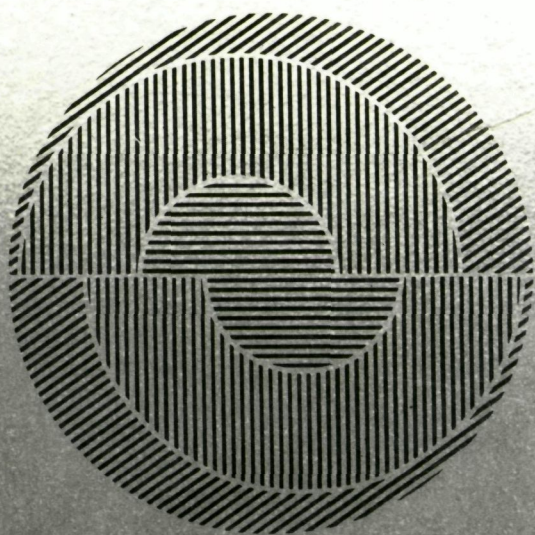


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO — 1992

ANO 29 • NÚMERO 114

Planejamento Governamental no Brasil

Prof.^a Dr.^a KIRA TARAPANOFF

PhD em Ciência da Informação Universidade
de Brasília

Resumo

Evolução do planejamento governamental no Brasil, desde os primeiros esforços até os planos atuais. Ênfase nas bases teóricas e no esforço dos governos da "revolução" para sistematizar o processo de planejamento. Conclui que o esforço do planejamento para o desenvolvimento não pode estar dissociado de uma reforma fiscal e tributária e do controle orçamentário do país.

Abstract

Evolution of governmental planning in Brazil, from the first efforts to the present plans. Emphasis is placed on the theoretical basis and on the "revolution" governments effort to sistematize developmental planning. Concludes that the effort for developmental planning cannot be dissociated from the tributary and fiscal reform and of the budgetary control in the country.

1. Introdução

Dada uma perspectiva histórica, e seguindo o ponto de vista "convencional", o esforço brasileiro sistemático em direção ao desenvolvimento começou depois dos anos 30¹ com o planejamento para a indústria. A

¹ Há os que falem em planejamento industrial já em 1920, com forte apoio do governo na forma de proteção fiscal (Carneiro, 1966).

posição aceita, é que antes desta década todas as políticas econômicas do governo eram direcionadas para a agricultura e a proteção do mercado do café (FURTADO, 1963; DALAND, 1967; SKIDMORE, 1967).

Os esforços de planejamento das décadas de 30 e 40 foram os seguintes:

- Em 1939, foi preparado o plano especial *Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional*.
- Em 1941 foi instalada a planta de aço de Volta Redonda, uma empresa financiada pelo Estado, assessorada pelo economista Roberto Simonsen e financiada pelo Export-Import Bank dos Estados Unidos. Getúlio Vargas (1930/45) utilizou-se da oportunidade oferecida pela 2.ª Guerra Mundial para desenvolver sua política de industrialização. Vargas pretendia investir em fábricas de aço, alumínio e cobre, incentivar a exportação de minérios, visando transformar o Brasil, “uma vasta comunidade agrária dispersa”, num País capaz de prover as suas necessidades básicas (Skidmore, 1967, 45).
- Em 1942 o Brasil recebeu a Missão TAUB, mandada pelos Estados Unidos, que preparou um programa de investimentos para o período de 10 anos.
- Em 1943 veio a Missão COOKE, com as mesmas intenções da Missão TAUB, que formulou recomendações para o desenvolvimento de transporte, combustível, petróleo, energia, têxteis, minerais, derivados químicos, educação e melhoramento do Vale do São Francisco.

Este relatório, como o precedente, foi mantido em sigilo até 1948. Quando foi liberado, Vargas já não estava mais no poder, e o Presidente Dutra (1945/1950) seguia uma política econômica diferente.

Na época de Dutra os esforços de planejamento nacional estavam centrados no DASP — criado por Vargas para estabelecer controle sobre os instrumentos do governo, com poderes orçamentário, de pessoal, material, poder de planejamento e controle. Em 1946 foi preparado o *O Plano Quinquenal Plano de Obras e Equipamentos* e dá outras providências... Também nesta data a Constituição Federal inclui indicações referentes a planejamento nos campos de Viação (art. 5.º), Colonização (art. 156), Defesa contra as Secas (art. 198), Valorização da Amazônia (art. 199) e Vale do São Francisco (art. 29 das Disposições Transitórias). O Plano S.A.1.T.E. — um plano quinquenal de investimentos públicos

em Saúde, Alimentação, Transporte e Energia — é preparado para os anos 1948/50.

Dos planos preparados até esta época, os dois primeiros não podem ser chamados de planos, são mais orçamentos de serviço público. O 3.º refletiu um esforço maior em relação a planejamento econômico, mas não pode ser considerado um planejamento global, pois grandes setores estavam ausentes, tais como: educação, indústria, política monetária e fiscal, comércio exterior, habitação e administração. Além disto o plano teve aplicação fragmentária.

Na época do Presidente Juscelino Kubitschek, foi preparado o Programa de Metas (1956/60, tendo se baseado nos estudos do Grupo Misto CEPAL/BNDE e da Comissão Mista Brasil—Estados Unidos. O plano consistia de 30 metas para os diferentes campos de energia, transportes, alimentos, indústrias básicas e educação de pessoal técnico. Este programa apresenta algumas vantagens sobre os planos e programas anteriores:

- metas bem definidas, em termos quantitativos com estimativa dos recursos totais necessários;
- detalhamento das metas em projetos específicos;
- acompanhamento, sob a forma de relatórios sobre a execução do Programa (HOLANDA, 1983, p. 65).

