

AS TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL: MEIO SÉCULO DE EXPERIÊNCIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Antonio Ricardo de Souza**

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar o papel do Estado na formulação do planejamento no Brasil a partir dos anos 30, período que deu origem às primeiras iniciativas de planejamento, até os anos 80, momento em que se inicia a decadência do planejamento governamental no país. Optou-se por uma retrospectiva histórica que levantasse os principais aspectos inerentes ao planejamento como instrumento do desenvolvimento econômico desse período, verificando as principais mudanças ocorridas na sociedade. O artigo não pretende dar conta de todas as dimensões e complexidades do tema, e nem esgotar o assunto que é polêmico e envolve demais articulações teóricas com outras áreas, como administração pública, economia e ciência política. Desse modo, o artigo aponta na direção de que esse balanço de análises das experiências de planejamento no Brasil demonstrou grandes avanços econômico-financeiros e alguns fracassos de coordenação e articulação com outras esferas, como p.e. executiva e financeira. Assim, desde os anos 80, em detrimento da crise do Estado, o planejamento entra em declínio nas agendas governamentais, impossibilitado por questões de ordem financeira de realizar as suas funções de racionalização e eficiência econômica. Dessa forma, o Estado, neste contexto, sempre representou, de uma forma geral, as diversas articulações de interesses capitaneados pelo planejamento como instrumento de intervenção e controle social no Brasil.

* Professor da Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT/Departamento de Administração da Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis – FAECC. Doutorando em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia – NPGA/UFBA. E-mail: ricjanesalvador@terra.com.br

PALAVRAS-CHAVE

planejamento, desenvolvimento econômico, crise do Estado

ABSTRACT

This paper is about to analyse the State's role on the formulation of planning in Brazil from the 30's—period of the first planning initiatives—to the 80's—when the government planning decays in the country. It was chosen a historical review that could raise the most important aspects regarding planning as an instrument for the economic development in this period, verifying the main changes which have occurred in the society. The article does not intend to cover all dimensions or complexities about the theme, nor to exhaust this controversial matter which has lots of theoretical articulations within other areas; such as economics and politic sciences. This way, this paper aims the direction in which this balance of analysis concerning planning experiences in Brazil have shown great economic and financial advances—and some coordination and other spheres articulation failure. Since the 80's, to the detriment of the State crisis, planning starts declining in the governmental agendas not becoming possible for financial reasons. The State, in this context, has always represented, in general, those various articulations of interference and social control in Brazil.

KEYWORDS

planning, economic development, State crisis

Introdução

A proposta de construção deste artigo surge, inicialmente, da constatação de que, analisando-se a literatura especializada acerca do tema do planejamento governamental, ao longo de vários anos, percebe-se que essa atividade experimenta uma evolução considerável. Originariamente era privilégio da chamada tecnocracia brasileira, em seguida, evolui do chamado planejamento tradicional e governamental para uma concepção de planejamento estratégico, para atingir, do ponto de vista da sociedade, a sua forma mais democrática e transparente com o plane-

jamento participativo, o qual, em alguns momentos, também aparece com a roupagem de orçamento participativo. Em um segundo momento, a motivação origina-se, também, do fato de que a atividade de planejamento alçada historicamente a um *status* de agenda governamental começa, na década de 80, a passar por uma crise intensa em termos de credibilidade social e de legitimidade, ao mesmo tempo em que ocorrem grandes mudanças nos cenários mundial e nacional, com os movimentos de globalização econômica, o acirramento da crise financeira do Estado e do modelo burocrático de intervenção do setor público, dentre outras, que afetam profundamente a sociedade.

Durante muitas décadas na administração pública federal, o planejamento foi um instrumento de intervenção e controle social e, em alguns períodos, como ocorreu na década de 50 com o governo de Juscelino Kubistcheck com o Programa de Metas, o principal agente do desenvolvimento econômico-social no país. Desse modo, é importante recuperar e analisar, a partir de uma metodologia de *path dependency*, as perspectivas históricas das experiências de planejamento do país, identificando, na medida do possível, alguns de seus resultados positivos e outros menos exitosos.

Um breve histórico das origens e trajetória do planejamento brasileiro

As raízes do planejamento governamental no Brasil datam do século XIX, sobretudo a partir de 1890, conforme Maciel (1989). Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas públicas no país. Posteriormente, já no fim do século XIX, em função dos desequilíbrios das contas públicas, o governo criou o Plano de Recuperação Econômico-Financeira, que foi coordenado pelo então ministro da Fazenda Joaquim Murinho. Entretanto, somente a partir do advento do Estado Novo, nos anos 30, é que o Brasil ingressou sistematicamente na adoção e concepção de planejamento go-

vernamental (*op. cit.*). Num primeiro momento, essa prática de planejamento inicia-se através de pequenas comissões e coordenações *ad hoc* que vinham para o país auxiliar governos e burocracias públicas na sistematização de planos, programas e projetos de ação, e que, posteriormente, se transformou numa atividade da administração pública federal, responsável pela condução dos negócios públicos, pelos investimentos, pelo crescimento econômico e pelo desenvolvimento social.

Para fins das análises das experiências de planejamento no Brasil, uma agenda de debates poderia ser apresentada a partir de dois grandes *divisores de águas* em relação à política, à economia e à definição do marco legal-institucional do país: um primeiro é o Estado Novo de 1930, momento em que se inicia a construção de um Estado capitalista de caráter nacional-desenvolvimentista, planejador e intervencionista; e um segundo marco é o Regime Militar de 1964, em que essas relações construídas no Estado capitalista se aprofundam e se internacionalizam, guiadas por uma racionalidade técnica e de eficiência econômica, articuladas com uma ideologia de segurança nacional. Assim posto, esses dois períodos ou marcos políticos de análises serão os grandes eixos norteadores da identificação sucinta das experiências brasileiras de planejamento econômico no país.

É a partir dos anos 30 no Brasil que se inicia a construção de uma cultura e prática de planejamento governamental assentado nas principais bases da incipiente industrialização brasileira, na intervenção do Estado, na criação de empresas públicas e estatais, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa dos interesses das elites industrializantes (IANNI, 1986). As iniciativas que vigoraram nessas duas décadas de 30-40 culminaram com uma forte intervenção do Estado na sociedade, através do planejamento governamental.

É importante enfatizar que, neste primeiro momento de adoção de planejamento pela administração pública brasileira, coube ao Estado o papel de principal indutor e condutor da atividade de planejamento econômico, assim como à sua burocracia estatal o papel de implementação das ações governamentais que

ainda prevalecem até os dias atuais.

Durante os primeiros anos do Estado Novo de 1930, as elites governantes (políticas, agrárias e industrializantes) empenharam-se em viabilizar a tão propalada industrialização brasileira, via processo de substituição de importações. É a partir de um discurso nacionalista, estatizante e intervencionista, principalmente, que o Estado brasileiro fomenta iniciativas como a valorização do capital e da empresa nacional, dentre outros, para viabilizar a política de industrialização, tendo como base algumas ações que até aquele momento não se constituíam, ainda, em um planejamento governamental. Tais iniciativas tinham como objetivos construir um Estado capitalista brasileiro que fosse dotado de uma economia forte, com base nacional, e, desta forma, viabilizar as suas relações de produção com maior ênfase na presença do setor estatal no processo de industrialização. Um dos grandes desafios dos anos 30 foi, a partir das empresas públicas estatais, as elites criarem um modelo de desenvolvimento planejado, com ênfase somente no capital nacional e na valorização do mercado interno. Ou seja, as elites do Estado Novo queriam implementar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais.

