

UNIDADE 4

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Conhecer os principais planos de desenvolvimento da economia;
- ▶ Reconhecer os principais planos de estabilização da economia; e
- ▶ Verificar a importância de cada um desses planos para a modernização do Estado e da sociedade no Brasil.

PLANOS DE DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

Caro estudante,

Depois de você conhecer o desenvolvimento institucional do planejamento governamental, relacionando-o com a estrutura e com o funcionamento da Administração Pública brasileira, apresentamos os principais planos concebidos pelo Governo Federal. O estudo desses planos permitirá a você verificar a importância do uso desse instrumento no processo de modernização do Estado e de desenvolvimento da sociedade no Brasil.

Ao trilhar os caminhos percorridos para incorporação do processo de planejamento no seio das organizações estatais nos deparamos com campos de conhecimento, como o da Economia, que, na verdade, dão substância e consequência aos planos governamentais. Mas se de um lado os conhecimentos teóricos e práticos econômicos fornecem o embasamento necessário à formulação de planos voltados para o desenvolvimento da produção e/ou redução dos desequilíbrios financeiros e fiscais; de outro, a execução, o acompanhamento e a avaliação deles requererão um aprendizado político-institucional-administrativo.

Além do mais, a ênfase aqui será dada aos planos originários do Governo Federal por dois principais motivos: em primeiro lugar, as condições objetivas das administrações estaduais para a formulação de planos regionais e setoriais eram bastante precárias. Em segundo lugar, por tratar-se de um curso nacional que deverá envolver a totalidade das unidades da federação, exploraremos o aprendizado com os planos globais nacionais como referência ao estudo e à pesquisa da realidade do planejamento dos outros níveis da Federação. E, também, a disciplina *Gestão Ambiental e Sustentabilidade* obrigatoriamente utilizar-se-á do planejamento numa agenda de desenvolvimento territorial (regional e local),

integrado e sustentável, com larga aplicação de saberes advindos do campo social, ambiental e tecnológico, entre outros.

Como foi relatado no capítulo anterior, os planos governamentais durante o Império e a Primeira República caracterizavam-se pela eventualidade, em lugar de um processo contínuo de planejamento. Direcionados inicialmente para o desenvolvimento de sistemas viários, essas iniciativas passaram depois a objetivar a estabilização econômico-financeira do País. De qualquer forma, os planos iniciais de governo tinham uma preocupação essencialmente econômica, que objetivavam basicamente reduzir os desequilíbrios financeiros e fiscais do País.

As origens da ideologia e da prática do planejamento governamental no Brasil, como informa Ianni (1977), podem ser verificadas na Carta Econômica de Teresópolis, produto da Conferência das Classes Produtoras do Brasil realizada no Estado do Rio de Janeiro, em maio de 1945.

É sua opinião que o Brasil, necessitando urgentemente recuperar o tempo perdido para atingir a renda nacional necessária a permitir a seu povo um melhor nível de vida, procure acelerar a evolução de sua economia por meio de técnicas que lhe assegurem rápida expansão. Para isso, reconhecem a necessidade de um planejamento econômico que vise a aumentar a produtividade e desenvolver as riquezas naturais. (IANNI, 1977, p. 57).

Esse autor acredita que foi uma combinação de condições (economia de guerra, desenvolvimento industrial, defesa nacional, reestruturação do poder político e do estado, nova configuração de classes sociais) que transformou a linguagem e a técnica de planejamento em um componente dinâmico do sistema político-administrativo. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os planos passaram a ser instrumentos de desenvolvimento econômico do País, especialmente àqueles concebidos nas décadas de 1950 e 60, como será visto a seguir.

EXPERIÊNCIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

Os dois primeiros planos nacionais foram praticamente impostos à sociedade num momento político de fechamento do Legislativo e da proibição de funcionamento dos partidos políticos, eliminando, assim, o debate do processo democrático a partir dessas duas instituições fundamentais ao processo democrático.

A Constituição de 1937 possuía uma feição nacionalista e intervencionista, ao contrário da orientação liberal da Constituição de 1891. Nesse momento, pensava-se em construir um forte Estado capitalista, centrado na presença do setor estatal, e complementado pelo capital nacional no esforço de industrialização do País.

Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional

O Plano Especial foi instituído pelo Decreto-Lei n. 1058, de 19 de janeiro de 1939, em plena vigência do Estado Novo. Tratava-se do primeiro plano quinquenal brasileiro que tinha como objetivos principais promover a criação de indústrias básicas como a siderurgia, a execução de obras públicas, assim como de prover a defesa nacional dos meios necessários à sustentação da ordem e da segurança do País.

Como objetivo complementar, esperava-se que o Plano Especial evitasse o desequilíbrio das receitas e despesas públicas correntes. Em resumo, como aponta Costa (1971), o Plano Especial se caracterizava pela:

- vinculação de verbas especiais, que não interferissem no equilíbrio orçamentário, na criação de indústrias básicas, na execução de obras públicas e no aparelhamento da defesa nacional;
- elaboração de orçamentos especiais e paralelos ao orçamento ordinário; e

- adoção de um sistema contábil flexível, que favorecia a execução de contratos e a total utilização de verbas aprovadas, sem obediência cabal ao Código de Contabilidade. (COSTA, 1971, p. 63).

Os investimentos do Plano Especial atingiram prioritariamente os setores de indústrias de base e de transportes. No setor das indústrias de base destacamos dois empreendimentos que receberam dotações orçamentárias maciças nos cinco exercícios do Plano: a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores.

Plano de Obras e Equipamentos – POE

O POE foi criado através do Decreto-Lei n. 6144, de 29 de dezembro de 1943, que teve uma duração de dois anos, sendo alterado em 1945, com a deposição de Vargas, e extinto em 1946, no Governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1950). Com a queda de Vargas, a orientação estatizante e intervencionista do seu governo é substituída por ideias liberais não aderentes ao planejamento. Convém observar que a Constituição promulgada em 1946, de cunho liberal, conforme mencionado na Unidade anterior, não faz referência ao planejamento.

Você já conhecia o Plano de Obras? Vamos ver agora o que se pretendia com ele.

O objetivo fundamental do Plano de Obras era o de garantir, pela elaboração de um orçamento especial, a realização de obras públicas consideradas prioritárias, além de incentivar as indústrias básicas. Os estudos para a sua elaboração foram conduzidos na Comissão de Orçamento, do Ministério da Fazenda.

Da mesma natureza que o Plano Especial, o POE, entretanto, pretendia proporcionar maior integração às suas ações, condição essa ausente no desenvolvimento do plano anterior. Na prática, porém, não se chegou, com o POE, à elaboração de um esquema global de projetos a serem realizados, que permitisse uma comparação

posterior com os resultados obtidos; nem houve melhor controle físico da execução das obras, mantendo-se só o controle orçamentário.

Comportou-se, assim, o Plano de Obras e Equipamentos como extensão do Plano Especial, inclusive no que se refere às suas realizações. Por outro lado, dois anos de política liberal consumiram integralmente as reservas nacionais de ouro e de divisas acumuladas no período 1940-1945.

Plano SALTE

Da mesma extensão temporal que o POE, de cinco anos, o Plano SALTE foi uma tentativa de coordenação dos gastos públicos. Ele foi instituído pela Lei n. 1102, e possuía um caráter plurissetorial; foi o primeiro plano com aprovação prévia do Congresso Nacional. Ele entrou em execução em 1949, na fase final do governo Dutra, ou seja, dos cinco anos previstos no Plano, só dois (1949 e 1950) foram cumpridos pelo governo que o instituiu, sob a coordenação do DASP.

Na verdade, o SALTE caracterizou-se por uma soma de indicações apresentadas pelos diferentes ministérios do Governo Federal, e coordenadas – em termos administrativos e contábeis – pelo DASP. Além disso, constituiu-se na primeira tentativa de incorporar a iniciativa privada, por meios de estímulos de financiamento, para dar suporte ao planejamento de natureza econômica. Porém, ele não indicava metas a serem cumpridas pelo setor privado.

O Plano SALTE circunscrevia-se a quatro setores: saúde, alimentação, transporte e energia. Previam investimentos para os anos de 1950-1954, cujos recursos deveriam ser oriundos do orçamento federal, das dotações consignadas na Constituição e de empréstimos internos e externos.