No período 1961/63, as perturbações políticas que engolfaram o País se refletiram em sucessivas tentativas frustradas de um novo sistema de planejamento, culminando com a elaboração e rápido abandono do *Plano Trienal*, no Governo Goulart. Celso Furtado preparou o Plano Trienal, que deveria cobrir o período 1963/65, tendo como objetivos básicos:

- manutenção de uma taxa de crescimento da renda nacional de 7% a.a., correspondente a um crescimento de renda *per capita* de 3,9% a.a.;
- redução progressiva de pressão inflacionária, de modo que em 1965 a elevação do nível de preços não fosse superior a 10%;
- redução do custo social do desenvolvimento e melhor distribuição dos seus frutos;
- redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

Em relação aos planos anteriores, o Plano Trienal apresentou a vantagem de partir de uma visão global da economia; a sua parte setorial,

todavia, não obedeceu a nenhum esquema uniforme de apresentação e muitos dos seus objetivos não foram definidos quantitativamente, sendo apresentados sob a forma de diretrizes gerais. Ademais, o Plano Trienal, a despeito de seus méritos, do ponto de vista técnico, foi antes que tudo um plano político, logo abandonado pelo Governo Goulart, quando se tornou evidente que os objetivos políticos seriam mais estorvados que fortalecidos com a execução do Plano (HOLANDA, 1983, pp. 88-89).

Apesar da idéia de planejamento como uma função regular do governo estar ganhando aceitação, estavam faltando medidas políticas e administrativas para garantir a sua implementação. Pouco se sabe sobre o grau de impacto e duração que tiveram os primeiros planos, pois a máquina administrativa não estava organizada para colecionar relatórios e dados. Na verdade esta parece ter sido efetivamente organizada apenas após 1964, com o primeiro governo da "Revolução".

2. Bases teóricas no planejamento brasileiro

A primeira tentativa de um planejamento macro e um desenvolvimento significativo na técnica de pesquisa econômica foi atribuída à missão ABBINK, que chegou ao Brasil em 1948 e que tinha uma contrapartida brasileira, chefiada por Otavio Gouveia de Bulhões. Estes dois grupos compuseram a Comissão Técnica Brasil—Estados Unidos, que além de analisar a economia brasileira, preparou um total de 41 projetos envolvendo investimentos em infra-estrutura, que possibilitaram a expansão e modernização em larga escala no sistema de transporte ferroviário e marítimo e no sistema energético. As suas recomendações serviram de base para ações subseqüentes.

A Comissão deu grande ímpeto ao planejamento no Brasil. Teoricamente a sua contribuição maior foi a identificação de *pontos de estrangulamento* e a sugestão de investimento nos pontos identificados. Do ponto de vista prático a sua maior contribuição foi a sua influência na criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, BNDE, hoje BNDES, que tem uma participação direta no planejamento e na execução da política governamental na área de desenvolvimento econômico, garantindo apoio financeiro e administrativo.

O trabalho básico da Comissão conjunta Brasil—Estados Unidos orientou a atividade do BNDE por mais de 10 anos, e a formulação e avaliação de projetos para o setor público e privado se tornaram rotina sob a supervisão do Banco.

A teoria econômica dos *pontos de estrangulamento*, desenvolvida pela Comissão, se tornou o ponto de partida para a maturação do processo de planejamento no Brasil. A esta se seguiu a teoria dos *pontos de germinação*, adotada pelo Programa de Metas de 1957/60; depois seguiu-se

a teoria do *planejamento global*,² adotada pelo Plano Trienal de Celso Furtado, para 1962 e pelo Programa de Ação, PAEG, de 1964/66; e finalmente a teoria econômica moderna, a do *planejamento integrado*,³ que foi adotada pelo Plano Decenal preparado nos últimos meses do governo Castello Branco, 1967, que incluiu uma estratégia decenal para o desenvolvimento para o período de 1967/76, e um plano quinquenal de investimento. Este plano decenal foi o primeiro esforço concreto em direção ao planejamento contínuo no Brasil, mas nunca foi implementado. A teoria do *planejamento integrado* também foi adotada pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento, PNDs, inclusive o da "Nova República", do Governo Sarney, e pelo Projeto de Reconstrução Nacional, PRN, do Governo Collor.

A tendência moderna internacional tende a favorecer o *não-planejamento* ou a *economia de mercado*, desta forma, importantes discussões têm sido desenvolvidas em torno dos planos de desenvolvimento dos Países, em especial a intervenção do Estado no desenvolvimento econômico do País. É aceito, de forma geral, que embora a intervenção do Estado seja um aspecto altamente controverso, especialmente no seu aspecto político, esta é reconhecida como essencial para a *estabilidade econômica* (PREBISH, 1971). O plano assume a função de ser um instrumento de informação para a tomada de decisão, pois fornece um quadro referencial das prioridades e necessidades de desenvolvimento do País.

Entende-se que o planejamento moderno se apóia parcialmente no socialismo, parcialmente nas idéias econômicas que emergem da experiência nacional, em teorias keynesianas, e no desejo de entender e influir na economia como um todo (Tinberger, 1968). Portanto, o planejamento para o desenvolvimento é macroplanejamento e está baseado no estudo e no entendimento da economia e da sociedade como um todo.

Há uma tendência crescente hoje para adoção de *planejamento indicativo*, que não é compulsório e nem imposto, mas que auxilia a preencher lacunas da doutrina do livre mercado, pois dá informações para a tomada de decisão através de seu diagnóstico da situação econômica e social do País, intervindo também em áreas estratégicas e prioritárias onde o desenvolvimento não ocorreu pela iniciativa privada. O Governo tem assumido, cada vez mais, a responsabilidade com o desenvolvimento de *serviços sociais*, visando à correção de distorções e preocupando-se em melhorar as condições de vida do cidadão.

