

Planejamento e Orçamento governamental

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação Profissional: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>José Luiz Pagnussat</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	67
Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral	69
<i>John Friedmann</i>	
Capítulo II – Metodologias de planejamento	113
O plano como aposta	115
<i>Carlos Matus</i>	
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	145
<i>Peter Pfeiffer</i>	
Capítulo III – Planejamento no Brasil	191
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	193
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios	229
<i>Ariel Pares e Beatrice Valle</i>	
A metodologia de gestão estratégica do NAE <i>Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)</i>	271

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA EM PLANEJAMENTO ECONÔMICO: UMA SÍNTESE HISTÓRICA

Paulo Roberto de Almeida

Características gerais do planejamento no Brasil

O Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 1940 e 1970 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico¹.

Estruturadas mais freqüentemente em torno de grandes objetivos econômicos e, em alguns casos, formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional (como a Sudene), essas experiências de planejamento governamental – das quais as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento – conseguiram atingir algumas das metas propostas, mas tiveram pouco impacto na situação social da nação. O País tornou-se maduro do ponto de vista industrial e avançou no plano tecnológico, ao longo desses planos, mas, não obstante progressos setoriais, a sociedade permaneceu inaceitavelmente desigual, ou continuou a padecer de diversas iniquidades, em especial nos terrenos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população.

Como indicou um dos principais formuladores e atores da experiência brasileira nessa área, Roberto Campos, o conceito de planejamento sempre padeceu de uma grande imprecisão terminológica, tendo sido utilizado tanto para o microplanejamento setorial como para o planejamento macroeconômico mais integrado. Num esforço de precisão semântica, ele propunha distinguir

[...] “entre simples declarações de política, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento. No primeiro caso, ter-se-ia uma simples enunciação de estratégia e metas de desenvolvimento. Um programa de desenvolvimento compreenderia, além da definição de metas, a atribuição de prioridades setoriais e regionais e a formulação de incentivos e desincentivos relacionados com essas prioridades. Um plano de desenvolvimento avançaria ainda mais pela especificação de um cronograma de implementação, pela designação do agente econômico (público ou privado) e pela alocação de recursos financeiros e materiais. A palavra ‘projeto’ seria reservada para o detalhamento operacional de planos ou programas”².

Embora hoje plenamente integrada ao processo de ação governamental, sobretudo a partir da criação, em 1964, do Ministério de Planejamento e Coordenação Geral – que unificou encargos e atribuições que estavam dispersos em núcleos de assessoria governamental, comissões, conselhos e coordenações –, a idéia de planejamento emerge de modo global e integrado a partir dessa época, mas já tinha experimentado, antes, alguns esforços políticos de âmbito variado e de alcance desigual. Em trabalho ainda inédito, o professor de economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, José Truda Palazzo, traçou uma cronologia desse itinerário até o regime militar, dividindo o período pós-1930 em quatro segmentos: o primeiro, iria de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), ademais de algumas comissões criadas, sobretudo durante a Segunda Guerra Mundial; o segundo, iria de 1946 a 1956 e representaria, de certa forma, uma transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de reorganização administrativa; o terceiro, situou-se entre 1956 e 1963, “caracterizando-se pela criação de órgãos centrais estabelecidos em função

de planos, mais do que de planejamento”); e, finalmente, o quarto período, que tem início em 1964, com os governos militares, representando um esforço inédito de planejamento global, com o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg), continuado por meio dos PND I e II³.

Depois de vários planos e tentativas de estabilização econômica, ao longo dos anos 1980 e 1990, pode-se, a título de complementação cronológica, estabelecer um quinto período na história do planejamento governamental do Brasil, agora marcado pela determinação da Constituição de 1988, no sentido de serem implementados planos plurianuais como forma de balizar a alocação de gastos públicos no decorrer de um prazo maior – nesse caso, ao longo de quatro anos, entre o segundo ano de uma administração e o início da seguinte – do que o permitido pela execução orçamentária em bases anuais.

Pode-se, igualmente, para dar uma idéia das dificuldades e dos problemas técnicos com que se debatiam os primeiros planejadores governamentais do Brasil, nas décadas imediatamente subsequentes à Segunda Guerra Mundial, transcrever os fatores que Roberto Campos listava, no início dos anos 1970, como indicativos daqueles obstáculos institucionais e estruturais:

“[...] deficiências estatísticas no tocante a dados fundamentais como o emprego de mão-de-obra, o investimento do setor privado e as relações interindustriais; a escassez de planejadores experimentados; o importante peso do setor agrícola, no qual o planejamento é difícil pela proliferação de pequenas unidades decisórias, para não falar em fatores climáticos; a importância do setor externo (exportações e ingresso de capitais), sujeito a agudas flutuações, particularmente no caso do comércio exterior, dependente até pouco tempo de uma pequena faixa de produtos de exportação sujeitos a grande instabilidade de preços”⁴.