Como indica Ianni (1977), o Plano SALTE foi adotado por um governo (Eurico Gaspar Dutra – 1946-1950) que sempre esteve comprometido com diretrizes liberais. Essa é a razão, segundo o autor,

por que o Plano não expressou uma reformulação das relações entre o Estado e a Economia, como forma de reforçar as funções do poder público. Ao contrário, o governo preocupou-se em desenvolver apenas ações supletivas, relativamente ao comportamento espontâneo do setor privado, nacional e estrangeiro. Nesse sentido, os signatários do Plano tiveram o cuidado de justificar e delimitar a atuação do Estado, como deixa clara a citação a seguir.

O Plano SALTE, como plano, constituiu-se numa realidade puramente teórica, sem nenhuma eficácia executiva, sendo talvez o mais espetacular desastre das tentativas de planificação no Brasil. (SOUZA, 1968 *apud* IANNI, 1977).

Complementa Ianni (1977) que o Plano não foi elaborado a partir de um diagnóstico científico – em termos de análise econômica – da realidade nacional. Não foi expressão de um estudo sistemático do conjunto dos problemas econômicos e financeiros do País.

Plano de Metas

De acordo com Lafer (1970), a partir da década de 1940 até 1956 foram feitas várias tentativas no sentido de planejar e de coordenar a economia brasileira, constituindo-se essas tentativas mais em propostas (relatório Simonsen – 1945), em diagnósticos (Missão Abbink – 1948), em racionalização orçamentária (Plano Salte – 1948) do que em experiências que pudessem ser enquadradas no conceito de planejamento. Lafer (1970) considera que somente com o Programa de Metas – mais conhecido como Plano de Metas – houve a primeira experiência efetiva de planejamento governamental.

O autor relaciona o período de consecução do Plano de Metas com o momento nacional de ampliação da participação política. Ele cita dados referentes à República Velha, na qual somente 4% da população total votavam; porcentagem que se elevou de 13,4%, em 1945, para 17,7%, em 1960. Nessa conjectura, década de 50, tal ampliação de participação política correspondeu à maior mobilização

política, especialmente pelo fato do índice de crescimento da população urbana atingir 6% frente aos 3% consignados à população total. Em 1950, 36,2% da população brasileira moravam em cidades e, em 1960, esta porcentagem subiu para 45,1%.

A ideia de ponto de estrangulamento, isto é, a percepção de que existiam certas áreas de demandas insatisfeitas – especialmente vindas do setor de infraestrutura – que dificultavam a expansão econômica do País, justificou o direcionamento do planejamento para os setores de energia, transporte e alimentação (LAFFER, 1970). Na verdade, não se tratava de um plano econômico global, mas de um conjunto de objetivos a ser atingido pelo setor público federal e pelo setor privado.

Mas quais seriam os objetivos que o setor público e privado gostaria de alcançar?

Com o objetivo de realizar um amplo diagnóstico da situação econômico-financeira do Brasil, foi estabelecido um acordo entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos, a 19 de dezembro de 1950. Para tal fim, foi instituída, a 19 de julho de 1951, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico. Como indica Costa (1971), os trabalhos da Comissão se concentraram nos setores de transporte e de energia, além de incluírem exaustivo estudo da conjuntura econômica brasileira.

Além disso, foram identificados, pela Comissão, problemas de desequilíbrios regionais, além da necessidade de orientar os investimentos públicos e privados, sem provocar inflação, na direção de sanar tais desequilíbrios.

Ao findar suas atividades, em dezembro de 1953, a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos produziu volumoso acervo de estudos, publicados em dezessete volumes, contendo a relação de quarenta e um projetos considerados fundamentais para o desenvolvimento brasileiro. É certo que os estudos produzidos pela Comissão contribuíram para o conhecimento da situação econômica do Brasil

e serviram como fonte de consulta e de treinamento do grupo de especialistas que estava se formando em Economia.

Paralelamente à elaboração dos estudos da Comissão foi criado o Programa de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional, em novembro de 1951, um ano antes de criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952.

