



PLANO SALTE

Plano econômico apresentado pelo presidente Eurico Dutra ao Congresso Nacional em 10 de maio de 1948 através da Mensagem Presidencial nº 196. Foi aprovado, após dois anos de tramitação, pela Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. A designação Salte foi tirada das iniciais dos quatro principais problemas que o plano se propunha a resolver: saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e).

Antecedentes

As primeiras experiências brasileiras de planejamento se configuraram, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em dois planos: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1937, e o Plano de Obras e Equipamentos, instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943.

Nesse período foi também realizada a primeira tentativa de diagnóstico global da realidade socioeconômica brasileira através da cooperação internacional com os EUA, concretizada nos estudos realizados pela Missão Cooke em 1942.

Logo após a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra, entretanto, em 31 de janeiro de 1946, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro, extinguiu o Plano de Obras e Equipamentos, até então em vigor. Demonstrando assim sua intenção de não dar continuidade aos esquemas de planejamento anteriores, o presidente da República deu início aos estudos necessários à elaboração de um novo plano, que se tornaria conhecido como Plano Salte. Destinado a ser em princípio um programa do governo, o Plano Salte só seria aprovado, contudo, ao final da gestão Dutra.

O anteprojeto

Sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), os estudos para o Plano Salte se intensificaram ao longo do ano de 1947.

Da equipe responsável pelos trabalhos participavam Mário Bittencourt Sampaio, diretor-geral do DASP, Joel Rutênio de Paiva, Júlio César Covelo, José Pedro Escobar, Carlos Berenhauser Júnior, Milton de Lima Araújo e Richard Lewinsohn, além de um grupo de técnicos do governo federal e do estado de São Paulo.

Foi igualmente constituída uma comissão interpartidária, integrada por representantes credenciados dos maiores partidos nacionais, encarregados de fornecer assistência técnica e de supervisionar a elaboração do plano. Essa comissão, formada pelos deputados Artur de Sousa Costa, do Partido Social Democrático (PSD), Odilon Braga, da União Democrática Nacional (UDN), e Mário Brant, do Partido Republicano (PR), funcionou no prédio do Ministério da Fazenda, em dependência cedida pelo DASP. Seus trabalhos se iniciaram a 17 de fevereiro de 1948 e se encerraram, após 14 sessões, a 4 de maio do mesmo ano, com a apresentação de um relatório.

Ao submeter o Plano Salte ao estudo e à crítica da comissão interpartidária, o presidente Dutra buscava sua aprovação pelos partidos, e, conseqüentemente, pelo Congresso Nacional. De fato, dentro da experiência brasileira de planejamento federal de âmbito plurissetorial, o Plano Salte foi o único que recebeu exame e aprovação prévia do Congresso Nacional. Segundo Jorge Gustavo da Costa, esta foi “a primeira e final tentativa, pelo menos até 1966, de se articularem os poderes Executivo e Legislativo para elaboração e aprovação de

planos federais”.

Contando, portanto, com a garantia prévia de sua aprovação, o presidente Dutra remeteu o anteprojeto do Plano Salte ao Congresso, acompanhado da Mensagem Presidencial nº 196, de 10 de maio de 1948. A mensagem continha informações sobre a importância do plano, sobre os objetivos visados em cada um dos seus quatro setores, sobre sua fórmula de financiamento e exequibilidade, e sobre sua autonomia administrativa e contábil, acentuando o “rigor técnico” com que fora elaborado.

O Plano Salte consubstanciava o programa a ser executado no período de 1949 a 1953, com o objetivo de proporcionar melhores condições de saúde, de alimentação, de transporte e de energia. Cada um desses setores mereceu minuciosa análise, sendo propostos programas específicos para cada um dos principais problemas diagnosticados. Era enfatizada, por outro lado, a necessidade de se resolver os problemas de cada setor em conjunto com as medidas tomadas nos demais setores abrangidos pelo plano.

Assim, o setor saúde acusava, segundo as análises, graves problemas: fome crônica, elevado índice de mortalidade infantil e de probabilidade de morte dos adultos de mais de 30 anos de idade, e precariedade de recursos disponíveis em pessoal médico e paramédico, assim como de leitos hospitalares. A partir desses e de outros problemas, o Plano Salte, abrangendo a Campanha Nacional de Saúde, pretendia elevar o nível sanitário da população, sobretudo a rural, combatendo fundamentalmente as endemias e moléstias.