Dentro deste contexto, alguns autores como Ianni (1987), Lafer (1987), Kon (1999) afirmam que é a partir das décadas de 30-40 que o Brasil cria iniciativas importantes que deram origem à atividade de planejamento governamental. Tais iniciativas são apresentadas nas seguintes propostas: (1) Relatório Simonsen (1944-1945); (2) Missão Cooke (1942-1943); (3) Missão Ab-bink (1948); (4) Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953); (5) Plano Salte (1948). Essas contribuíram para criar e articular uma cultura e prática de planejamento que viessem atender às principais demandas sociais. Entretanto, mesmo antes dessas importantes iniciativas governamentais, existiram ainda alguns esforços no sentido de se construir uma matriz decisória global que pudessem criar instrumentos de política econômica para os setores públicos e privados no país de acordo com Souza (1984).

Esses esforços estão esposados nas caracterizações do Plano de Obras e Equipamentos, que teve como base o Plano Especial de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional, decorrentes das necessidades do período da Segunda Grande Guerra, no período de 1939-1945; a Coordenação da Mobilização Econômica de 1942, em que o governo coordenava assuntos econômicos, financeiros, tecnológicos do país em estado de guerra; o Plano SALTE (1949-1953), que priorizava os setores da Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, implementado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, (DASP); o Plano de Reaparelhamento Econômico ou Plano Láfer, anunciado em 1951, e coordenado pelo ministro da Fazenda Horácio Láfer, que objetivava investimentos nas indústrias de base, energia, frigoríficos, dentre outros (SOUZA, 1984; IANNI, 1986). Todos esses esforços contribuíram não somente para a construção de uma cultura e prática de planejamento no país, como colaboraram na determinação de se colocar mais racionalidade nas ações e no processo decisório das políticas governamentais.

Para Souza (1984), o Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek, para o período de 1956-1961, não era um plano e sim um programa, por não ter sido concebido em sua formulação programas e projetos de ação governamental. Assim, esse plano caracterizou-se por vir acompanhado de uma articulação entre o capital privado nacional, o capital estrangeiro e o Estado, no processo de industrialização que foi fortemente acentuado no governo JK (KON, 1999).

No período seguinte, que vai de 1963 a 1965, durante o Governo Jânio Quadros e João Goulart, foi desenvolvido o Plano Trienal que objetiva a recuperação do ritmo de crescimento econômico no período do Governo de JK (MACEDO, 1987). Esse plano foi formulado e coordenado pelo economista brasileiro Celso Furtado, que não conseguiu sequer articular ações no governo que pudessem tirar o plano do papel e levá-lo para a sociedade.

Assim, após a renúncia de Jânio e a deposição do presidente Jango por um golpe militar em 1964, as perspectivas econômicas e sociais de crescimento são postergadas para os governos militares que se instalam no período pós-64 no país.

Um dos primeiros atos do novo regime militar foi a retomada do crescimento da economia, comprometida pelos governos anteriores de Jânio e Jango, através do Plano de Ação Econômica do Governo, o PAEG, para o período de 1964-1966.

Posteriormente, já em processo de retomada do crescimento econômico, a partir de algumas reformas importantes como a institucional e do sistema tributário brasileiro, o regime militar lança mão de um Programa Estratégico de Desenvolvimento, o PED, para o período de 1968-1970, tendo como objetivos a valorização da empresa privada e a aceleração do desenvolvimento econômico, com a estabilização de preços e do controle inflacionário.

Já na década de 70, o Brasil inicia um período grandioso de crescimento e desenvolvimento econômico, capitaneado pela intervenção do Estado, através do planejamento econômico, tendo como base os altos níveis de crescimento do Produto Interno Bruto nacional. Assim, é a partir do I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, o I PNDE, para o período de 1972-74, que o país alavancou o seu padrão de crescimento econômico com base em investimentos em setores dinâmicos como construção e ampliação da infra-estrutura do país, assim como a disseminação de uma política e ideologia de desenvolvimento nacional pautada na forte presença do Estado e de suas empresas públicas, estatais e sociedade de economia mista (MARTINS, 1985).

Dessa forma, sob os auspícios da máquina estatal e da ação eficiente do planejamento governamental na administração pública federal. O Brasil, assim como todos os países capitalistas, é abalado pela primeira crise do petróleo, que culminou com o aumento dos preços internacionais, em fins dos anos de 1973, provocando uma crise internacional de reajustes nas contas nacionais (KON, 1999). Assim, o regime militar brasileiro reage com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, para o período de 1975-79, que previa um programa de investimentos condizentes com as altas taxas de crescimento dessa década. Esse período foi extremamente turbulento, tendo em vista que ocorre, já nos anos de 1979, a segunda crise do petróleo, que forçou, novamente, as economias a se reajustarem e a

viabilizarem alternativas de políticas econômicas que pudessem superar as dificuldades causadas pelo aumento do preço do barril de petróleo de 37,9%, acima do ano anterior.

Nos anos de 1980-85, em relação à queda do ritmo de investimentos e à diminuição de demanda, restringindo o crescimento da produção, o regime militar tenta alavancar a economia com a implementação do III Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND, que concebeu diversas alterações em relação aos I e II PNDs, e que, na prática, significou uma busca pelo equilíbrio do setor público/contas públicas, tentando controlar o déficit fiscal e a inflação. Não por acaso, a partir da década de 80, o controle inflacionário passa a ser não só estratégico para o governo militar, em relação à retomada do crescimento econômico, mas também como objetivo de assegurar que a inflação não inviabilizaria no país os interesses das grandes empresas privadas e do grande capital nacional e internacional, que sempre estiveram vinculados ao Estado brasileiro.

Assim, o Brasil entra na década de 80 (considerada por alguns membros da classe política e por alguns analistas e economistas como a “década perdida”), tendo como centro de sua agenda governamental o controle da inflação e a retomada do crescimento econômico. É bom frisar que, não por acaso, já existia desde os anos 30 uma preocupação com a questão inflacionária, no entanto, é a partir dos anos 80 que a inflação passa a ser o grande desafio estratégico dos sucessivos governos.

Planejamento governamental e suas principais características das experiências brasileiras

As principais experiências de planejamento, aqui apresentadas, têm como base duas iniciativas que julgo importantes, porém, não estratégicas para o país. A primeira delas é o Plano de Obras e Equipamentos, que teve como seu antecessor o Plano de Obras Públicas e Preparo da Defesa Nacional no Brasil, que tinha a finalidade de preparar o país para os infortúnios da Segunda Guerra Mundial. Esses dois planos foram elaborados pelo mesmo governo de Getúlio Var-

gas, no período do Estado Novo, e a ênfase recaía na construção de obras de infra-estrutura e na criação de indústrias de base, que seriam as grandes alavancas do processo de industrialização. Nesse período, os referidos planos não concebiam as condições financeiras em que se dava a concretização das intenções do governo. O que se verifica é que, do ponto de vista administrativo, esse plano legitimava a posição de poder do ministro da Fazenda, na medida em que coube a esse ministério a condução das políticas e das articulações para a formulação, implementação e coordenação do planejamento, no período de 1939-45; sofrendo alterações nos anos de 1945 e, praticamente extinto no ano de 1946 (SOUZA, 1984). A queda de Vargas, a Constituição de 1946 e os fatos que findaram a Segunda Guerra Mundial, forçou o Brasil a retomar uma posição de destaque enquanto democracia da América Latina, adotando iniciativas e princípios do liberalismo econômico, retomando o crescimento econômico e apontando na direção da renovação de sua frota mercante, sua infra-estrutura, reequipando os portos e realizando reformas da administração pública federal (SOUZA, 1984; IANNI, 1986; LAFER, 1987).