2 Um órgão fazendo o planejamento para todos os setores.

3 O planejamento integrado ocorre quando uma Secretaria de Planejamento com poderes para realizar o planejamento global, coordena e integra os projetos setoriais das várias Secretarias de Planejamento vinculadas aos Ministérios Públicos, representando cada um a sua área de atuação.

3. *Planejamento sistemático para o desenvolvimento*

Considerando que o Plano Trienal, que tinha alguns elementos gerais de planejamento macroeconômico, durou apenas 5 meses, e teve aplicação muito fragmentária, pode ser dito que os planos de governos brasileiros apenas ultrapassaram a fase de programação setorial, movendo-se em direção ao macroplanejamento, em 1964, com o Programa de Ação Econômica, PAEG. A proposta do PAEG contou com forte apoio do governo e durante a sua implementação a máquina de planejamento foi melhorada através das seguintes ações:

- reorganização do sistema estatístico;
- institucionalização do planejamento com a criação do Ministério do Planejamento, responsável pelo planejamento e a coordenação geral e as Secretarias de Planejamento responsáveis pelo planejamento dentro de cada Ministério público;
- reformulação do mecanismo de elaboração orçamentária.

O plano que seguiu o Programa de Ação foi o Plano Estratégico de Desenvolvimento, 1968/70, que foi precedido de um documento que orientou a ação do governo em 1967. A nova orientação teórica enfatizava a reforma administrativa, que veio sob o Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

A experiência de substituição do Plano Decenal pelo Plano Estratégico indicou que não havia continuidade na implementação dos planos. Para prevenir descontinuidade no processo de planejamento, foi expedido um Ato Complementar, de n.º 43, datado de janeiro de 1969, que estabelecia que os planos governamentais deveriam ser preparados no primeiro ano de mandato do novo governo e que este deveria implementar o último ano do plano do governo prévio. Esta rotina foi implementada a partir dos PNDs. Quando o mandato presidencial foi estendido para 5 anos o Ato de n.º 43 foi complementado pelo Ato Complementar de n.º 76, de outubro de 1969. O esforço de melhorar a implementação dos planos de governo culminou com o Decreto n.º 71.353, de 9 de novembro de 1972, que institucionalizou o sistema federal de planejamento.

O desenvolvimento econômico experimentado no Brasil, especialmente depois de 1968, deu origem ao chamado "milagre brasileiro", que o governo brasileiro chamou de Modelo Brasileiro de Desenvolvimento, que segundo João Paulo dos Reis Velloso, é o modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida (PND I, 1971, 14). O "milagre"

sofreu descontinuidade com as crises do petróleo que abalaram as economias internacional e a brasileira, em 1973 e pela segunda vez na década de 80.

4. *Cronologia dos Planos Nacionais de Desenvolvimento a partir da década de 70*

Durante o primeiro ano de governo do Presidente Médici (1970-74) foi adotado um programa de transição cobrindo o período 1970/71, em acordo ao Ato Complementar n.º 76, de outubro de 1969, intitulado *Metas e Bases de Ação do Governo* (BRA/PR, 1970). Este programa continha as metas sociais e econômicas do governo, que deveriam ser também seguidas pelo 1.º PND. O programa enfatizava a integração sócio-econômica nacional em duas dimensões: a dimensão regional, através do Programa de Integração Nacional, PIN, e a integração social, através do Programa de Integração Social, PIS, também o Programa de Redistribuição de Terras, PROTERRA, e incentivos à indústria agrícola no Norte Nordeste. Estes programas foram os de maior importância para o desenvolvimento regional que se seguiu.

As grandes prioridades do Programa de Metas e Bases... concentram-se em quatro áreas:

- Revolução na Educação e aceleração do programa de saúde pública e higiene.
- Revolução na agricultura e no suprimento do mercado.
- Aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.
- Fortalecimento do poder competitivo da indústria nacional (BRA/PR, 1970, 27).

Considerando que o Brasil já tinha atingido a sua revolução industrial, os objetivos visados pelo programa, na opinião de Roberto Campos, tinham todos os elementos para poder contribuir para o desenvolvimento efetivo no Brasil.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento, PND, para o período de 1972/74, tinha como objetivos e metas primordiais:

- colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas;
- duplicar, até 1980, a "renda per capita" do Brasil, em comparação com 1969, devendo verificar-se para isso cresci-

mento anual do Produto Interno Bruto, equivalente aos dos últimos 3 anos;

- elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto, PIB, entre 8 e 10%, mediante;

— aumento da taxa de expansão do emprego em até 3.2% em 1974, com uma taxa média de 3.1% no período de 1970/74;

— redução da taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do mandato do governo;

— política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação.

Para conferir auto-sustentação e caráter integrado ao processo, o desenvolvimento pressupõe:

- Ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de renda e todas as regiões.
- Transformação social, para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta.
- Estabilidade política para realizar o desenvolvimento sob regime democrático.
- Segurança nacional interna e externa.

Fatos internacionais importantes desenvolveram-se neste princípio de década ameaçando e influenciando a política e a economia em todo o mundo. No Kuwait, a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) decide adotar o embargo de fornecimento de petróleo árabe ao Ocidente até que Israel devolva os territórios ocupados da Palestina (17-10-1973). No ano seguinte, ocorre o primeiro choque do petróleo, quando os países-membros da OPEP anunciam que, a partir de 21 de janeiro de 1974, o preço do barril do produto passa de US\$ 5,11 para US\$11,65. Era o fim do petróleo barato. Este fato repercutiu de várias formas no mundo, maior choque foi a necessidade de ajustes econômicos imediatos, inclusive no Brasil. Outra repercussão da crise do petróleo sobre o Brasil foi a busca do investimento em energias alternativas (energia nuclear e álcool).