Quando do encerramento dos trabalhos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, já se encontrava em andamento outro estudo sobre a economia brasileira, realizado pelo grupo misto BNDE-CEPAL (Centro de Estudos para a América Latina), que veio a exercer significativa influência nas diretrizes de programas de desenvolvimento. Ressaltamos que o BNDE incorporou na sua estrutura organizacional uma unidade permanente de planejamento, por meio de um Departamento Econômico, com competência de centralizar as atividades de estudos e pesquisas acerca de política monetária e fiscal, balanço de pagamentos e renda nacional.

Como alternativa para evitar a tendência regressiva do desenvolvimento da economia brasileira, as duas comissões concordaram, nas suas proposições, em adotar uma política forte de desenvolvimento. Essa posição serviu como referência para execução do Programa de Reparcelamento e, sobretudo, para a concepção do Plano de Metas.

O Plano não conseguiria desvincular-se de sua origem política e, em consequência, estaria predestinado a um longo debate, se submetido ao Congresso Nacional. É conveniente assinalar que o Plano SALTE, discutido em clima de entendimento partidário, não escapou a dois anos de tramitação legislativa.

A simples imposição de planos à sociedade, comum à época do Estado Novo, tornar-se-ia inviável num momento de regularidade do processo democrático, em 1956. As dificuldades de prazos encontradas no campo político para a aprovação de planos foi contornada através de expediente de utilização crescente de autarquias, fundações e empresas estatais cujos orçamentos não eram controlados pelo Legislativo, além do uso dos fundos públicos criados para financiar as ações previstas nos planos.

No período de concepção do Plano foi criado o Conselho de Desenvolvimento, em 1 de fevereiro de 1956. O Conselho de Desenvolvimento passou a ser o primeiro órgão central de planejamento, de caráter permanente, constituído no Brasil. O Conselho era diretamente subordinado ao Presidente da República, sob cuja presidência se reunia.

Você sabe qual foi o primeiro produto do Conselho de Desenvolvimento? Vamos conhecer?

O produto imediato do Conselho foi o Plano de Desenvolvimento Econômico que relacionava trinta metas, distribuídas em quatro setores, que depois seriam incorporadas quase que integralmente ao Plano de Metas, concebido durante o ano de 1956.

Quanto à gestão do plano, decidiu-se que o acompanhamento das metas indicadas ao setor privado seria feito por grupos executivos formados por integrantes de entidades governamentais responsáveis pela concessão de incentivos e financiamentos. Com relação ao setor estatal, a coordenação das ações seria da competência do BNDE.

Sabemos que a elaboração e o gerenciamento de projetos, na década de cinquenta, eram bastante incipientes. Com a entrada do BNDE no circuito, e as exigências de análise prévia para a concessão de empréstimos, especialmente os de origem externa, introduziu-se a necessidade de elaboração de estudos de viabilidade técnico-científica, condição importante no processo de planejamento.

Lafer (1970) sugere que o Plano de Metas foi um caso bem sucedido de ação planejada do Estado brasileiro. O autor ressalta que o crescimento da taxa média do Produto Interno Bruto (PIB) foi de 7%, no período 1957 a 1962, contra os 5,2% médios apurados nos dois quinquênios anteriores. Além do mais, a expansão do setor de indústrias de base, que absorvia cerca de 20% dos investimentos iniciais do Plano de Metas, possibilitou que o crescimento industrial aumentasse 96% em comparação ao ano anterior, em 1955.

Por outro lado, não havia o necessário relacionamento e integração entre as ações setoriais devido à ausência de uma

coordenação geral. Como característica de ordem econômica, Souza (2004) identifica a precariedade do sistema de financiamento do Plano que leva o Governo a emitir papel moeda para financiar as ações previstas nas suas metas, resultando, em seguida, na aceleração do processo inflacionário.

Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

Em 1961, Jânio Quadros ao assumir a Presidência da República do Brasil herdou um crescimento médio de 7% do PIB relativo ao período de execução do Plano de Metas (1956 a 1961). Por outro lado, encontrou também desequilíbrios críticos na economia do País, com uma curva inflacionária alcançando 180%, bem como as exportações estavam sendo subtraídas 1,6% em média anual e as importações crescendo 3,8%, nesse mesmo período.

O Plano de Metas ainda no seu sexto ano de execução não recebeu o devido apoio do Presidente Jânio, que preferiu criar, em agosto de 1961, a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN). Essa medida desconsiderava, portanto, a existência do Conselho de Desenvolvimento instituído no Governo Juscelino.

