e 75.º da República.

000031061



## ANOTAÇÕES

---

## ANOTAÇÕES

---

## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES

---

## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES



## ANOTAÇÕES

---

## ANOTAÇÕES



# FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro.

Presidente da Fundação: LUIZ SIMÕES LOPES

Diretor Executivo: ALIM PEDRO

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — EUGÊNIO GUDIN

VOGAIS: João Carlos Vital, José Joaquim de Sá Freire Alvim e  
Jorge Oscar de Mello Flôres.

SUPLENTES: Alberto Sá Souza de Brito Pereira e  
Rubens D'Almada Horta Porto

CONSELHO CURADOR

Presidente — MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Apolônio Jorge de Faria Salles, Arthur Hehl Neiva, Ary Frederico Tôrres, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Alzira Vargas do Amaral Peixoto, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Jurandir Lodi, Mário Paulo de Brito, Astério Dardeau Vieira e Paulo de Tarso Leal.



Sede: Praia de Botafogo, 186

Caixa Postal 4081-ZC-05 — Tel. 46-4010

RIO DE JANEIRO, GB — BRASIL