Uma comparação perfunctória com nossa própria época revelaria as seguintes características em relação àquelas dificuldades enunciadas por Roberto Campos: abundância de estatísticas para os dados fundamentais da economia e da área social, com certo refinamento metodológico para

pesquisas setoriais, diversificação excessiva ou indesejável para séries relativas ao custo de vida e ao desemprego, esforços ainda inacabados para a mensuração adequada de grandes agregados macroeconômicos; provimento relativamente satisfatório de planejadores governamentais, a despeito da deterioração da tecnocracia de Estado, comparativamente ao que tinha sido alcançado até o início dos anos 1980; importante desenvolvimento material nos três setores básicos da economia, seguido de deterioração parcial da infra-estrutura física e da crise fiscal do Estado, convertido em “despoupador” líquido e regulador excessivo da atividade empresarial privada; caráter ainda estratégico do setor externo (acesso a mercados, captação de investimentos diretos e financiamento compensatório), mas diversificação ainda insuficiente da pauta exportadora, com concentração em produtos de baixo dinamismo exportador e pequena elasticidade-renda, a despeito de uma faixa de produtos de alta tecnologia (aviões).

Entretanto, a diferença mais notória entre as condições atuais de elaboração e execução de qualquer exercício de planejamento econômico governamental em relação à época coberta pelo ministro do Planejamento da era militar parece ser a dos meios operacionais (e legais) à disposição do Estado em cada época, uma ampla flexibilidade e liberdade de ação naqueles idos, notadamente através dos decretos-lei, e a necessária negociação com o Poder Legislativo, assim como com a própria sociedade civil, característica indissociável da democracia contemporânea.

Primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil

No contexto do conflito militar da Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro organizou-se para administrar recursos e suprir contingenciamentos, notadamente mediante o Plano Quinquenal de Obras e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1942) e do Plano de Obras (1943), ou através de órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado ainda nos anos 1930. O regime Vargas recebeu apoio do governo americano para efetuar um levantamento das disponibilidades existentes

em recursos naquela conjuntura militar (Missão Cooke, 1942-1943). Os esforços para se obter ajuda financeira americana ao desenvolvimento redundaram na criação da Companhia Siderúrgica Nacional e, no plano institucional, no estabelecimento de uma Comissão Mista que, de 1951 a 1953, formulou, com base em novo esforço de cooperação técnica americana (missão Abbink), um diagnóstico sobre os chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira – sobretudo de infra-estrutura –, com algumas sugestões e recomendações para seu encaminhamento, entre elas uma relativa ao estabelecimento de um banco central.

Antes disso, entretanto, foi formulado, durante o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), o Plano Salte, mais orientado, com base em trabalhos técnicos do Dasp, a resolver essas questões setoriais, mediante adequado ordenamento orçamentário, do que voltado para uma concepção abrangente de planejamento estratégico de governo. Como salientado pelo professor Palazzo, o plano Salte era modesto em suas pretensões, embora tivesse objetivos de grande alcance para a época⁵. Das fontes de recursos previstas, 60% viriam do orçamento da União e 40% do financiamento externo, o que explica, talvez, a insistência da diplomacia brasileira nessa época, com o estabelecimento de um “plano Marshall” para a América Latina, evidenciada, por exemplo, por ocasião da conferência americana que constituiu a Organização dos Estados Americanos, em março de 1948, em Bogotá⁶.

De fato, no caso do Salte, não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza orçamentária, mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo. Como indicou um estudioso,

“A natureza do Plano Salte não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou de programas que o influenciasses. Tratava-se, basicamente, de um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos. Ele conseguiu, entretanto, chamar a atenção para outros setores da economia defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento”⁷.

Na mesma época, a busca de uma solução ao problema da escassez de petróleo, vinculado ao da dependência externa, acabou resultando num maior envolvimento do Estado no domínio econômico, ao ser determinado, mais adiante, o estabelecimento do monopólio da União nessa área e a criação de uma empresa estatal, a Petrobras (1953). Ao mesmo tempo ocorria a fundação do órgão fundamental para a consecução dos esquemas de financiamento dos novos projetos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), aliás uma das recomendações da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos. Deve-se ressaltar, contudo, que a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para iniciativas de planejamento econômico, como também para o próprio processo de administração governamental corrente⁸.