A introdução ao 2.º PND, 1975-1979, durante o Governo Geisel, sob o impacto da crise do petróleo condicionava as suas prioridades caso

se pudesse dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional e estabelecia os seguintes indicadores:

- A renda *per capita* nacional, em 1979, terá ultrapassado a barreira dos mil dólares.
- Em 1977, estará o Brasil ultrapassando a barreira dos US\$ 100 bilhões em seu PIB. Com esse ritmo de expansão, consolida o País a sua posição de 8.º mercado ocidental pela dimensão do PIB, e um dos que mais crescem.
- A criação de oportunidades de emprego, no quinquênio, com perspectivas de expansão a taxas superiores a 3.5% ao ano, ultrapassará em 1.700.000 a 1.800.000 a oferta de mão-de-obra disponível no mercado de trabalho. Passa-se, portanto, a reduzir significativamente o subemprego em zonas urbanas e rurais, com melhoria de condições de vida para a faixa mais pobre da população.
- A população economicamente ativa, em 1980, já estará beirando os 40 milhões de pessoas, representando parcela maior da população a responder pelo esforço de desenvolvimento.
- O nível do comércio exterior brasileiro, no final do II PND, estará acima dos US\$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 15 vezes o que era na altura de 1963.

A efetivação de tais resultados estará ligada à realização de tarefas árduas, que cumpre ter em mente. Tais tarefas têm sentido de conquistas econômicas e sociais de envergadura, a seguir sumariamente caracterizadas:

- (a) O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio de sua evolução industrial.
- (b) Espera-se consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva. Essa economia moderna, com o seu núcleo básico no Centro-Sul, exigirá investimentos, no quinquênio, da ordem de Cr\$ 716 bilhões (a preços de 1975), nas áreas de Indústria Básica, Desenvolvimento Científico e Tecnológico e Infra-Estrutura Econômica.
- (c) A Política de Energia, num País que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), passa a ser peça decisiva da estratégia nacional.

- (d) A Política Científica e Tecnológica, com a execução do II e do III Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, e do primeiro Plano Nacional de Pós-Graduação, contará com recursos de aproximadamente Cr\$ 22 bilhões no período.
- (e) Na área de Integração Nacional, será realizado programa que contará com recursos no montante de Cr\$ 165 bilhões. O Nordeste, que receberá Cr\$ 100 bilhões, procurará crescer a taxas superiores às do resto do País, para reduzir o hiato existente.
- (f) A ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste receberá impulso com o Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônico), o Complexo Minerometalúrgico da Amazônia Oriental e o Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais, além da execução de programas especiais como o desenvolvimento do Pantanal.
- (g) A estratégia de desenvolvimento social será desdobrada nas seguintes:
 - i. Conjugação da política de emprego (com a criação no período de cerca de 6,6 milhões de empregos novos).
 - ii. Política de valorização de Recursos Humanos, para qualificação acelerada da mão-de-obra, aumentando sua capacidade de obtenção de maior renda, através da Educação, Treinamento Profissional, Saúde, Saneamento e Nutrição.
 - iii. Política de Integração Social, compreendendo a ação de mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador, PIS, PASEP, política de habitação, bem como a ampliação do conceito de previdência social.
 - iv. Programa de Desenvolvimento Social Urbano.
- (h) Na integração com a economia mundial principalmente para manufaturados e produtos primários não-tradicionais (agrícolas e minerais).

Em 1979, é tentado um programa desenvolvimentista baseado na prefixação da taxa de câmbio, que, na época, foi a palavra de ordem de Chicago. No entanto, neste período a inflação brasileira passa de 50%

para 100% e a dívida externa cresce de 40 para 60 bilhões de dólares, em dois anos (Pereira, 1991).

Os objetivos do III PND, da época do Presidente Figueiredo, visavam para o período de 1980/1985, aos seguintes objetivos:

Objetivo síntese:

é a construção de uma sociedade desenvolvida, livre, equilibrada e estável, em benefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível.

Objetivos nacionais:

- (a) Acelerado crescimento da renda e do emprego.
- (b) Melhoria da distribuição de renda, com redução dos níveis de pobreza absoluta e elevação dos padrões de bem-estar das classes de menor poder aquisitivo.
- (c) Redução das disparidades regionais.
- (d) Contenção da inflação.⁴
- (e) Equilíbrio do balanço de pagamentos e controle do endividamento externo.
- (f) Desenvolvimento do setor energético.
- (g) Aperfeiçoamento das instituições políticas.⁵

O 3.º PND, 1980/1985, que segundo economistas não passou de uma simples carta de intenções, principalmente devido ao impacto da segunda crise do petróleo, foi reduzido, durante a sua fase de implementação a apenas três metas prioritárias: Energia, Agricultura e Exportações e mais a preocupação com as negociações com o FMI (Fundo Monetário Internacional) que enfatizava o equilíbrio do balanço de pagamentos e contenção da

⁴ A inflação se constitui numa alta contínua e generalizada de preços. O impacto imediato da inflação é reduzir o poder aquisitivo de todos aqueles que vivem de rendimentos fixos (assalariados, pensionistas, etc.) (Langoni, 1975, p. 31). Há vários tipos de inflação: inflação da demanda — ocorre quando a quantidade de demanda é menor que a da oferta; inflação de custos — ocorre quando a oferta cai, como na crise do petróleo, a oferta se retrai, pois para produzir tudo fica mais caro; inflação inercial — ocorre quando o mercado ajusta automaticamente os preços baseado na inflação do mês precedente, com a expectativa de uma inflação igual ou maior no mês seguinte.