Assim, a partir desse quadro, o país, acena com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP, no Governo do General Eurico Gaspar Dutra, para o período de 1946-50, implementando fortemente uma política antiintervencionista herdada da era ditatorial de Vargas, priorizando, além deste plano, a política cambial, a salarial e, sobretudo, a Missão Abbink em 1948, que era uma comissão *ad hoc* do governo americano encarregado de assessorar e diagnosticar as questões nacionais mais importantes, os chamados “pontos de estrangulamento” (IANNI, 1986) da economia e da sociedade brasileiras; e propor políticas e estratégias governamentais voltadas para a superação das dificuldades do país à época. O Governo Dutra apresentou alguns avanços sociais (a democratização do país), e também alguns retrocessos políticos (a cassação do partido comunista). No entanto, se caracterizou por uma política externa de proximidade junto aos Estados Unidos da América a partir da doutrina e da ideologia liberal, tanto o Estado como o aparato público-

estatal, permitindo a presença incessante dos interesses internacionais no país. O que os especialistas apontam é que o Plano SALTE acabou sendo um apanágio de retóricas e intenções governamentais sem nenhuma articulação de política econômica, apresentando graves equívocos de financiamento, omissão de aspectos administrativos culminando com a total desarticulação entre o orçamento e o plano propriamente dito. Para Souza (1984), não por acaso, à época, especialistas afirmavam que o plano era totalmente inexecutável em termos de proposta governamental. Apesar das incongruências, dos equívocos e das inconsistências apresentadas no Plano SALTE, o Governo Dutra inicia a sua implementação a partir de 1949, já findando o seu período governamental. Em suma, poderíamos afirmar que essa experiência de planejamento em plena democracia liberal no Brasil foi pautada pela falta de aportes financeiros, não-formulação de projetos e programas governamentais, desarticulação financeira e orçamentária, ineficiência da administração pública governamental em relação à articulação e coordenação de políticas, assim como discutível do ponto de vista de sua viabilidade técnica. Portanto, o Plano SALTE se tornou um antiexemplo de planejamento governamental no Brasil (SOUZA, 1984).

Para além das incompreensões apresentadas pelo Plano SALTE, o Brasil inicia a próxima década de 50 convivendo com o retorno da mais importante liderança política e um dos grandes “arquitetos” da construção do Estado brasileiro, o presidente Getúlio Vargas, em seu segundo governo para o período de 1951-54.

Nesse segundo governo, o presidente Getúlio Vargas encontrou um país já democratizado, com um Estado já privatizado e permeado pelos interesses dos grandes capitalistas e pelas elites nacionais, e internacionais, além de uma política econômica liberalizante (IANNI, 1986). Além disso, já existia de forma consolidada uma burguesia industrial que demandava do Estado políticas e articulações que vinham ao encontro de suas grandes aspirações de produção, consumo. Nesse período a tônica do governo Vargas (do ponto de vista político-ideológico) foi combater o que ele chamava de entreguismo da nação aos capitalistas nacionais e internacionais, realizando algumas iniciativas de planejamento como foi

o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico ou Plano Láfer¹, anunciado em 1951, juntamente com a criação de um Fundo de Reparcelamento Econômico para financiar as iniciativas público-privadas, e, principalmente, a criação da agência de fomento como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) em 1952, além da Petrobras, BNB, BASA, BANDESUL, ELETROBRÁS, encarregados de financiar o crescimento nos setores de infra-estrutura, obras públicas, etc, viabilizando, assim, o desenvolvimento econômico do país (SOUZA, 1984; IANNI, 1986).

Para além destas realizações e outras iniciativas na administração federal, mesmo que tímidas, o governo Vargas não conseguiu superar as dificuldades e os obstáculos apontados pelos grandes interesses nacionais e internacionais das elites capitalistas que mantinham a todo custo o controle do poder político através do Congresso Nacional e do aparelho do Estado. Assim, ficou evidenciado que tais interesses eram incompatíveis com os objetivos nacionais à época. Além do mais, existia em franco desenvolvimento no país uma sociedade mais articulada politicamente, convivendo com os partidos políticos de oposição e de esquerda de forma livre e democrática, num ambiente onde as regras do livre mercado dirigia os destinos de toda a economia nacional.

Assim, a partir deste quadro político e econômico, o presidente Getúlio Vargas, diante de sua incapacidade e fragilidade políticas em enfrentar essas dificuldades em pleno regime democrático, provocou uma grave crise institucional com o seu suicídio em 25 de agosto de 1954, mergulhando o país em grandes dificuldades e dilemas institucionais. Portanto, o que se tem a respeito, nesse período, de planejamento governamental, é que, apesar das intenções de Vargas em realizar políticas nacionalistas que defendessem os interesses nacionais como retratou bem a criação da Petrobras, o governo não conseguiu retomar as condições econômico-políticas que pudessem tirar o país dessa situação de transição de um país com características predominante-

1 Como era conhecido devido ao seu ministro da Fazenda, Horácio Láfer, estar à frente da coordenação deste plano.

mente agrárias para um Brasil moderno, industrial e inserido na economia capitalista mundial.

Assim, verificamos que, no período que antecede o governo de Juscelino Kubitschek, o Brasil já tinha incorporado uma racionalidade técnica (incipiente e resultado das experiências anteriores sobre a adoção do planejamento governamental), que combinava três pontos importantes em relação ao sistema econômico brasileiro e a dinâmica capitalista mundial: (1) primeiramente, o poder público no país já tinha incorporado as experiências de planejamento, manipulando os instrumentos de política econômica; (2) em segundo plano, desde 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) vinha desenvolvendo debates e propostas de desenvolvimento dentro da estratégia de substituição de importações, programação econômica nos níveis setorial, regional e global, que praticamente dominou a agenda governamental neste período; e (3) em terceiro plano, os EUA já tinham iniciado as suas experiências no governo e em setores empresariais, onde já era possível identificar a participação do Estado nas decisões e propostas de realizações econômicas e sociais para a população, e com isso alavancar o processo de industrialização. Em suma, pode-se afirmar que havia um reordenamento das relações econômicas entre o Estado e as forças produtivas do país (DRAIBE, 1985; IANNI, 1986; BIELSCHOWSKY, 1988).

Para além desses precedentes do período JK no Brasil, enfatiza-se que esse governo herdou uma grave crise de instabilidade política derivada do fato do suicídio do presidente Getúlio Vargas em 1954 e o movimento militar de novembro de 1955, que tinha como objetivo garantir a instalação do governo recém-eleito em outubro do mesmo ano. Então, poderíamos afirmar que o período JK herdou grandes turbulências políticas, iniciando o período com a formulação do Programa de Metas que vigorou no Brasil a partir de um discurso político, ideológico, retratado no slogan: “Brasil, 50 anos em cinco”.

Dessa forma, no Brasil, durante o governo de Juscelino Kubitschek, foi adotada uma das mais exitosas experiências de planejamento governamental, o Programa de Metas. Esse pro-

grama adotou uma estratégia de governo muito interessante e diferente da que vinha sendo adotada pelos governos anteriores, que foi a transformação qualitativa do Estado em termos de política econômica, com a expansão do Estado e do capitalismo brasileiro, de forma dependente e associado aos grandes interesses econômicos e empresariais nacionais e internacionais (SOUZA, 1984). Tal estratégia dependentista de JK foi marcada por quatro grandes realizações para o Brasil: (1) a implementação do Programa de Metas, que analisarei em seguida; (2) a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, a SUDENE (1959), que tinha como objetivo principal o combate às secas e às desigualdades regionais; (3) a Operação Pan-americana (OPA), que visava a aproximação dos países da América Latina entre si e com os Estados Unidos; e (4) a construção de Brasília, que transferiu a capital do Rio de Janeiro, para a região do Planalto Central do país, estabelecendo a capital do país, (o Distrito Federal), na cidade de Brasília, em 1960 (IANNI, 1986).