Uma das inovações importantes, como resultado de Encontros dos Governadores, seria a pressão dos estados para participar efetivamente na elaboração do Plano, ao contrário das práticas não participativas dos planos anteriores.

Durante o regime parlamentarista, após a renúncia do Presidente Jânio Quadros, em 1961, foi criado o cargo de Ministro Extraordinário para o Planejamento, através do Decreto n. 1422, de 27 de dezembro de 1962, sendo designado para o posto o economista Celso Furtado. Pouco antes do término do regime parlamentarista, foi anunciado, em 31 de dezembro de 1962, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, conhecido por Plano Trienal.

*Vamos conhecer agora um pouco mais sobre o Plano Trienal.
Vamos lá?*

Lançado no dia 31 de dezembro de 1962, portanto uma semana antes da realização do Plebiscito que aprovou o retorno do presidencialismo como forma de governo, o Plano Trienal objetivava, no âmbito econômico, a manutenção da alta taxa de crescimento verificada no período 1956-1961, a redução progressiva da pressão inflacionária e o reescalonamento da dívida externa. Além disso, pela primeira vez, previam-se algumas adequações na distribuição de rendas, com a realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária). O Plano Trienal também inovava ao restringir sua execução ao mesmo período da gestão presidencial (1963-1965).

No que se refere ao desenvolvimento econômico, Lafer (1970) mostra que o País vinha de uma fase de euforia característica do período 1957-1961, em que a intensificação do processo de substituição de importações propiciou um crescimento do PIB à elevada taxa média de 6,9% ao ano. Entretanto, o ano de 1962 havia apresentado um crescimento relativamente menor, em torno de 5%, já anunciando, dessa forma, o período de relativa estagnação que então se seguiria.

Algo de mais grave ocorria com o processo inflacionário, com o ano de 1962 apresentando um crescimento de nível geral de preços à taxa recorde de 51%, e no setor externo, como consequência de sucessivos déficits no balanço de pagamentos, acumulava-se a dívida externa brasileira. Era necessário, portanto, estabelecer prioridades para a ação governamental, como informa Lafer.

O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação de decisão. Alcançados esses objetivos, será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento. (LAFER, 1970, p. 54).

A premência do tempo, a dificuldade de informações estatísticas detalhadas e de boa qualidade, a deficiência da

estrutura governamental para suportar a organização necessária ao planejamento, a falta de experiência, a inexistência de adequados instrumentos de ação, o desconhecimento dos efeitos das políticas executadas, a resistência dos empresários, tudo isso impediu a efetiva implantação do planejamento no País.

Souza (1984) ao analisar o planejamento no Brasil, do ponto de vista institucional, informa que até então o planejamento era concebido como atividade de assessoria e os organismos criados para tal fim obedeciam a esse propósito. Contrariando essa disposição o Governo João Goulart concebeu a figura do Ministro Extraordinário, com poderes de Coordenação Geral.

Em síntese, podemos dizer que o Plano Trienal não alcançou realmente os seus objetivos de promover o desenvolvimento e vencer a inflação. Mas sua contribuição foi ponderável na parte que ele se propôs a intensificar o esforço de planejamento do País.

Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG e Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social

Vimos que no período de 1961 a 1964 houve uma forte reversão do índice de crescimento da economia brasileira, caindo para uma taxa média anual de 3,4% em lugar dos 7,0% assinalados no período de 1956 a 1960. Vamos continuar conhecendo os Planos implementados na economia brasileira?

O Plano de Ação Econômica foi concebido no primeiro governo após o golpe militar de 1964, no mandato do general Carlos Castello Branco (1964-67). Segundo Matos,

[...] o PAEG assumiu uma posição menos reformista, com traços predominantemente liberais e propostas de caráter

ortodoxo, mas sem abandonar a interferência governamental na economia, justificando a ação estatal contida no plano a partir das deficiências do sistema de preços. (MATOS, 2002, p. 56).