⁵ De fato, ações relacionadas à distensão política ocorreram já no Governo Geisel, consolida-se a abertura no Governo Figueiredo, quando é permitida a formação e funcionamento de outros partidos políticos, além da Arena e do MDB. É graças a esta abertura que o PMDB se fortalece como partido de oposição e ganha as eleições de novembro de 1984, com Tancredo Neves para a Presidência da República.

inflação. Durante a vigência do 3.º PND, as decisões eram tomadas com a preocupação do dia-a-dia, sem projetos em andamento.

Essa situação teve suas origens no segundo choque do petróleo e na elevação, a partir de 1979, das taxas de juros internacionais, quando uma pesada carga foi imposta sobre o balanço de pagamentos brasileiro, encontrando-se aí as raízes da recessão de 1981-83. Obrigada a gerar enormes superávits comerciais para continuar servindo a dívida externa, em condições crescentemente desfavoráveis, a economia brasileira desorganizou-se internamente. Somados ao aumento dos juros externos, duas máxidesvalorizações do cruzeiro, em 1979 e 1983, alimentaram a aceleração da inflação e impuseram seus efeitos negativos sobre as finanças públicas; restrições às importações, em face da escassez de divisas se associaram a taxas de crescimento negativas do produto interno bruto, em parte como causas, em parte como efeitos da recessão. Enquanto o setor externo se ajustava, a economia via seu desequilíbrio interno agravar-se, recaindo sobre o setor público a maior parte do ônus de ajustamento (PEREIRA, 1987, 7). Esse seria o quadro a ser herdado pela "Nova República".

5. Os planos da "Nova República"

Em março de 1985, foi instalado no Brasil um novo governo civil, o primeiro dos últimos 20 anos e que foi eleito graças ao esforço do partido de oposição da Câmara dos Deputados, o PMDB. Este objetivava governar pelas promessas de sua plataforma política, destacando-se os *leitmotiv* — "o tudo pelo social", e o "não à recessão".

Em 1985, foi criado um Plano de Emergência na área social, pela extinta Comissão para o Plano de Ação do Governo, COPAG. O projeto inicial da COPAG, presidida pelo Secretário de Planejamento de São Paulo, José Serra, tinha por objetivo melhorar as condições de vida do brasileiro e dar, sobretudo, respaldo político ao governo para a adoção de futuros arrochos. O projeto COPAG compreendia cinco programas: Saúde, Alimentação, Educação, Saneamento Básico e Ação Fundiária (Diretrizes... , maio 1985, p. 3).

A Proposta de Diretrizes Gerais de Política Econômica expressava os compromissos da Aliança Democrática, PMDB, no tratamento prioritário concedido às questões sociais e à retomada sustentada do crescimento econômico. É a prioridade ao social que justifica as políticas de alimentação, educação, saúde, habitação e previdência. Explicita-se a prioridade ao social através da ênfase ao Nordeste, da promoção de emprego e da abertura de espaços para a elevação do salário real.⁶ Visava também a proposta de diretrizes, delinear as condições para um desenvolvimento econômico contínuo.

⁶ Por salário real entende-se o índice de salário expresso em termos de valor do dinheiro, i.e., salário monetário ajustado ao valor do dinheiro.

Substituiu a Proposta de Diretrizes... O I PND da "Nova República". O discurso político era que a Nova República instalou-se com o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do País. O I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, para o período de 1986-1989, deveria ser parte desse processo de mudança. O plano visava reformas, crescimento econômico e combate à pobreza. Todos os programas e recursos definidos dirigiam-se para essas três metas estratégicas.

O plano, em sua formulação, refletiu a decisão pela retomada do crescimento econômico, desta vez com clara orientação social. O governo anunciava, através do I PND/NR, a recusa pela recessão, herança do governo Figueiredo, como alternativa de política econômica. A retomada do crescimento, conforme os propósitos do plano, supunham a gradual recuperação do salário real.

O I PND da Nova República diferia dos planos anteriores também pela concepção de desenvolvimento. Este governo partia da tese de que cabe ao setor privado o papel de destaque na retomada do crescimento. O Estado deveria retornar, portanto, às suas funções tradicionais, que são a prestação dos serviços públicos essenciais e as atividades produtivas estratégicas para o desenvolvimento nacional de longo prazo e complementar à iniciativa privada. Pela primeira vez, desde a sistemática do planejamento para o desenvolvimento no Brasil, o governo sugere uma ação complementar ao desenvolvimento espontâneo, ou de mercado, centrado não no governo, mas na iniciativa privada.

Essas prioridades exigiam reformas profundas na organização e nos métodos do setor público, a fim de redefinir a participação do Estado nessa nova etapa de desenvolvimento. A Reforma do Setor Público era meta estratégica deste plano e, ao mesmo tempo, condição de realização dos demais objetivos de retomada do crescimento e combate à pobreza. Durante o Governo Sarney, no entanto, a Reforma Administrativa⁷ não se concretizou.

7 A reforma administrativa contempla itens como:

- restabelecimento da democracia;
- aspectos de natureza técnica;
- aspectos operacionais (planejamento, coordenação).

São elementos componentes:

- mudança de estrutura (análise, avaliação e melhoria da organização);
- melhoria dos processos de trabalho (métodos);
- recursos humanos (capacitação).