O que nos interessa, então, nesse período do governo JK é analisar o Programa de Metas, que deu início à consolidação de um modelo de crescimento e de desenvolvimento econômico, articulado com o processo de industrialização, capitaneado pelo Estado, propiciando, desta forma, grandes transformações nas estruturas produtiva, pública e estatal no Brasil (IANNI, 1986; DRAIBE, 1985).

O Programa de Metas tinha sido estruturado para atacar os pontos de estrangulamento da economia brasileira: (a) viabilizando investimentos em infra-estrutura, sob a responsabilidade do Estado, pois nessa época esse setor não se constituía em um setor atrativo para investimentos do setor privado; (b) expandindo o setor de indústria de base, (automotivo, indústria pesada e de material elétrico) que desse condições para a criação, instalação e consolidação do parque industrial nacional (IANNI, 1986; LAFER, 1987).

De acordo com Lafer (1987), o Programa de Metas atingia os seguintes setores: (1) Energia, que abrangia 43,4% do investimento inicialmente planejado, compreendendo as seguintes metas: setor elétrico, elevação da capacidade instalada em até

9.000.000 kw em 1965; energia nuclear, formação de pessoal técnico especializado para a execução do programa nacional de energia nuclear, fabricando combustível nuclear, planejando usinas termelétricas, dentre outras; carvão mineral, a meta era a elevação da produção mineral para até 3.000.000 toneladas; petróleo, a meta era criar condições para o refino em até 308.000 bb/d; (2) o setor de Transporte, que abrangia 29,6% dos investimentos, estava dividido nos seguintes segmentos: ferrovias, que necessitavam de reaparelhamento, construções novas e modernização urgentemente; rodovias que necessitavam ser construídas e pavimentadas para criar condições concretas para o escoamento da produção e a integração do país; melhoria dos serviços de dragagens e portuários; investimentos na marinha mercante; nos transportes aeroviários que pudessem dar maior consistência ao crescimento econômico no período; o (3) terceiro setor, de Alimentação, com exceção ao trigo, contemplou a agricultura, criando condições de fortalecimento da infra-estrutura agrícola a partir das seguintes estratégias: aumentando o número de construções de armazéns e silos, armazéns frigoríficos, matadouros industriais, mecanização e uso de fertilizantes. Esse setor foi privilegiado com um crescimento entre 1955-60 de 7,2% aa, contrastando com a ínfima taxa de 3,3% do início da década de 50; (4) o setor de Indústria de Base, que era estratégico para o sucesso do Programa de Metas, aumentou vigorosamente no período a produção industrial em mais de 96% em relação ao período de 1952-55, que crescera apenas 42%. Essa produção industrial diversificou os bens de tal forma que o setor dividia-se em: siderurgia, ultrapassando a meta em 1960 com uma produção do parque siderúrgico em 2.485.000 t; alumínio, cuja produção foi de 16.573 t; metais não-ferrosos, com a expansão das indústrias de chumbo, estanho, níquel e cobre, dentre outros; produção de cimento, álcalis, celulose e papel, borracha e exportação de minérios de ferro atingindo um aumento em até 94% em relação ao Plano de Metas; o setor de indústria automobilística praticamente consolidou o seu apogeu com a meta atingida de 92,3% percentuais em 1960, acompanhado pelas indústrias de construção, metal-mecâ-

nica e de material elétrico, que tiveram significativos aumentos da produção para o período; (5) o setor de Educação era um setor secundarizado e não contemplado ainda nas políticas e no planejamento governamental. No Programa de Metas, a educação, timidamente, apresentava como objetivo viabilizar a qualificação técnica do pessoal do setor produtivo através dos chamados cursos técnicos especializados (LAFER, 1987).

Além dessas questões apresentadas, o Programa de Metas, apesar de ter tido muito sucesso econômico à época, apresentava algumas debilidades/dificuldades administrativas, como a ausência de uma integração das áreas executiva do plano com a financeira; alguns instrumentos de política econômica tinham sido manipulados sem uma lógica racional que estruturasse as atividades necessárias para o atendimento das pressões sociais e às exigências técnicas do programa; e havia a necessidade de uma reforma administrativa coerente com o objetivo de ajustar a administração pública federal, o Estado e os objetivos do Programa de Metas (SOUZA, 1984).

Finalizando, poderíamos, então, afirmar que o Programa de Metas traduziu, através da atividade de planejamento governamental, os interesses das elites nacionais capitalistas e internacionais de viabilizar no Brasil a consolidação de um modelo de crescimento econômico capitalista dinâmico, a partir da intervenção do Estado como o grande mentor do desenvolvimento econômico e social (SOUZA, 1984; LAFER, 1987).

Antes de analisarmos o Plano Trienal, é importante enfatizar, mais uma vez, outra crise político-institucional que ocorreu no país, com o interregno do governo Jânio Quadros (1961-64). Nesse período, o presidente Jânio, que tinha tomado posse no dia 31 de janeiro de 1961, após 6 meses de governo, alegando que “forças ocultas o impediam de governar o país”, ele renuncia ao cargo de presidente da República do Brasil no dia 25 de agosto de 1961, mergulhando o país em mais uma crise de instabilidade política, econômica, social e institucional.

Não vem ao caso tratar desta questão neste artigo, entretanto é importante frisar que essa posição tomada pelo presiden-

te Jânio Quadros, para além de surpreender o povo brasileiro que tinha depositado nele todas as esperanças de retomada do crescimento, de combate ao desemprego e à corrupção no país, vem ao encontro das análises e opiniões a respeito de sua personalidade dúbia, equivocada e, às vezes, inexplicável, na medida em que Jânio demonstrava em seus discursos uma mistura de um discurso oficial inerente ao poder público acompanhado de propostas de caráter moralista e laico.

Não por acaso, além da crise instalada pela renúncia de Jânio, o governo de Jango herdou, também, um contexto turbulento em função dos limites impostos pelo mau desempenho econômico, pelos altos níveis de desemprego e inflação, uma total desorganização do setor público e, sobretudo, pela falta de apoio político das elites, dos militares e de parte da classe média brasileira. Também, aliado a esse confronto político de crise institucional, o governo Jango se viu pressionado pelos interesses internacionais, em particular dos americanos, que pressionavam o governo em busca de uma política mais liberal e menos restritiva em termos de concessão às grandes empresas capitalistas.

Nesse quadro crítico, o governo de Jango implementa o Plano Trienal para o período de 1963-65, que tinha sido elaborado por técnicos brasileiros em fins de 1962 (e coordenado pelo renomado economista brasileiro Celso Furtado) com o objetivo de retomar o crescimento econômico, reduzir o processo inflacionário, criar condições concretas para a distribuição de renda e a intensificação da ação governamental na área educacional (SOUZA, 1984; KON, 1999; IANNI, 1986; MACEDO, 1987).