O debate econômico em curso, polarizado entre os adeptos de uma administração tradicional, ou ortodoxa, da economia – entre os quais se destacavam seguidores do economista Eugenio Gudín – e os partidários do planejamento estatal, ainda que indicativo – corrente em grande medida identificada com os chamados “desenvolvimentistas” –, contribuiu para certa descontinuidade da ação governativa, quando não para a superposição de medidas contraditórias em matéria de políticas macroeconômicas e setoriais. Cabe igualmente colocar o processo de desenvolvimento brasileiro na segunda metade do século XX, com suas tendências de expansão (como durante a fase do “milagre”, entre 1968 e 1974) e de declínio relativo (nas duas décadas seguintes), no contexto do grande crescimento do comércio mundial e da intensificação dos fluxos financeiros internacionais, tanto sob a forma dos investimentos diretos como na modalidade dos empréstimos comerciais. Ainda que as taxas de crescimento no Brasil tenham sido significativas nos anos 1950, a expansão demográfica contribuiu em grande medida para reduzir o ritmo do crescimento *per capita*, como evidenciado pela comparação com a experiência de outros países que também estavam crescendo rapidamente nesse período, como a Alemanha e o Japão, por exemplo.

Taxas médias de crescimento do PIB *per capita*

Países	1950-1960	1960-1967
Brasil	2,9	1,1
República Federal da Alemanha	6,8	3,1
Coréia do Sul	2,5	5,1
Espanha	2,6	7,2
Estados Unidos	1,1	3,6
Taiwan	3,8	7,1
Japão	7,2	8,6

Fonte: Paul Singer, *A crise do milagre* (1982)

O Plano de Metas de JK: a mística do desenvolvimentismo

A proposta de um Programa de Metas (ou Plano, como ficou mais conhecido), antes mesmo de ser inaugurado o governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1960), constituiu notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo a setores inteiros da economia, em geral na área industrial, mas com grande ênfase naqueles pontos de estrangulamento já detectados em relação à infra-estrutura⁹. As limitações à capacidade de importar já constituíam preocupação essencial da equipe de planejadores, sobretudo no âmbito do BNDE e do Conselho de Desenvolvimento da Presidência da República. O setor de educação também recebeu precoce atenção nesse Plano, embora mais voltado para a formação de pessoal técnico destinado a operar as indústrias básicas e outros setores de infra-estrutura. A construção de Brasília, ao contrário do que se poderia pensar, não fazia parte da concepção original do Plano de Metas, mas dele constava a expansão da rede rodoviária para a interiorização do processo de desenvolvimento.

Como bem ressaltado pelo professor Palazzo, “apesar de muitos identificarem o Plano de Metas como o primeiro plano brasileiro de programação global da economia, em realidade ele apenas correspondeu a uma seleção de projetos prioritários, mas evidentemente, desta vez, com visão mais ampla e objetivos mais audaciosos que os do Plano Salte, buscando

inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado. A sua ênfase recaía, fundamentalmente, no desenvolvimento da infraestrutura e da indústria de base; não estava, no entanto, caracterizando um planejamento global, tanto que, por falta de um esquema racional e adequado de financiamento, acabou por provocar um pesado surto inflacionário”¹⁰.

O Plano de Metas, elaborado sob a orientação de Lucas Lopes e de Roberto Campos, por meio de trabalho conjunto do BNDE e do Conselho Nacional de Desenvolvimento, criado no dia seguinte à posse de JK, dedicou-se a identificar os setores carentes de investimentos – pelo Estado, pela iniciativa privada ou pelo capital estrangeiro – e, dentro de cada setor, as metas, cuidando ainda de se ter um objetivo para cada meta.

“A quantificação desse objetivo, em regra geral, foi feita da seguinte maneira: foram elaborados estudos das tendências recentes da demanda e da oferta do setor e, com base neles, projetou-se, por extrapolação, a composição provável da demanda nos próximos anos, na qual também se considerou o impacto do próprio Plano de Metas. Os resultados dessa extrapolação é que permitiram a fixação de objetivos quantitativos a serem atingidos durante o quinquênio. Esses objetivos foram testados e revistos durante a aplicação do Plano, por meio do método de aproximações sucessivas que constituiu, por assim dizer, o mecanismo de *feedback* do Plano de Metas, conferindo-lhe as características de um planejamento contínuo”¹¹.