Quanto à alimentação, o plano considerava importante conceder facilidade de recursos para o consumo e para o comércio. Propunha um programa amplo, em que se articulava uma série de medidas ligadas ao processo de produção de alimentos, como, por exemplo, a assistência social e profissional aos trabalhadores, a concessão de crédito aos produtores etc. Encarecia ainda a necessidade não só de atender aos problemas internos, como de ajustar a produção às demandas externas, a fim de melhorar o balanço de pagamentos.

Os estudos realizados durante a elaboração do Plano Salte levaram à constatação de uma deficiência crônica dos meios de transporte — estradas de ferro e de rodagem, transportes fluviais e marítimos. Nesse setor, era proposto, portanto, o estabelecimento de um programa incluindo a construção de ferrovias de acordo com o Plano Nacional de Viação, e abrangendo também as rodovias do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e do Plano Rodoviário. Eram sugeridos ainda o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos.

Finalmente, eram propostas para o setor energia diversas providências. Na área da energia elétrica, as principais sugestões eram: lavras e industrialização do petróleo e do gás natural; investigação das reservas de linhita, turfa, xistos pirobetuminosos e areias betuminosas; intensificação e barateamento da produção do carvão-de-pedra nacional; racionalização e redução progressiva do consumo de lenha e seu derivado, o carvão vegetal; reflorestamento e estímulo à silvicultura; exploração intensiva dos recursos hidráulicos; aplicação da eletricidade, sempre que possível, no aquecimento, bem como na tração ferroviária e urbana, e criação de instituições técnicas experimentais, incumbidas de estudar a melhor utilização das fontes energéticas nacionais.

A maior parte das iniciativas relacionadas com a exploração da energia elétrica seria financiada pelo capital privado, inclusive estrangeiro, reservando-se o governo uma posição reflexa de amparo e de estímulo às empresas concessionárias, “na medida da conveniência do interesse público”.

Para a execução do Plano Nacional de Eletrificação, o Plano Salte adotou as

conclusões e recomendações gerais formuladas a respeito da matéria pela comissão especial instituída em 1944 e reunida no Conselho Federal do Comércio Exterior. Defendeu também a eletrificação rural, que, entre outras vantagens, viria a atenuar o êxodo do campo. A implantação da indústria de material elétrico foi também estudada pela Comissão da Indústria de Material Elétrico, que realizou entendimentos preliminares nos Estados Unidos em 1945 e 1946.

Em relação ao petróleo, as atividades programadas eram as seguintes: pesquisa intensiva de algumas áreas das diferentes bacias sedimentárias que atingissem trezentos milhões de hectares; aquisição de todo o material especializado necessário à perfuração de poços e execução de trabalhos complementares; aquisição e montagem de refinarias para a produção diária de 45 mil barris e ampliação da produção de Mataripe (BA), de 2.500 para seis mil barris diários, e aquisição de 15 petroleiros de 15 mil toneladas cada um, ou tonelagem total equivalente, com o objetivo de atender às necessidades nacionais totais da época.

Como observa Jesus Soares Pereira, recursos substanciais do Plano Salte — cerca de dois bilhões e meio de cruzeiros — eram destinados a assuntos de petróleo, como pesquisa, exploração de campo e montagem de refinarias. No entanto, segundo a mesma fonte, o presidente Dutra enviou o Plano Salte ao Congresso sem levar em conta os resultados dos trabalhos da comissão encarregada da elaboração do Estatuto do Petróleo. Mesmo antes da aprovação do plano, Dutra pediu também ao Congresso a aprovação de um crédito especial para apressar o programa de petróleo contido naquele documento. A votação desse crédito contou na Câmara com o apoio unânime das bancadas. O único voto contrário foi o de Pedro Pomar, representante comunista, que justificou sua posição pela falta de confiança no governo.

Defendendo as medidas referentes ao problema do petróleo sugeridas pelo Plano Salte, Horácio Lafer, então líder da maioria na Câmara dos Deputados, e posteriormente, no segundo governo Vargas, ministro da Fazenda, declarou mais tarde: “Nunca foi suficientemente explicado que dos 109 milhões de dólares que enviamos em 1948 para a importação do petróleo, 46 milhões se destinaram a fretes ou, mais ou menos 39% do total enviado. Outros 13 milhões, ou mais ou menos 12%, economizaríamos, se tivéssemos refinarias, somente importando óleo cru. Logo, se comprarmos navios petroleiros e instalarmos refinarias, economizaremos cerca de 60% em divisas. Só em 1948 teríamos poupado 65 milhões de dólares.”