O Plano Trienal, desde o primeiro momento, demonstrou, conforme Souza (1984), grandes níveis de incongruências. Tais níveis estão expressos no fato de que, nesse governo, criou-se um superministério ou um Ministro Extraordinário para a atividade de planejamento, rompendo, desta forma, com as concepções de planejamento como uma atividade acessória e que era concebida pelas agências financeiras como algo que era predominantemente voltado para uma lógica racional. Outra incongruência do Plano Trienal era o seu autoritarismo enquanto formulação, ou seja,

realizado de cima para baixo, sem participação social e sem ouvir outros níveis governamentais e administrativos das esferas da administração pública no país. Ainda dentro desse quadro de incongruências, o plano era predominantemente tecnocrático, porquanto dominado por técnicos (economistas) e burocratas que eram os principais responsáveis pela formulação das políticas públicas. Entretanto, um ponto positivo do Plano Trienal foi a competência com que se deu a integração entre a política econômica e as proposições das ações governamentais do plano (SOUZA, 1984).

Assim, diante de tal quadro de crises sócio-político-econômicas apresentado neste período em que se gerou o Plano Trienal do governo Jango, o resultado, sem dúvida nenhuma, nos mostra um total fracasso gerencial, político e administrativo, levando alguns analistas a afirmar que o plano nem saiu do papel. Enfatiza-se que se criou nesse governo uma Coordenação de Planejamento Nacional, em 1963, tentando recompor o plano a partir de outras bases; no entanto, o Plano Trienal morrera atacado pelos altos níveis inflacionários, pelo baixo nível de crescimento e pela falta de investimentos para a retomada do crescimento econômico do país (SOUZA, 1984; MACEDO, 1987).

Após a desilusão deixada pelo fracasso do Plano Trienal e pelos malogrados governos de Jânio e Jango e, sobretudo, após a deposição do presidente Jango por um golpe militar, em março de 1964, o Brasil ingressa nesse período na chamada era dos governos militares.

Não é propósito meu analisar o golpe militar de 31 de março de 1964 no país, no entanto é a partir desse período que o Brasil adota o planejamento governamental como instrumento de intervenção e controle social, para além dos objetivos de desenvolvimento.

O ciclo do governo militar no Brasil tem início com a ascensão do presidente marechal Humberto de Alencar Castello Branco, que formulou e implementou o mais intervencionista planejamento governamental, depois dos anos de 30, no Brasil: o Plano de Ação Econômica do Governo (o PAEG) para o período de 1964-66.

De acordo com Martone (1987), o PAEG fazia parte das

chamadas reformas institucionais relevantes desse período e apontava para os seguintes objetivos: (a) combater o processo inflacionário; (b) acelerar o ritmo de crescimento econômico; (c) atenuar os desníveis de desenvolvimentos setoriais e regionais; (d) assegurar uma política de investimentos; (e) aumentar as oportunidades de emprego; dentre outros.

Um dos elementos políticos que mais caracterizava o PAEG como instrumento de intervenção e controle social era o total controle sobre as variáveis “políticas” para executar uma política planejada no país (IANNI, 1986).

Para Souza (1984), além dessa característica, o PAEG ainda possuía as seguintes qualidades e pontos positivos em termos de planejamento governamental: (1) significava uma primeira tentativa de integrar a política econômica de forma coerente; (2) havia uma sincronia entre as pastas do planejamento e da fazenda; (3) havia em curso uma ampla reforma da administração pública federal, no sentido de articular de forma mais eficiente os aspectos macro e a realização dos objetivos do governo federal. Entretanto, o que mais ressaltava o PAEG era um conjunto de diretrizes de política econômica integradas, que estavam voltadas para a estabilização da economia, tendo como objetivo central a excessiva preocupação em combater a inflação, de forma coordenada e como prioridade da agenda governamental (SOUZA, 1984; MARTONE, 1987).

O PAEG, também, capitaneou, além do combate inflacionário, duas grandes reformas no setor das finanças públicas: a reforma do Sistema Monetário-Creditício, realizada em 1964, e a Reforma Financeira, em 1965, estabelecendo as principais bases de modernização financeira do país, criando novos instrumentos de crédito, como p.e. (a) a Coordenação Nacional de Crédito Rural (CNCR); (b) o Fundo de Democratização do Capital das Empresas (FUNDECE); (c) o Fundo de Financiamento para a Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME); (d) o Fundo de Financiamento de Estudos e Projetos e Programas (FINEP); (e) o Banco Nacional de Habitação (BNH); (conforme SOUZA, 1984; IANNI, 1986; KON, 1999). Tais reformas propi-

ciaram o desenvolvimento do sistema financeiro brasileiro.

Tal como ocorreu com a grande maioria dos planos governamentais no país, os retrocessos e os avanços nesta atividade de planejamento deixaram marcas profundas na definição de uma cultura e prática de planejamento governamental no Brasil.

Assim, a exemplo disso, podemos afirmar que existiram três importantes dimensões que foram contempladas no PAEG que, de acordo com Souza (1984), significaram grandes avanços em relação às experiências anteriores: (1) a identificação do uso de diagnósticos que serviram de base para formulação do plano nas áreas econômica e social; (2) o correto uso da política econômica; e (3) a reforma e modernização da administração pública federal, com o objetivo de instrumentalizá-la em relação às necessidades de implementação da política econômica. Tais dimensões tiveram um papel importante na formulação e implementação do plano, servindo de lição e exemplo para os futuros planejamentos públicos do governo.

Em relação aos retrocessos apontados pelo PAEG, Souza (1984) aponta os seguintes elementos: (a) inconsistência nos dados devido ao sistema estatístico ser débil, defasado e deixar grandes dúvidas a respeito das informações que precisariam ser coletadas na formulação do diagnóstico; (b) a reforma administrativa pretendida, por mais que avançasse, não atingiu os objetivos de descentralização e de eficiência das ações administrativas do governo; (c) as recorrentes mudanças institucionais e troca de técnicos para a formulação e gestão dos planos contribuíram para a sua baixa eficiência, pois os técnicos da área de planejamento do governo federal eram recrutados fora do setor público, com salários e garantias trabalhistas diferenciadas, gerando instabilidade e mudança na condução dos negócios públicos, incapacitando o governo de criar uma cultura e competência na administração pública federal.

Em suma, em que pese as dificuldades político-institucionais enfrentadas pelo PAEG, no período de 1964-66, podemos afirmar que pela primeira vez o governo adota a atividade de planejamento de forma sistematizada, articulada e integrada com a política econômica, priorizando, dessa forma, a agenda

pública governamental.

A partir de 1967, foi publicado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (o PED) para o período de 1968-70, durante o governo do marechal Costa e Silva.

O PED estava apoiado, num primeiro momento, no combate ao processo inflacionário e na retomada acelerada do desenvolvimento; e, num segundo momento, apontava na direção do fortalecimento da empresa privada, na estabilização gradativa dos preços, na consolidação de uma infra-estrutura pelo governo e no fortalecimento e ampliação do mercado interno (ALVES E SAYAD, 1987; KON, 1999).

Alguns analistas apontam que o PED foi diagnosticado a partir da crise da economia no período de 1962, no momento em que a economia brasileira enfrentava uma de suas grandes crises, com o esgotamento do processo de substituição de importações e a estagnação econômica.

Sendo assim, num contexto de crise e estagnação econômica, conforme Alves e Sayad (1987), o PED foi concebido para alterar os padrões econômicos de desenvolvimento à época, corrigindo algumas distorções herdadas de anos anteriores, que ainda permeavam a economia brasileira. Tais distorções, como uma crescente inflação e as dificuldades econômico-financeiras do processo de industrialização brasileira, paralisou o desenvolvimento a partir de 1962, e o crescimento vertiginoso do setor público na economia, provocando um elevado custo de oportunidade. Em suma, tais distorções acabaram conduzindo a economia do país para uma retração nas taxas de crescimento do produto nacional bruto.