Com grande incidência sobre a produção nacional – cerca de um quarto do produto global – e uma grande abertura para o exterior – 44% dos recursos previstos para a implementação do Plano estavam dedicados à importação de bens e serviços –, o Plano de Metas revelou, pela primeira vez, a possibilidade de cooperação entre o setor privado – mobilizado por meio de grupos executivos – e o setor público – organizado em torno do BNDE. A taxa de crescimento da economia ultrapassou as médias dos dois quinquênios anteriores – 7% ao ano entre 1957 e 1962, contra apenas 5,2% nos períodos precedentes, sendo as taxas *per capita* de 3,9% e 2,1% –, contra expectativas pessimistas em relação às possibilidades de serem vencidos aqueles gargalos, apontados como obstáculos fundamentais, em

especial na área externa. Setorialmente, o produto industrial cresceu 11,3% ao ano, ao passo que o agrícola, à taxa mais modesta de 5,8%. A tabela a seguir sumaria as taxas setoriais de crescimento.

Taxas de crescimento do produto e setores (1955-1961)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1955	8,8	11,1	7,7	9,2
1956	2,9	5,5	-2,4	0
1957	7,7	5,4	9,3	10,5
1958	10,8	16,8	2	10,6
1959	9,8	12,9	5,3	10,7
1960	9,4	10,6	4,9	9,1
1961	8,6	11,1	7,6	8,1

Fonte: IBGE

O Plano compreendia um conjunto de 30 metas organizadas nos seguintes setores: energia (com 43,4% do investimento total): elétrica; nuclear; carvão mineral; produção e refinação de petróleo; transportes (29,6% dos recursos previstos): reaparelhamento e construção de ferrovias; pavimentação e construção de rodovias; serviços portuários e de dragagens; marinha mercante; transportes aeroviários; alimentação (com apenas 3,2% dos investimentos previstos): trigo; armazéns e silos; armazéns frigoríficos; matadouros industriais; mecanização da agricultura; fertilizantes; indústrias de base (com 20,4% dos investimentos previstos): siderurgia; alumínio; metais não ferrosos; cimento; álcalis; celulose e papel; borracha; exportação de minérios de ferro; indústria automobilística; construção naval; mecânica e material elétrico pesado; educação (3,4% dos recursos): formação de pessoal técnico.

Entre os setores industriais, o automobilístico foi o que mais recebeu incentivos, especialmente por meio da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (antecessora do Banco Central), que proporcionou facilidades para a entrada de equipamentos importados sem cobertura cambial. Para compensar os efeitos concentradores do crescimento industrial no Centro-Sul, foram estabelecidos incentivos fiscais para o Nordeste, tendo

Celso Furtado assumido a Superintendência do Desenvolvimento dessa região (Sudene), criada nesse período. Brasília, também parte desse esforço de dinamização do *heartland* brasileiro, parece ter consumido cerca de 2% a 3% do PIB durante todo o processo de sua construção, o que não estaria alheio à aceleração do processo inflacionário que foi registrado desde então¹². O Plano logrou, em todo caso, cumprir seus objetivos básicos, que poderiam ser resumidos na arrancada ou aceleração da industrialização e na interiorização do desenvolvimento.

Uma análise mais crítica desse Plano, por Werner Baer, indica que

“[...] não se tratava de um programa de desenvolvimento global, pois não abrangia todas as áreas de investimento público ou as indústrias básicas e, durante um período de cinco anos, não tentou conciliar as necessidades de recursos de 30 setores básicos atingidos pelo Plano com as dos setores não incluídos. As metas deveriam ter sido estabelecidas tanto para o governo quanto para o setor privado. [...] O investimento de infra-estrutura preocupava-se essencialmente com a eliminação de gargalos, tarefa para a qual a Comissão Conjunta já havia lançado as bases. Em muitos casos, foram redigidas metas detalhadas, incluindo muitos projetos individuais, enquanto outras metas foram formuladas somente em termos gerais”¹³.

Entre as heranças menos desejadas do Plano de Metas situou-se o surgimento de um surto inflacionário que se deveu, na análise do professor Palazzo, a dois fatores: a emissão destinada a cobrir os investimentos governamentais; a falta de contrapartida fiscal, unida ao fato de que nenhum esquema especial de sustentação financeira do Plano havia sido formulado.