Repercussão

As críticas ao anteprojeto do governo figuram sobretudo nos Anais do Congresso Nacional. Mesmo fora do Parlamento, todos os setores de relevo da vida nacional se manifestaram sobre o plano.

De modo geral, a despeito do estímulo prometido à iniciativa privada — através da concessão por parte do Estado de privilégios e facilidades —, a resposta do setor privado aos apelos do Plano Salte foi praticamente nula. Isso era explicado pelo fato de os projetos apresentados possuírem um caráter social, e não comercialmente vantajoso, para uma empresa particular.

O conselho econômico da Confederação Nacional da Indústria, por exemplo, declarou que “depois de estudar e debater amplamente o Plano Salte, chegara à conclusão de que esse trabalho, embora inspirado nos melhores propósitos, não apresentava condições de exequibilidade, pelo menos nos termos em que [fora] proposto”. Contestando a viabilidade financeira do plano, concluía a declaração: “Entende o conselho econômico que o Plano Salte não pode ser posto em execução, a menos que sofra transformações radicais.”

Assim, com algumas alterações no anteprojeto, o Plano Salte só foi instituído pela Lei

nº 1.102, em 18 de maio de 1950.

Esquema financeiro e estrutura administrativa

A Lei nº 1.102 basicamente determinou a inclusão no orçamento da União, nos exercícios de 1950 a 1954, de dotações orçamentárias para a execução do Plano Salte no total de 11 bilhões e 650 milhões de cruzeiros antigos. Essa soma seria reforçada através de parcelas no total de um bilhão e 350 milhões de cruzeiros antigos a serem destacados dos fundos criados pela Constituição de 1946 para a valorização econômica da Amazônia, a defesa contra as secas do Nordeste e o aproveitamento total das possibilidades econômicas do rio São Francisco e seus afluentes.

As despesas previstas para o atendimento dos objetivos específicos do Plano Salte totalizavam, aproximadamente, 21 bilhões e trezentos milhões de cruzeiros antigos, importância superior ao orçamento da receita federal para o exercício de 1950. A receita constante do orçamento geral da União para o exercício desse ano era de, aproximadamente, 18 bilhões e oitocentos milhões de cruzeiros antigos.

Os investimentos e serviços governamentais previstos no Plano Salte seriam financiados pelo produto da receita ordinária da União, por um empréstimo de divisas contraído pelo Banco do Brasil, por uma operação de crédito interno sob a forma de emissão de obrigações do Tesouro e, finalmente, por parte da receita do Fundo Rodoviário Nacional e da Contribuição de Melhoria (quota pertencente à União).

A função de administrador-geral do Plano Salte só foi instituída com o Decreto nº 28.225, de 12 de junho de 1950. Por esse decreto, o presidente Dutra transferia ao administrador-geral a coordenação dos diversos programas de trabalho e o estabelecimento da ordem de prioridades.

A 19 de junho, novamente por decreto presidencial, Mário Bittencourt Sampaio foi designado primeiro administrador-geral do Plano Salte, o que correspondia, na prática, à transferência da coordenação do plano para o DASP.

No dia 26 de julho de 1950, o recém-nomeado administrador-geral designou seu primeiro grupo de assessores. Eram eles o tenente-coronel Carlos Berenhauer Júnior, diretor da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, Joel Rutênio Carvalho de Paiva, Júlio César Covelo, diretor do Serviço de Economia Rural do Ministério da Agricultura, Lucílio Briggs de Brito, chefe de gabinete do ministro da Viação e Obras Públicas, Pascoal Ranieri Mazzilli, chefe de gabinete do Ministério da Fazenda, e Plínio Reis de Cantanhede Almeida.

Mário Bittencourt Sampaio exerceu a função de administrador-geral até 7 de dezembro de 1950, quando foi substituído por Lucílio Briggs de Brito.

O segundo governo Vargas

Empossado a 31 de janeiro de 1951, o presidente Getúlio Vargas não alterou o comando do Plano Salte até 22 de agosto do mesmo ano, quando foi designado o terceiro administrador-geral do plano, Arísio Viana.