Finalmente, o PED demonstrou que o Brasil já possuía uma experiência acumulada em planejamento governamental, com uma base já definida e estruturada na administração pública federal, que consolidava, neste primeiro momento, um modelo de planejamento que se caracterizava pela sua consistência analítica e definição de metas mais precisas e de médio prazo, voltadas para a retomada do desenvolvimento econômico do país. Assim, o PED representa um certo nível de avanço na prática e na cultura de planejamento governamental no país.

A partir da década de 70, o regime militar adota uma estratégia de crescimento e desenvolvimento econômico que tem por característica a formulação e implementação dos PND's, os Planos Nacionais de Desenvolvimento, que vigoraram no país até meados da década de 80.

Esse período conhecido como a Era dos PND's, por causa dos I, II e III PND's durante os governos dos militares, se estendeu até o governo Sarney da Nova República, em 1985. Assim, o planejamento, durante os governos militares, se tornou paradigmático para o Brasil, na medida em que ele prepara o país para um crescimento e desenvolvimento econômico amparado em uma ideologia de segurança nacional, o seu salto para a modernidade.

De acordo com Kon (1999) e Gremaud e Pires (1999), o I PND, formulado para o período de 1972-74, vem acompanhado pelo fenômeno econômico conhecido como “milagre” econômico, que tinha as seguintes premissas: (a) as reformas econômico-financeiras, introduzidas no período 1964-67, que aumentaram a capacidade de investimento do Estado brasileiro; (b) um quadro externo de crescimento econômico propiciando uma grande liquidez no mercado financeiro mundial; e, (c) a existência de capacidade ociosa, como resultado da crise econômica de 1962-66. Assim, a partir desses fatores, consolidaram-se no país, como resultado econômico, altos níveis de crescimento do PIB, levando o país no ano de 1973 a atingir metas de até 7% aa de crescimento econômico; que, diga-se de passagem, percentual histórico para o país. Além desse quadro econômico favorável, nesse contexto de “milagre” econômico, o quadro brasileiro entra num processo de enrijecimento governamental, do ponto de vista político-institucional, com a promulgação do Ato Institucional nº 5 (o AI-5), como ficou conhecido, editado em novembro de 1968, que proibia todo tipo de manifestação político-social, dando amplos poderes ao Poder Executivo, configurando o mais duro momento do regime militar. Não por acaso, é, a partir desse quadro de êxito econômico, com uma dura intervenção do regime militar na sociedade, que o governo militar no Brasil lança o I PND, que continha para além das principais Metas e Bases para a

Ação do Governo (que objetivava a definição de objetivos nacionais, o atingimento das metas estratégicas governamentais), duas outras dimensões de política econômica: o Orçamento Plurianual de Investimentos para o período de 1971-73, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para o período de 1972-74 (GREMAUD E PIRES, 1999).

Assim, o I PND apresenta uma ideologia em sua retórica de forma muito eficiente em termos de ganhos econômicos dos governos militares, numa proposta de governo que era tornar o Brasil uma das grandes potências econômicas e bélicas até fim do século XX. Esse sentimento nacional-patriótico dos militares era muito bem esposado no documento que apresentava o I PND, a partir da seguinte afirmação: “objetivava-se no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida”.

As principais diretrizes governamentais dos militares que nortearam o I PND foram: (a) a modernização da sociedade; (b) a otimização dos recursos humanos; e (c) a definição de uma política de integração nacional com objetivo de promover o progresso e a ocupação em diversas regiões do país.

Para Gremaud e Pires (1999), o I PND tinha como linhas básicas de ação as seguintes estratégias de crescimento econômico: (a) aumento do crescimento através da aceleração da economia, aumentando-se o PIB para 9% aa, procurando fazer o país alcançar a posição de oitava economia do mundo ocidental. Uma outra questão que envolve essa variável econômica é o aumento do emprego, que deveria crescer a uma taxa média de 3% entre 1970-74. Então, haveria um esforço concentrado nos setores terciário, agricultura e construção civil que propiciasse um aumento do nível de emprego para combater as pressões advindas dos grandes centros populacionais. Observa-se, ainda, que a maior parte das fontes de crescimento passa a ser aqueles setores que aumentaram a sua produtividade a partir dos ganhos tecnológicos. Outrossim, enfatiza-se que no governo do general Médice viabilizou-se, dentre outras políticas, a criação de instrumentos para favorecer o setor privado da economia através de financiamentos do Banco Central do Brasil (BACEN), Banco Nacional de Desenvolvimento

Econômico (BNDE), Banco Nacional de Habitação (BNH) etc; (b) uma outra estratégia do I PND foi o papel que as empresas públicas e estatais realizaram no país, assim como as fontes de financiamentos para a modernização da administração pública federal. Tudo isso trazia como conseqüência um crescimento desmesurado do aparato público-estatal provocando uma brutal centralização político-institucional e econômica, assim como uma hipertrofia do Poder Executivo na condução dos negócios públicos. Não vem ao caso analisar neste artigo a expansão do Estado no Brasil nesse período, entretanto, Martins (1985) realizou um estudo clássico sobre a expansão do Estado no Brasil pós-64, que apontou nesta direção da hipertrofia do Poder Executivo e da expansão da materialidade do Estado através das empresas estatais na administração pública federal do país; (c) a integração nacional foi acompanhada de uma Política de Integração Nacional (o PIN) que disseminava os resultados do progresso econômico a partir de centros de crescimento regional e de seus efeitos multiplicadores, de acordo com as vantagens comparativas; (d) a política econômica; (e) a distribuição de renda também estava nessa agenda como um quesito importante na execução do I PND no Brasil.

Os resultados do Plano de Metas e Bases para a Ação de Governo, para o período de 1970-73, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento, para o período de 1972-74, foram estrondosos, pois o país alcançou níveis de crescimento que variavam entre 7 e 9%, entre 1970-73, atingindo 10%, em 1973, e, entre 8% e 10%, segundo o I PND, que superou todas as expectativas governamentais do regime militar no país. Ainda, nesta mesma linha de argumentação, além dos resultados dessas intervenções planejadas dos governos militares, somam-se, também, o combate às disparidades setoriais entre a agricultura e indústria, culminando com a liderança incontestada do setor industrial com um crescimento médio de 12% contrastando com um crescimento tímido de 4% da agricultura. Enfatiza-se que, nesse período, a primeira crise do petróleo acirrou o conflito distributivo, forçando o governo militar a deixar que o processo inflacionário do país se encarregasse de distribuir os custos das alterações de pre-

gos dos combustíveis e derivados do petróleo (op cit.). Não é objetivo deste artigo analisar a primeira e nem a segunda crise do petróleo no mundo capitalista à época. No entanto, é condição *sine qua non* o seu entendimento, para conhecer os desdobramentos desta crise nas economias capitalistas mundiais.

Assim, para além do que foi apresentado e analisado, o I PND retrata de forma inexorável a ideologia e a política de crescimento e desenvolvimento econômico com segurança nacional, que vigorou até meados dos anos 80 no país. Além disso, seguiu-se, nesta mesma racionalidade de desenvolvimento, a formulação e implementação do II PND no Brasil, que dava seqüência à lógica de acumulação capitalista capitaneada pelo Estado e assegurada pelos governos militares.