As reformas administrativas, no Brasil, foram conduzidas por diversas comissões e entidades. No Governo Kubitschek foi criada a CEPA — Comissão de Estudos e Projetos Administrativos que desenvolveu uma série de projetos entre

(Continua)

A estratégia para a retomada sustentada do crescimento econômico combinava três vertentes de política econômica: a redução do déficit público, a renegociação da dívida externa — de modo a reduzir a transferência de recursos para o exterior — e o combate à inflação.

O combate à inflação é tentado pelo Plano Dornelles (abril de 1985), baseado no congelamento dos preços públicos e de alguns setores oligopolísticos privados, correspondentes a cerca de 40% do PIB, combinado com uma política estritamente monetarista a nível de Banco Central. A inflação cai de 12% para 7% durante três meses, voltando para o patamar anterior assim que os preços congelados são corrigidos (Pereira, 1991).

Durante o governo Sarney vários outros planos foram colocados em prática na esperança de alcançar as propostas do I PND, um deles o Plano de Metas "Sustentação do crescimento e combate à pobreza, de 1986-1989, preparado pela equipe do Ministro João Sayad". O Plano de Metas foi concebido para viabilizar mudanças sociais e o processo econômico sustentado, com simultânea distribuição de renda e riqueza, reduzindo assim as desigualdades e erradicando a pobreza.

Suas prioridades estavam concentradas na recuperação e ampliação da infra-estrutura econômica, no incentivo à renovação tecnológica da indústria e da agricultura e na promoção do desenvolvimento social. O Plano de Metas contemplava um crescimento médio para o período de 1986-1989 de aproximadamente 7% ao ano. Para cumprir a meta de sustentação do crescimento o governo devia investir maciçamente em energia e transporte.

Constituía complemento à série de medidas propostas e encaminhadas, outro plano de estabilização econômica, o famoso "Plano Cruzado" de Dílson Funaro, lançado no dia 28 de fevereiro de 1986.⁸

(Continuação)

57-63, tendo apresentado um Relatório final em 1963. De 64 a 68 as reformas administrativas basearam-se nos estudos da CEPA, tendo a Fundação Getúlio Vargas como consultora. Em 1967 aparece o Decreto-Lei n.º 200, que disciplina a reforma e estabelece os seus princípios, prevê que a administração pública deve se desenvolver obedecendo ao planejamento (o que ocorre no Governo Collor), e sugere planos regionais e setoriais.

8 Argumentava-se em relação ao Plano Cruzado a necessidade de substituir a fraca moeda — o cruzeiro — por uma moeda mais forte — o cruzado —, com paridade fixa em relação ao dólar norte-americano (BRA/SEPLAND, 1986, 4). Esse pacote econômico visou ao combate à inflação. O único esforço anterior à este visando ao combate à inflação foi em 1965/68 com Roberto Campos como Ministro do Planejamento, quando medidas foram adotadas para:

- congelamento de salários;
- arrocho salarial — com uma redução real de 40% do poder aquisitivo;
- controle de contas do governo: houve efetivamente uma diminuição dos gastos do governo, com o controle do déficit público.

O Plano Cruzado foi um programa heterodoxo, baseado em congelamento de preços que, embora bem formulado e contando com enorme apoio popular, acabou se perdendo na indisciplina fiscal e no excesso de demanda. A inflação de 14% ao mês, cai a próximo de zero no período do congelamento, quando este é rompido, em dezembro, a inflação explode (Pereira, 1991).

Em 1987, o Ministério da Fazenda lança o “Novo Plano de Estabilização”, incorporando as características do Plano Cruzado. Tratava-se de um choque *heterodoxo* incorporando medidas *ortodoxas*⁹ necessárias, composto de três etapas:

- congelamento — congelamento geral de preços;
- findo o congelamento, previsto para 90 dias, passava-se para a segunda fase, de flexibilização de preços, com reajustes mensais de salários e preços;
- economia de mercado — caracterizada pela atuação da livre força do mercado, por não existirem mais regras fixas de reajustes de preços.

O Plano Bresser (julho de 1987) foi um plano heterodoxo de emergência, provisório, sem indexação nem reforma monetária, apoiado em congelamento curto e em ajuste fiscal (Pereira, 1991).

⁹ *Ortodoxos* — a vertente ortodoxa fundamenta-se numa concepção euclidiana-cartesiana de ciência. Isto quer dizer que, para os economistas desse grupo, a economia deve basear-se num conjunto de axiomas básicos aplicáveis em quaisquer circunstâncias. Eles acreditam que, através da utilização do método dedutivo, é possível inferir esse conjunto de leis gerais. A principal dessas leis é a concepção de que a economia de mercado torna-se auto-regulável, desde que esteja livre dos constrangimentos impostos pela intervenção do Estado. Os economistas partem do pressuposto de que a sociedade é um conjunto de indivíduos e que cada um desses indivíduos é racional, utilitarista, e maximizador, isto é, tenta maximizar os valores de uso, a fim de garantir o seu bem-estar. Aceita-se a idéia de que a utilidade de um bem lhe confere valor, ou seja, adota-se a teoria do valor-utilidade. Assim, o sistema tende a um ponto de equilíbrio, sendo capaz de regular as relações econômicas entre os agentes. Para os *heterodoxos* — a tentativa de traduzir fenômenos sociais num modelo estático fechado, deduzido a partir de alguns axiomas básicos, é inócua e absurda, deixando de lado questões fundamentais. Para eles, os fenômenos econômicos são historicamente datados e não podem ser analisados através de um método dedutivo, ou seja, a decomposição de um objeto em seus elementos constitutivos, a fim de que se possa reconstruí-lo por um processo meramente analítico. Sua concepção da ciência é holística. Para os heterodoxos, cada situação específica envolve a reconstituição teórica do objeto analisado, tendo como ponto de partida uma situação real. Assim, tanto os objetos quanto a abrangência da análise variariam de acordo com as circunstâncias. As formulações desenvolvidas não necessariamente poderiam ser transpostas de um ponto para outro do tempo ou do espaço. A ciência econômica, nesta concepção, é fundamentalmente dinâmica, analisando o movimento das variáveis e de sua trajetória (Câmara Neto, 1990, pp. 33-34).