O PAEG buscava, em primeiro lugar, acelerar o ritmo de crescimento econômico. Para isso, seria necessário reduzir a taxa de elevação de preços que chegou a atingir o índice de cerca de 80%, no ano de 1963. Além do mais, o PAEG procurou diminuir, via investimentos, as desigualdades de renda das regiões Norte e Nordeste, e, também, corrigir a tendência a déficits sem controle das contas externas, incentivando as exportações. Por último, o Plano previa assegurar, por meio de investimentos, oportunidades de emprego à mão de obra existente.

O Governo Castello Branco redefiniu as políticas econômico-financeiras de ordem monetária, bancária, tributária e cambial. Na área tributária, por exemplo, houve grande transformação no Imposto de Renda e no sistema tributário. O sistema habitacional sofreu substanciais mudanças, com a promoção de estímulos à construção civil e à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH).

Segundo Almeida (2004), talvez até mais importante do que suas realizações econômicas, o PAEG permitiu um amplo programa de reformas institucionais,

[...] se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. (ALMEIDA, 2004, p. 15).

Logo no início do governo Castello Branco, em 1964, por orientação de Roberto Campos, Ministro do Planejamento, foi criado o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, em seguida transformado em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, que tinha como objetivo básico acompanhar as ações propostas nos planos de governo.

Os efeitos do Plano foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia, a começar por um sensível aumento da carga tributária. Nesse período aconteceu o segundo grande movimento de reforma da Administração Pública brasileira, especialmente com a publicação do Decreto-Lei n. 200, que reorganiza a estrutura do serviço público federal, e da Lei n. 4.320 que moderniza as funções de orçamento e finanças públicas. No que se refere especificamente ao planejamento econômico, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral saiu fortalecido com a ampliação de suas competências.

Durante a execução do PAEG houve uma redução na inflação, mas não tão expressiva como estimava o Plano, e tampouco se conseguiu que a economia alcançasse altas taxas de crescimento.

Próximo ao término do Governo Castello Branco, o IPEA elaborou o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, para o período 1967-1976. A partir de um diagnóstico amplo, o Plano Decenal consistia na elaboração de um modelo global para a economia brasileira, na fixação dos objetivos de crescimento e, por fim, em proposições de ações setoriais. Contudo esse Plano não chegou a ser implantado, mas serviu como subsídio à formulação do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED.

Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED

O Plano Estratégico de Desenvolvimento foi executado entre 1968 e 1970 durante o Governo do General Costa e Silva. O PED localiza-se num período em que dispositivos constitucionais (Constituições de 1967 e 1969) combinados com o Ato Institucional n. 5 agiram fortemente contra os fundamentos da democracia. A subjugação do Legislativo e Judiciário dava ampla hegemonia ao Poder Executivo, anulando-se, por conseguinte, o debate e proposições comuns ao funcionamento da democracia representativa. Reforçava, assim, a centralização autoritária do Governo central, como forma da política econômica ser concebida e executada com um mínimo de obstáculos político-institucionais e de resistências por parte da sociedade civil.

O fim do ciclo de oportunidades do processo de substituição de importações, o recrudescimento da inflação e o aumento substancial da participação estatal na economia foram conferidos como ameaças ao crescimento econômico do País. Então, o PED colocava como diretrizes principais o fortalecimento do setor privado, os investimentos em infraestrutura e o aumento da capacidade de compra do consumidor nacional, visando à aceleração do crescimento econômico ao mesmo tempo em que se buscava a redução da inflação.

Como complemento ao PED, foi instituído o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos – IOPI, com vigência de 1968 a 1970, dando ao orçamento um caráter programático, articulado ao plano de governo.

Do ponto de vista instrumental, sob a ótica governamental, Souza (1984) ao estudar os planos econômicos nacionais estende sua análise ao PED, e conclui afirmando que seria necessário prosseguir na tentativa de introduzir doses crescentes de racionalidades no processo de tomada de decisões através de:

- adequados estudos de diagnósticos realizados por um grupo técnico estável, burocratizado, em sentido weberiano e apoiado em estatísticas dignas de confiança;
- coerência no manejo do instrumental de política econômica de modo a harmonizá-la entre si e com os macro-objetivos pretendidos; e
- adequação da máquina administrativa para torná-la um meio eficaz de implementação das políticas selecionadas ao nível de decisão, iniciando-se assim um processo de reforma administrativa orientado pelos objetivos do planejamento. (SOUZA, 1984, p. 112).