Como afirmei enfaticamente no parágrafo acima, o contexto da crise do petróleo forçando os reajustes das economias mundiais e impondo novos condicionantes econômicos nesses países gerou, na concepção do II PND para o período de 1975-79, um programa de investimentos voltados à taxa média de crescimento de 10% aa, tendo como estratégia econômica o processo de substituição de importações. Para Gremaud e Pires (1999), o II PND passa a ser, então, o planejamento mais importante neste momento para os governos militares, na medida em que este plano representa uma reação à crise do petróleo e, ao rompimento das regras de Bretton Woods, merecendo, desta forma, um destaque especial em termos de estratégia de desenvolvimento econômico para o Brasil.

A principal diretriz do II PND era a o crescimento econômico de forma acelerada e contínua, tendo como retórica a afirmação do Brasil potência, a continuação da política econômica antiinflacionária através do gradualismo, manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos, dentre outros. Os choques do petróleo não alteraram os objetivos do plano, no entanto o Brasil teve que recorrer ao endividamento externo para reagir aos novos condicionantes impostos pela nova situação mundial.

Ainda segundo Gremaud e Pires (1999), o II PND desenhava um modelo econômico com as seguintes características: (a) a consolidação de uma economia moderna de mercado que

refletisse uma preocupação contínua com crescimento e competitividade; (b) ênfase na sociedade, fortalecendo o setor agropecuário; e (c) condições concretas para assegurar um equilíbrio entre o capital nacional e o estrangeiro. As principais áreas de atuação do plano foram: (1) a consolidação de uma economia moderna na região Centro-Sul do país, apontando, também, para uma desconcentração industrial melhor distribuída regionalmente; (2) desenvolvimento de novas fontes de energia; (3) intensificação da política de integração regional; (4) combate à pobreza, atacando os principais focos no país; e (5) uma integração com a economia mundial.

O II PND priorizava a política industrial voltada para a consolidação de uma matriz industrial brasileira condizente com a dos países desenvolvidos, expandindo os setores de base, abrindo novos campos de exportação, dando novo impulso tecnológico, e amenizando os níveis de desigualdades regionais. No setor agrícola, a direção dada pelo plano foi a modernização e a expansão das fronteiras agrícolas, com a execução de uma política de uso da terra para fins agropecuários, a definição de uma política de reforma agrária, e a adoção de uma estratégia global para o setor rural.

Para além das principais características e dimensões apontadas no II PND, os resultados são significativos no que se refere à substituição de importações ao aumento das exportações e a concretização de grande parte dos projetos de desenvolvimento.

Assim, devemos considerar que os principais resultados alcançados, entre meados das décadas de 70 e 80, foram, em grande parte, operados pelo II PND. A produção de aço, por exemplo, foi significativa para o país, levando-se em conta que, no período de 1970-74, o gasto com as importações de aço decuplicaram, passando de 160 milhões para 1,5 bilhão de dólares. As metas estabelecidas no II PND apontavam para a produção de aço em 22,3 milhões de toneladas até 1979. A produção no país acabou atingindo, neste ano, 13,9 milhões de toneladas, portanto 63% do total das metas do plano. É importante observar o seguinte: mesmo que as metas alcançadas no caso dos aços sejam menos significativas quanto ao pretendido pelo II PND, deve-se

destacar os altos níveis observados em relação à importação e exportação, que culminaram, desta forma, com a redução das necessidades de importação de um total de 39%, em 1974, para 3%, em 1979, ampliando significativamente os excedentes exportáveis de 2% para 38%, para o período de 1974-83 (*op. cit.*).

Outros resultados apontados pelo II PND envolvem, também, o setor de energia que, em função da crise mundial do petróleo, forçou o país a investir no incremento da produção nacional do petróleo e nas fontes alternativas, como o proálcool.

Dessa forma, foi verificado que a prioridade do aumento da produção do petróleo se ampliou largamente no país, passando de 27% em 1974, para 70% em 1980. Tal aumento decorreu principalmente por conta dos investimentos aplicados no refino e transporte do petróleo; culminando, dessa forma, em resultados significativos de produção de até 17% aa, no período de 1979-86. Para além desse aumento na produção do petróleo, é importante também frisar que a produção de energia alternativa como a energia elétrica ligada à cana-de-açúcar foi muito significativa nos anos de 1974 e 79, com aumentos anuais que variavam de 12% e 9%, respectivamente. Outros resultados surpreendentes da economia brasileira, durante o II PND, apontam ainda na direção de outros setores que também alavancaram a economia como os bens de capital e comunicações, que também foram muito importantes para o crescimento econômico do país (KON, 1999).

O III PND, para o período de 1980-85, é formulado dentro de uma conjuntura de turbulências econômicas do balanço de pagamentos, pressões sobre alta de preços, o pagamento da dívida externa e níveis crescentes de desemprego.

As principais estratégias do III PND apontavam nas seguintes direções: (a) priorização do setor agrícola e de abastecimento, com vistas ao aumento da produção, estímulo às pesquisas, criação de sistemas integrados de produção, e política fundiária, dentre outros; (b) na área industrial, propiciou a elevação da produtividade do setor, com incentivos aos principais projetos industriais de política energética e ampliação das exportações; (c) na área de energia, apoio a programas de racionalização do

uso da energia, prioridade à substituição do uso de derivados de petróleo acelerando o programa nacional de álcool e de novos projetos de geração hidrelétrica e de aproveitamento de outras fontes de energia; e (d) área social, democratizando a cultura e a educação no país, criando condições de valorização do trabalho, habitação e maior participação social nas políticas públicas e sociais. Tais estratégias, fortemente abaladas pela crise do setor externo da economia já no início da década de 80, não conseguiram de uma forma geral retomar o crescimento econômico e, principalmente, combater os altos níveis inflacionários no país. A recessão econômica de 1981-83, os altos níveis de inflação, que a partir de 1984 até 1986 atingiram os patamares de 220% aa, comprometeram o poder de compra dos salários, aumentando a exclusão social e provocando as tensões no campo e nas cidades (GREMAUD e PIRES, 1999). Então, a partir desse quadro de crises e dificuldades financeiras, aliado ao atraso tecnológico e à ausência de uma política industrial efetiva, o país tenta retomar os rumos da economia com a adoção de um novo plano econômico.

A decadência do planejamento como instrumento do desenvolvimento e a ascensão da agenda neoliberal no Brasil

A década de 90 foi a década da Reforma do Estado. É a partir desse momento na sociedade contemporânea que o Estado passa a ser questionado, criticado e apontado como o grande vilão da crise financeira, que vinha sendo diagnosticada desde fins da década de 70 e início dos anos 80. Não por acaso, o Brasil se insere neste conjunto de países que sofreram os impactos, tanto do processo de globalização da economia como da Crise do Estado Fiscal, aqui entendido como exaustão financeira do Estado em financiar políticas públicas e desenvolvimento social às parcelas da sociedade brasileira. É a partir dessas premissas em articulação com a adoção de uma agenda liberal, que o Brasil abandona as políticas de médio e longo prazos, optando por uma política de manutenção de curto prazo que dá conta das expecta-

tivas financeiras mais imediatas, abandonando e/ou preterindo o planejamento que durante muitos anos foi o grande instrumento de crescimento econômico no país.

Assim, a implementação da agenda neoliberal nos países da América Latina e, em especial no Brasil, passou a apontar na direção das chamadas reformas estruturais e/ou ajuste estrutural, acompanhada do redimensionamento do papel do Estado e de seu caráter de intervenção no setor público; reforma fiscal e tributária, com objetivo de equilibrar as contas públicas; a reforma administrativa tornando o serviço público mais eficiente e maior eficiência das políticas públicas e sociais.