“Para contrabalançar os efeitos da inflação que se implantava, o Governo Kubitschek lançou uma programação especial, conhecida como Programa de Estabilização Monetária, que deveria cobrir o período 1958-1959, mas esse se mostrou insuficiente em função da estratégia traçada: a elevação espetacular dos meios de pagamentos e os pesados déficits orçamentários. O Programa de Estabilização tentou a redução das despesas públicas e o aumento da receita, bem

como certa limitação ao crescimento do PIB. Não alcançou, no entanto, o seu objetivo e o governo preferiu o caminho da política desenvolvimentista, mesmo em prejuízo das boas relações com entidades financeiras internacionais, em especial com o FMI, que pretendia uma disciplina dos investimentos internos nos programas, como condição para recomendar financiamentos do exterior”¹⁴.

O plano trienal de Celso Furtado: a economia vitimada pela política

Em contraste com o nítido sucesso do Plano de Metas, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado em apenas três meses por uma equipe liderada por Celso Furtado no final de 1962, para já subsidiar a ação econômica do governo João Goulart no seu período presidencialista (do princípio de 1963 a 1965), sofreu o impacto da conjuntura turbulenta em que o Brasil viveu então, tanto no plano econômico como, em especial, no âmbito político. O processo inflacionário e as crises políticas com que se defrontou o governo Jango combinaram-se para frustrar os objetivos desenvolvimentistas do Plano, que buscava retomar o ritmo de crescimento do PIB da fase anterior (em torno de 7% ao ano), ao mesmo tempo em que pretendia, pela primeira vez, contemplar alguns objetivos distributivistas. Estava prevista, em seu âmbito, a realização das chamadas “reformas de base” (administrativa, bancária, fiscal e agrária), ademais do reescalonamento da dívida externa¹⁵.

Era um plano de transição econômica, não de planejamento macrossetorial, e sua interrupção, antes mesmo da derrocada do governo Goulart, torna difícil uma avaliação ponderada sobre seus méritos e defeitos intrínsecos (como o problema das economias de escala no caso da indústria de bens de capital). Ele partia, em todo caso, do modelo de substituição de importações e da noção de que os desequilíbrios estruturais da economia brasileira poderiam justificar uma elevação persistente no nível de preços, de conformidade com alguns dos pressupostos da teoria estruturalista que disputava, então, a primazia conceitual e política com a teoria monetarista, que era aquela preconizada pelo FMI e seus aliados nacionais (já objeto de notória

controvérsia no anterior governo, de JK). O processo inflacionário era, em parte, atribuído a causas estruturais do setor externo (esquecendo-se o efeito do ágio cambial sobre os preços internos) e, em parte, ao déficit do Tesouro como decorrência dos altos investimentos realizados (mas a unificação cambial também privou o Estado de uma fonte de receita substancial, sem considerar a questão salarial, tratada de modo pouco responsável).

Em qualquer hipótese, os objetivos contraditórios do Plano Trienal (reforma fiscal para elevação das receitas tributárias, mas inibição do investimento privado; redução do dispêndio público via diminuição dos subsídios ao trigo e ao petróleo, mas política de recuperação salarial; captação de recursos no mercado de capitais, sem regulação adequada e sem remuneração compensatória da inflação; mobilização de recursos externos num ambiente de crescente nacionalismo e hostilidade ao capital estrangeiro), ademais da aceleração do processo inflacionário (73% em 1963, contra 25% previstos no Plano), condenaram-no ao fracasso antes mesmo que o governo Goulart fosse derrubado numa conspiração militar. A economia cresceu apenas 0,6% em 1963, como reflexo do baixo nível de investimentos realizado no período: na verdade, os investimentos privados cresceram 14% nesse ano, mas eles tinham caído 10% no ano anterior, contra um decréscimo de 18% nos investimentos públicos em 1963. Em síntese, o Plano falhou em seu duplo objetivo de vencer a inflação e promover o desenvolvimento, mas as causas se situam acima e além de sua modesta capacidade em ordenar a atuação do Estado num contexto político que tornava inócua a própria noção de ação governamental.

Produto e inflação (1961-1965)

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7

Fonte: IBGE

No plano institucional, no final do governo Goulart, foi fundada a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes), com o objetivo de realizar estudos para o desenvolvimento de planos para governos futuros¹⁶, que abriria o caminho, a partir de 1964, para o desenvolvimento crescente (e também consciente) de estruturas de planejamento governamental no Brasil. O Estado estava se preparando para guiar e promover o crescimento econômico no Brasil, o que seria efetivado plenamente no contexto do regime militar, que encerrou a breve experiência democrática da República de 1946 e deu início a uma série de ambiciosos planos nacionais de desenvolvimento.