As conclusões enunciadas acima são proposições extraídas do entendimento do autor acerca da trajetória do planejamento no Brasil, e ressaltam a má utilização da técnica do planejamento no País. A esse respeito, o autor assim se expressa:

Os planos são tecnicamente mal feitos, as estatísticas em que se apóiam são precárias, os projetos inexistentes, a

processualística burocrática inviabiliza de antemão a fase executiva, os interesses políticos tumultuam e desarmonizam os centros de decisão, a administração orçamentária padece de primitivismo grave e reforça de modo perigoso a posição do Ministro da Fazenda, a descoordenação entre os diversos órgãos públicos em problema não superado. (SOUZA, 1968, p. 108).

I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND

O I PND foi executado durante os dois últimos anos do Governo do General Médici, entre os anos de 1972 a 1974, juntamente com o II Orçamento Plurianual de Investimentos. Implantado no período conhecido como o “milagre econômico brasileiro” (taxa média de 11,2% ao ano de crescimento entre 1968 a 1973), o I PND tinha como objetivo maior transformar o Brasil em potência mundial. Para isso, seria necessário investir nos setores mais dinâmicos da economia, fortalecer a empresa nacional, promover o ingresso do País na área nuclear (usina de Angra dos Reis) e aumentar os gastos em pesquisas e investimentos na área espacial. Outros investimentos foram direcionados à construção de hidrelétricas, ao desenvolvimento de ações em mineração e comunicações, como forma de obter a autonomia de insumos básicos numa situação de escassez energética provocada pela primeira crise do petróleo – 1973.

No plano industrial, o I PND deu maior ênfase à indústria de bens de consumo duráveis, especialmente à indústria automobilística. Além disso, buscava-se a integração da Amazônia e do Nordeste mediante o Programa de Integração Nacional – PIN: a construção da rodovia transamazônica é tida como uma das suas ações principais.

Almeida (2004) considera o período que correspondeu à concepção e execução do I e II PND como o “ponto alto” do planejamento governamental no Brasil, não ficando o Estado restrito à elaboração de planos e a mecanismos de regulação da economia. Salienta esse autor que o apoio financeiro se fazia através de agências de desenvolvimento e de finanças do Governo Federal (BNDE,

Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) e, ainda, de organizações financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais.

II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND

O período que antecedeu ao II PND, como vimos, foi marcado por alta taxa de crescimento da economia e contava com quase 100% de capacidade instalada na indústria. Entretanto, o crescimento econômico do período se fez acompanhar por alta da inflação, aumento do desequilíbrio das contas externas e das desigualdades regionais. Ao final de 1973, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP induziu a primeira crise do petróleo, ao elevar o preço do barril em até quatro vezes o seu valor, além de reduzir a produção desse combustível. Salientamos que na época o Brasil importava mais de dois terços do petróleo consumido.

Em 1974, no início do governo do General Ernesto Geisel, a balança comercial contabilizava um déficit de U\$ 4,690 bilhões. Apesar das condições econômicas adversas, o II PND foi lançado em 1975, com fim previsto para 1979, optando pela manutenção da política de crescimento acelerado. Tinha como meta conservar a taxa de crescimento do PIB em torno de 10% ao ano, com o aumento anual da indústria em 12%, estimando para 1977 um PIB superior a 100 bilhões de dólares e, no ano de 1979, uma renda *per capita* acima de mil dólares.

No sentido de diminuir o desequilíbrio das contas externas, o II PND preconizava o reforço à substituição de importações e à diversificação das exportações. Com relação à industrialização brasileira, foi deslocada a prioridade concedida pelo I PND ao setor de bens de consumo duráveis para o segmento produtor de meios de produção, especialmente para a siderurgia, indústria de máquinas e fertilizantes. A maior parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir do setor externo, aumentando em consequência o volume da dívida externa. Em seu âmbito seriam desenvolvidos dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. O mercado nacional de microcomputadores foi reservado às indústrias de informática estabelecidas no País.