Essa agenda neoliberal, com base nas privatizações de empresas públicas, tinha como característica preparar o país para viabilizar um modelo de capitalismo globalizado, centrado nos mercados e com uma estabilidade monetária condizente com os interesses dos mercados financeiros mais desenvolvidos.

Assim, não por acaso, o país incorpora na sua política macroeconômica, centrada nos juros altos e no câmbio fixo, um dilema que inviabiliza o crescimento e a possibilidade de planejamento: a total dependência do poder público em relação ao capital financeiro especulativo em financiar as suas políticas públicas. Para além desses requisitos econômicos, somam-se os juros altos, e baixos níveis de investimentos na produção, comprometendo ainda mais a retomada do crescimento econômico do país. Assim, essa dinâmica econômica capitalista e globalizada, imediatista e financeiramente predatória em termos de produção, passa a ser a principal matriz orientadora e norteadora do crescimento econômico do país, que, com base nas políticas de curto prazo, dá respostas mais rápidas e eficientes dentro dessa dinâmica financeira global.

Não por acaso, o Brasil perde a sua visão e perspectivas de longo prazo, reduzindo os investimentos na produção, na criação de emprego, no financiamento das políticas públicas e sociais, na alavancagem financeira das pequenas e médias empresas e, de uma forma geral, o país passa a ser dependente das políticas de curto prazo voltadas para a financeirização da riqueza que se acumula de forma desproporcional no país. O resultado de tudo

isso é o aumento do desemprego, a ausência de políticas públicas e sociais, o aumento da fome e a miséria social, contribuindo cada vez mais para o aumento dos excluídos do processo de crescimento econômico e do desenvolvimento social do país.

Por último, mas não menos importante, o que mais caracteriza a decadência do planejamento no país, a nosso juízo, é a ausência de um projeto de nação, de tomadas de decisão que valorizem a sociedade nos curto, médio e longo prazos, trazendo benefícios materiais e sociais compatíveis com uma sociedade desenvolvida.

Conclusões

Diante do exposto, fica evidenciado que, de acordo com as trajetórias do planejamento governamental como instrumento do desenvolvimento econômico e social, verificamos que o país sofreu, ao longo do tempo, avanços e retrocessos em termos da utilização do planejamento governamental.

Assim, como afirmei inicialmente neste artigo, não pretendemos dar conta das complexidades que envolvem as diversas dinâmicas do Estado, da economia e da sociedade em geral, e em particular, dos impactos dos diversos planos no desenvolvimento da sociedade brasileira. Entretanto, é necessário conhecer e compreender as trajetórias históricas dos planejamentos no Brasil, as suas características principais, seus objetivos, fracassos e sucessos, de forma a melhor entender os diversos períodos dos ciclos econômicos e desenvolvimentistas do país, que foram fundamentais na definição do atual modelo de desenvolvimento econômico e social.

Não por acaso, também, ficou evidenciado que, nessa perspectiva histórica apresentada, o papel do Estado na direção da economia foi fundamental e decisivo na priorização de programas, planos e políticas de desenvolvimento econômico que, salvo melhor juízo, no conjunto das suas ações, não conseguiram superar as desigualdades de renda e social, que ainda prevalecem na sociedade brasileira. Tais desigualdades envolvem o aumento da pobreza e da miséria social no país, acentuado pela grande concentração de renda e a falta de políticas de redistribuição de ren-

da, políticas de emprego, e ações sociais emancipatórias e de justiça social voltadas para a melhoria da qualidade de vida da sociedade e, principalmente, pela inclusão social de grandes segmentos marginalizados pelo crescimento da economia.

Para além destas questões, a opção política do país pela manutenção de políticas econômicas de corte liberal, apontando na direção da estabilidade macroeconômica, aliada ao atendimento das metas de combate à inflação, são fatores que contribuem para a diminuição dos investimentos sociais em algumas áreas como educação, saúde e saneamento básico, só para dizer algumas.

O quadro socioeconômico do país apresenta um diagnóstico que é inexorável: o país não conseguiu recuperar e retomar o ritmo de crescimento econômico em 2004, na medida em que as prioridades de investimentos são canalizadas para o equilíbrio das contas públicas e a manutenção das metas antiinflacionárias. Ou seja: é impossível um país como o Brasil buscar o desenvolvimento social, na medida em que, na ausência de políticas de desenvolvimento planejadas a curto e médio prazos, as elites dirigentes e políticas do país adotam como estratégias de desenvolvimento ações de curto prazo que viabilizem na só a valorização financeira dos mercados de capitais como o gerenciamento das conhecidas e famigeradas taxas de juros, que se tornaram as grandes variáveis macroeconômicas da política econômica do governo.

Sendo assim, resta-nos levantar alguns elementos que poderiam fazer parte de uma agenda de desenvolvimento planejado, com vistas a atenuar os grandes desníveis socioeconômicos, tanto entre as regiões do país como no nível da sociedade. Essa agenda poderia contemplar as seguintes políticas, ações e estratégias governamentais:

- Formulação e implementação de políticas públicas e sociais emancipatórias voltadas para a reinserção de grandes contingentes de excluídos no mercado de trabalho, com políticas de qualificação profissional e de emprego e renda de forma sistemática em diversas regiões do país, principalmente nos grandes centros das capitais mais atingidas pela violência urbana, pelo desemprego e pela marginalização social;

- Implementação de uma política industrial voltada para o

crescimento e aparecimento de novos atores econômicos nos diversos setores produtivos, apoiados pelo poder público e por políticas de desenvolvimento e de planejamento que objetivem a médio e longo prazos a retomada do crescimento e o fortalecimento e abertura de empresas e postos de trabalho, respectivamente;

– Retomada dos investimentos sociais em educação, saúde, saneamento básico, recuperando no setor público, por meio de investimentos e captação financeiros, a capacidade produtiva do Estado em financiar e gerenciar serviços públicos de qualidade que atendam, em especial, os segmentos mais carentes da sociedade; e

– Viabilizar uma melhor articulação e coordenação entre as políticas econômica, fiscal e tributária, no sentido de criar alternativas ao crescimento econômico, fora do padrão de manutenção das altas taxas de juros que só servem para estabilizar a economia. Penso que o país precisa criar uma alternativa aos fortíssimos ajustes fiscal, tributário e financeiro impostos pelas altas taxas de financiamento cobradas pelo governo para o desenvolvimento do setor produtivo, em setores como agrícola, industrial, e fomentar o setor de serviços; dentre outras.

Assim, como sugerido neste artigo, o nosso propósito é oferecer uma visão geral do que foi o planejamento governamental no Brasil. Então, entendemos que a compreensão do que foi o planejamento e o desenvolvimento econômico no país passa pela análise das políticas e ações priorizadas pelas elites brasileiras e capitaneadas pelo Estado no Brasil.

De resto, concordando com Maciel (1989), “*o plano constitui não só o azimute que permite orientar a ação do Estado e da Sociedade, mas a expressão democrática da vontade nacional*” (p. 47).

Referências bibliográficas

ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo

ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro, **IPEA/INPES**, 1988.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. “Metas e bases” e I plano nacional de desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

KON, Anita. Introdução: a experiência brasileira de planejamento público federal. In: KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MACEDO, Roberto B. M. Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-1965). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

MACIEL, Everardo. A crise do planejamento brasileiro. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: DF, v. 117, n. 1, p. 37-48, jun./set., 1989.

MARTINS, Luciano. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTONE, Celso L. Análise do plano de ação econômica do governo (PAEG) (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

SOUZA, Nelson Mello e. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 25-71, out./dez., 1984.