Nessa fase, em parte devido à precariedade de sua estrutura administrativa e à dificuldade de operação de seu administrador-geral, o Plano Salte converteu-se em simples fonte de complementação de verbas, contrariando o que dispunha o parágrafo único da Lei nº 1.102, segundo o qual os recursos financeiros do plano não deveriam ser utilizados como simples reforço ou suplementação das dotações relativas às atividades ordinárias dos diversos órgãos da administração pública. Diante do déficit do orçamento de 1950, de três bilhões e meio de cruzeiros antigos, o esquema financeiro inicialmente previsto não funcionou. Aliado a outras

dificuldades, esse fator acarretou o colapso do plano em sua globalidade.

O presidente Getúlio Vargas considerou a situação de tal forma precária que, na mensagem de 14 de maio de 1951, junto à qual enviou ao Congresso a proposta orçamentária para o exercício financeiro de 1952, solicitou uma alteração na lei institucional do Plano Salte. Conforme ressaltava Vargas, o governo que o antecederia não havia conseguido executar integralmente nem a primeira quinta parte do plano, prevista para 1950.

Assim, em 1951, elevava-se a quase seis bilhões de cruzeiros o encargo imposto pelo Plano Salte ao país.

A proposta de alteração do sistema e orientação do Plano Salte foi aceita pelo Congresso Nacional e consubstanciada na Lei nº 1504, de 15 de dezembro de 1951. Na realidade, a Lei nº 1.504 descaracterizou mais ainda o sentido do plano, corroborando o caráter complementar das dotações destinadas a seus empreendimentos. Por essa lei foram também excluídas do plano as “dotações com destinação constitucional”.

Ao mesmo tempo em que se tornava evidente a incapacidade do Plano Salte de cumprir seus objetivos, os estudos em curso realizados por economistas nacionais e por missões norte-americanas de assistência técnica indicavam a necessidade urgente de se resolverem pontos críticos da economia brasileira e de se pôr em prática um programa de industrialização do país.

Com o firme propósito de impulsionar essa industrialização, Vargas passou a adotar medidas condizentes com os objetivos de sua política econômica e financeira. Numa primeira fase, o novo governo estaria primordialmente preocupado com os reajustes financeiros, eliminando gastos considerados desnecessários. A segunda fase seria de construção e produção, com prioridade para o setor de transportes e para a produção de energia elétrica.

Pela Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, foi criado um fundo especial, formado pelo adicional do imposto de renda, destinado especificamente ao Plano Nacional de Reparcelhamento Econômico, previsto pela mesma lei e conhecido como Plano Lafer.

Apesar da instituição do Plano Lafer, porém, incluindo a maior parte dos projetos do Plano Salte, este último seguiu seu curso até o final de seu prazo de vigência, tendo mesmo o presidente Vargas solicitado sua prorrogação na Mensagem nº 531, de 30 de novembro de 1953. Segundo Vargas, o Plano Salte havia-se revelado “mais maleável e simples que o regime orçamentário comum, pela rapidez na liberação dos créditos e facilidade de sua passagem de um exercício para outro”.

Embora tivesse sido aprovado pelo Congresso, o pedido de prorrogação do Plano Salte foi vetado pelo presidente Café Filho, que, cinco anos antes, como deputado, já se havia manifestado contra sua instituição.

O liquidante do Plano Salte

Mesmo encerrada sua vigência, o Plano Salte se projetou por mais quatro anos, com a continuação de algumas obras, a prestação de contas de responsáveis por dinheiros, e a sistemática menção nos balanços gerais da República.

Para atender à sua extinção, foi necessária a instituição do “liquidante do Plano Salte”, função para a qual foi designado o diretor da Divisão de Orçamento e Organização do DASP. Suas atribuições mais importantes eram controlar os créditos existentes em contas bancárias sob a responsabilidade dos diversos gestores; proceder ao exame minucioso do emprego das dotações entregues a técnicos, inclusive através da inspeção direta das obras ou serviços custeados pelas mesmas, e promover a apresentação de contas de responsáveis, assim como a elaboração de um

relatório final contendo uma apreciação de conjunto das operações do plano.

Inúmeras foram as dificuldades operacionais do liquidante. Nunca se conseguiu saber, exatamente, que parcela do Plano Salte foi executada. O que é certo é que o plano como um todo não foi implementado devido à sua inexecutabilidade financeira e à inviabilidade técnica de muitos de seus projetos.

Fonte: CPDOC da FGV

Autoria de vera Calicchio

Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>