Planos de Estabilização da Economia

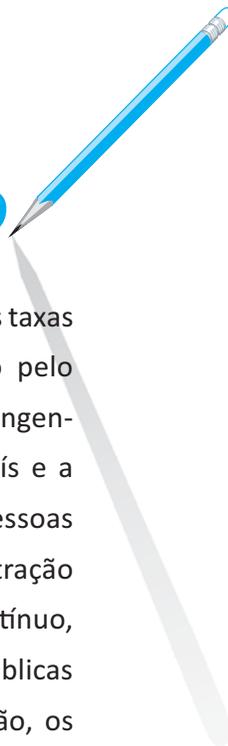
Almeida (2004) assinala que a economia brasileira conheceu um longo período de baixo crescimento com inflação alta, relativo a uma fase que vai do final do último governo militar (General João Batista de Figueiredo), em 1984, passando pelo Governo de José Sarney (1985 a 1989), que representava o processo de transição democrática. Esse período – denominado de “a década perdida” – termina com os dois anos de mandato do Presidente Fernando Collor de Melo (1990 a 1992), interrompido por *impeachment* (setembro de 1992), seguidos de dois anos do Presidente Itamar, que conclui em 1994 o primeiro governo civil eleito desde o regime militar. Podemos verificar que a dívida externa brasileira passou de US\$ 6,2 bilhões em 1970 para US\$ 64,2 bilhões em 1982, e a renda *per capita* encontrava-se, em 1994, no mesmo nível registrado em 1980. No início do mandato do governo do General Figueiredo, em março de 1979, os juros da dívida externa brasileira representavam 67% das receitas de exportação.

Desse modo, as condições adversas ao financiamento externo, como os fortes e persistentes desequilíbrios macroeconômicos internos e o processo de transição política praticamente, impossibilitaram a implantação de políticas setoriais e de planos de desenvolvimento econômico. Tanto o III PND, do governo Figueiredo, como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República ficaram somente no papel, sem efetividade. Durante esse período o País conheceu seis planos de estabilização da economia, centrados no combate à inflação, com duração média de 18 meses cada um.

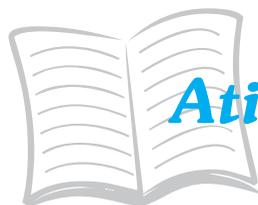
- ▶ Plano Cruzado – fevereiro de 1986;
- ▶ Plano Cruzado 2 – novembro 1986;
- ▶ Plano Bresser – junho de 1987;
- ▶ Plano Verão – janeiro de 1989;
- ▶ Plano Collor 1 – março de 1990; e
- ▶ Plano Collor 2 – fevereiro de 1991.

Por fim, o Plano Real foi implantado progressivamente a partir de dezembro de 1993, e finalizado mediante a troca do meio circulante em julho de 1994. Ao contrário dos seis planos anteriores, o Plano Real obteve a estabilidade econômica perseguida e promoveu as condições necessárias à retomada do planejamento governamental.

Resumindo



O Brasil conheceu, entre as décadas de 50 e 70, altas taxas de crescimento econômico, o qual veio acompanhado pelo acelerado aumento populacional, especialmente do contingente urbano. O rápido processo de industrialização do País e a necessidade de reduzir o desequilíbrio de renda entre pessoas e regiões, entre outros fatores, suscitaram à Administração Federal utilizar o planejamento como um processo contínuo, institucionalizado e integrado à definição de políticas públicas e de ordenamento da ação governamental. Vimos, então, os principais planos econômicos, sob o preferencial olhar institucional-administrativo, formulados durante o referido período.



Atividades de aprendizagem

O que você pôde concluir com o estudo até aqui proposto? Para verificar seu entendimento apresentamos a atividade a seguir. Responda-a e em caso de dúvidas não hesite em conversar com o seu tutor.

1. Faça um levantamento dos planos gerais de governo desenvolvidos, nos últimos cinco anos, pela Prefeitura da sua cidade ou pelo Governo do seu Estado. De posse deles, analise os objetivos e metas declarados em termos de:
 - ▶ Estão alinhados com as necessidades/expectativas locais/regionais?
 - ▶ Foram apoiados por consistente levantamento e análise de dados?
 - ▶ Quais os resultados obtidos na execução do Plano?
 - ▶ De forma geral, quais as principais contribuições dos planos estudados para o desenvolvimento econômico e social do Brasil?