Em julho de 1987 foi entregue ao Presidente Sarney e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico, CDE, o “Plano de Controle Macroeconômico”, preparado pela equipe de Bresser Pereira para orientar a economia nos próximos 4 anos, objetivando combater o grave processo de desajuste interno e externo por qual passava o País. No plano interno o desequilíbrio microeconômico dos preços relativos somou-se ao desajuste macroeconômico expresso no excesso de demanda global e particularmente em um aumento desproporcional do consumo em relação à capacidade produtiva do País, provocando o retorno a altas taxas de inflação, uma crise financeira e o desencadeamento de um processo recessivo. No plano externo registrou-se a redução de exportação, o aumento das importações, e, em consequência, a redução do superávit comercial, a queda das reservas e a suspensão do pagamento dos juros aos credores privados. O plano visava também, a médio prazo, resolver os problemas estruturais da economia brasileira, a saber:

- dívida externa — que obriga o País a transferir recursos reais para o exterior;
- a redução da capacidade de poupança do setor público — que leva ao déficit público; e
- a distribuição desequilibrada da renda, que é fonte permanente de injustiça social (BRA/PR/SEPLAN, 1987).

Um novo programa econômico, o de “Modernização e Ajustamento”, foi proposto e usado como roteiro de negociações com o FMI, durante o Governo Sarney, para o período 1988-1989. Os seus principais pontos eram: de caráter orçamentário e financeiro, e maior exigência dos programas assistenciais (Diretrizes do Governo, 1988-1989, 1988).

Apesar de todos esses esforços para dotar o País de um plano que estabilizasse a economia brasileira, a impressão geral que fica é que ficaram todos os problemas, já herdados dos governos anteriores, para serem resolvidos pelo próximo governo...

6. O Governo Collor

O novo governo que assumiu em 15 de março de 1990 não deu continuidade às propostas de planejamento do governo anterior, comprometido que estava com o discurso de sua plataforma política, o do PRN — Partido de Reconstrução Nacional. No entanto, sem dúvida alguma, herdou todos os problemas que tentaram ser corrigidos por Dílson Funaro, Bresser Pereira e por fim Maílson da Nóbrega com a sua política de “arroz e feijão”, ou bom-senso e decisões do dia-a-dia, buscando através de medi-

das econômicas e do pacto social manter a inflação em patamares aceitáveis, impedindo a qualquer custo a hiperinflação.

Não seria surpresa, portanto, notar que a primeira medida do novo governo fosse um novo "programa de estabilização" — visando vencer a inflação e reformar o aparelho do Estado. A lógica do plano repousou na crença de que com um forte aperto monetário (enxugamento da liquidez), seria possível obter a estabilização dos preços. Alguma recessão deveria acontecer, e este seria o sacrifício a ser pedido. Foi um programa imensamente intervencionista, fazendo com que todas as ferramentas da economia ficassem com o Governo. O setor privado, passivo e descapitalizado, foi literalmente conduzido, através da política econômica, para o caminho que foi escolhido pelo governo.

O "Programa . . ." estava longe de representar um planejamento global ou estratégico para o País como um todo, visava apenas à intervenção na conjuntura (câmbio, juros bancários, salários, tarifas públicas, déficit público), uma reforma monetária (encarecendo o custo do dinheiro e tentando aumentar as despesas fiscais), uma reforma patrimonial (intervenção nos haveres dos bens públicos, trocando-os por certificados de privatização), reforma fiscal (imposto de renda), reforma aduaneira (liberação da importação) e a reforma administrativa, visou um maior controle sobre o processo inflacionário.

Apesar da enorme recessão provocada pelo plano, a inflação volta a subir gradualmente, até chegar a 20% em dezembro de 1990. Em janeiro de 1991, é anunciado um novo plano de estabilização, emergencial, combinado com um "tarifaço", batizado de Plano Collor 2. A inflação não recrudesce e volta a crescer imediatamente após, chegando a cerca de 7% em abril e 10% em junho (Pereira, 1991).

No dia 15 de março de 1991, após um ano de mandato, foi apresentado ao País o "Projeto de Reconstrução Nacional", o plano global do governo Collor. Constam deste projeto os seguintes itens:

(a) Reforma do Estado, compreendendo:

- Reforma administrativa.
- Programa Federal de Desregulamentação.
- Programa Nacional de Desestatização.
- Empresas Estatais.

(b) Prioridades para a reconstrução nacional, visando à reestruturação competitiva da economia e ao resgate da dívida social.

(c) Cidadania e direitos fundamentais.

(d) O Brasil no cenário internacional (BRA/PR, 1991).

O êxito do plano parece repousar na capacidade do governo de suplantar problemas estruturais, tais como a estagnação econômica, os atuais níveis de pobreza e a precária situação financeira e capacidade operacional deficiente do setor público.

O plano atual, apelidado de Plano Marcílio, é um clássico plano de estabilização ortodoxo, que vem sendo posto em prática desde meados de 1991 e visa, através de uma política de juros altos, estabilizar a inflação em patamares mais "aceitáveis", estimando-se que caia para 2% em dezembro de 1992 (Pereira, 1991).

7. Conclusão

Desde o primeiro governo da revolução, a principal preocupação dos planejadores brasileiros foi o combate à inflação, ainda que isto tenha sido dito claramente nos discursos políticos e na formulação dos planos de governo, como no I Plano da "Nova República", que proclamava o fim da recessão e a retomada do crescimento econômico.

Junto ao problema inflacionário está o grave desequilíbrio financeiro do Estado. Este desequilíbrio caracteriza-se não só pela redução das receitas tributárias do governo, mas, principalmente, pelo esgotamento de suas fontes internas e externas de financiamento. O atual governo propõe, através do PRN, uma ampla reforma no sistema tributário para adequá-lo às metas de desenvolvimento econômico.

Como medida prática, no plano fiscal, foi assinado, em 30-7-91, decreto criando duas Comissões com a finalidade de elaborar uma proposta fiscal, objetivando elevar a eficiência do sistema tributário, reformular a estrutura de financiamento do setor público e reestruturar os gastos do Governo.

Na opinião de Ernane Galvêas, ex-ministro da Fazenda, uma reforma fiscal deve ter por base o princípio de "gasta quem arrecada". Não basta uma Reforma Fiscal e Tributária, qualquer que seja a sua amplitude e profundidade. É fundamental que paralelamente se imponha aos três níveis do Governo, uma firme disciplina de gastos, a fim de impedir os abusos salariais e o excesso de pessoal nos quadros da administração direta, das autarquias, das empresas estatais e das fundações. É preciso se aprovar e executar um Orçamento criterioso e equilibrado, que não ponha em risco a estabilidade monetária e proveja recursos adequados, para cobrir os compromissos do Governo, atender os programas sociais e realizar os investimentos de infra-estrutura de responsabilidade da União. O Orçamento da União é a peça chave no combate à inflação (Galvêas, 1991).

8. Referências

BRA/Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-66, síntese*. Rio de Janeiro, novembro 1964.

BRA/Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. *Plano decenal de desenvolvimento econômico e social*. Rio de Janeiro : EPEA, 1966.

BRA/Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Diretrizes do Governo, Programa Estratégico de Desenvolvimento*. Brasília : Departamento de Imprensa Nacional, 1967.

BRA/Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Programa Estratégico de Desenvolvimento, 1968-70 — síntese*. Rio de Janeiro : IBGE, 1968.

BRA/Presidência da República. *Metas e bases para a ação do governo*. Rio de Janeiro : IBGE, 1970.

BRA/Presidência da República. *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-65 — síntese*. Rio de Janeiro : Departamento de Imprensa Nacional, 1962.

BRA/Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento. *Programa de Metas*. Rio de Janeiro : Presidência da República, 1958.

BRA/Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, 1971-74*. Brasília : Departamento de Imprensa Nacional, 1972.

BRA/Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979*. Rio de Janeiro : IBGE, 1974.

BRA/Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *III Plano Nacional de Desenvolvimento, 1980-1985*. Brasília : Secretaria de Comunicação Social, 1980.

BRA/Presidência da República. Secretaria de Planejamento. *Plano de Metas : Sustentação do Crescimento e Combate à Pobreza, 1986-1989*. Brasília, 1986.

BRA/Ministério da Fazenda. *Programa de Estabilização Econômica*. Brasília, 1986.

BRA/Ministério da Fazenda. *O Novo Plano de Estabilização*. Brasília, 14-6-87.

BRA/SEPLAN. *O plano de Controle Macroeconômico*. Brasília, 1987.

BRA/Presidência da República. *Brasil; Um Projeto de Reconstrução Nacional*. Brasília, 1991.

CÂMARA Neto, Alcino Ferreira. Ortodoxos e heterodoxos; uma visão histórica. *Ciência Hoje*, v. 12, n.º 68, pp. 32-36, nov. 1990.

CARNEIRO, Octavio Dias. *Past Trends in the economic evolution of Brazil, 1920-1965*. Harvard : University Center of International Affairs, 1966. mimeo.

DALAND, Robert T. *Estratégia e Estilo do planejamento brasileiro*. Trad. de Carlos Krammer. Rio de Janeiro : Lidador, 1967.

DIRETRIZES Gerais de Política Econômica; notas para o I PND da "Nova República". Brasília, maio 1985.

DIRETRIZES do Governo, 1988/89. *Correio Brasiliense* — "Economia", Brasília, 3.ª-feira, 17-5-88.

FURTADO, Celso. *Análise do "Modelo" brasileiro*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 1972.

GALVÊAS, Ernane. A reforma fiscal tributária. *Carta Mensal*, Rio de Janeiro, v. 37, n.º 439, pp. 3-28, outubro 1991.

HOLANDA, Nilson. *Planejamento e Projetos*. 12 ed. Fortaleza : Universidade Federal do Ceará, 1983.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O décimo-primeiro plano. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 26-12-91, Caderno 1, p. 3.

"O Plano Macroeconômico". *Jornal de Brasília*, Brasília, 22-7-87, p. 7.

PRÉBISH, Raúl. *Change and Development. Latin America's Great Task*. Report submitted to the Inter American Development Bank. New York. Praeger Publishers, 1971.

ROTSTEIN, Jaime. *Petróleo: a crise dos anos 80*. Rio de Janeiro. Abril, 1980.

SIMONSEN, Mário Henrique. *O modelo brasileiro de desenvolvimento*. Brasília. Câmara dos Deputados/Instituto de Pesquisas, Estudos e Assessoria do Congresso (IPEAC), 1973.

SIMONSEN, M. H. & CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1974.

SIMONSEN, ROBERTO. *O Planejamento da Economia Brasileira*. São Paulo. s. ed., 1945.

TINBERGEN, Jan. *Development Planning*. New York. McGraw Hill, 1967.

UN/ECLA. Fifteen years of economic policy in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America*, v. 9, pp. 153-214, 1964.