Do ponto de vista constitucional, as condições foram dadas para que os processos de planejamento e de gestão administrativa e de intervenção do Estado no terreno econômico pudessem se dar da maneira mais rápida possível, com a adoção de alguns instrumentos legais que facilitaram esses processos. Em primeiro lugar, o Ato Institucional de abril de 1964 estabeleceu prazos fatais para a tramitação no Legislativo de projetos de iniciativa do Poder Executivo, ao passo que o Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, deu ao presidente da República a faculdade de baixar decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, o que incluía, igualmente, a maior parte das intervenções do Estado no campo econômico¹⁷.

O Paeg do governo militar: o Estado interventor

O regime inaugurado em abril de 1964 começou a atuar em clima de estagnação econômica e de aceleração inflacionária, justificando preocupações sobretudo no campo da estabilização e da correção de rumos. O Plano de Ação Econômica do Governo na gestão do general Castelo Branco (1964-67) atuou basicamente no nível da política econômica e seus instrumentos básicos, como a política monetária, mas ele também atacou as causas estruturais da inflação (custos da política substitutiva, inelasticidades setoriais). O Paeg optou por um combate progressivo ou gradual à inflação e postulou a manutenção da participação do trabalho (cerca de 65% em 1960) no produto a custo de fatores, meta que seria cumprida por meio de uma adequada

política salarial, ademais de objetivar atenuar as desigualdades regionais de renda através da concessão de caráter prioritário aos investimentos no Norte e Nordeste¹⁸. Ele procurou, por outro lado, incentivar as exportações, via política cambial, e os investimentos estrangeiros.

O Paeg reduziu de fato a inflação, embora em proporções inferiores àquelas que ele próprio tinha estabelecido como limites anuais (25% em 1965 e 10% em 1966) e tampouco conseguiu realizar altas metas de crescimento.

Produto e inflação (1964-1968)

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da produção industrial (%)	Taxa de inflação (%)
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7
1966	6,7	11,7	41,3
1967	4,2	2,2	30,4
1968	9,8	14,2	22,0

Fonte: IBGE

Seus efeitos foram basicamente institucionais, consistindo numa ampla reorganização da ação do Estado e preparando-o para as próximas etapas de alto intervencionismo governamental na economia – contra a própria filosofia econômica do regime em vigor –, a começar por um sensível aumento da carga tributária. De fato,

“[...] apesar de todo o seu compromisso aberto com o capitalismo como fonte de acumulação de capital, o modelo nunca correspondeu a um protótipo de livre iniciativa. A estratégia econômica brasileira foi mais pragmática, enraizando-se em uma tradição intervencionista. A participação do governo na economia, que fora objeto de crítica em 1963 [...], aumentou após a intervenção militar. O investimento público, seja diretamente na infra-estrutura, seja por meio de empreendimentos estatais, teve aumentada a sua porcentagem na formação de capital. A regulação da atividade econômica não se abateu. [...] Expandiu-se o controle público sobre os recursos, por meio tanto dos impostos quanto da poupança forçada, acumulada pelo sistema de previdência

social. [...] O modelo foi louvado pelo extraordinário crescimento que propiciou entre 1968 e 1973: uma taxa de expansão agregada de mais de 10% ao ano não é pouca coisa. Também foi criticado por seu fracasso em distribuir renda e oportunidades de forma mais equitativa”¹⁹.

Talvez até mais importante do que suas realizações econômicas, o Paeg permitiu a implementação de amplo programa de reformas institucionais, nos planos fiscal (tributário-orçamentário), monetário-financeiro, trabalhista, habitacional e de comércio exterior. No campo tributário, as mudanças atingiram quase todos os impostos (inclusive tarifas aduaneiras), operando-se a substituição dos velhos tributos sobre a produção e o consumo (como Selo e Vendas e Consignações) pelo IPI e pelo ICM. De modo geral, o Paeg, mesmo não alcançando suas metas, logrou um nível razoável de estabilização econômica, efetuou uma importante reforma do Estado nas áreas gerencial e orçamentária, preparando, portanto, as bases para o crescimento do país no período subsequente. No lado menos brilhante da herança deixada, do ponto de vista dos instrumentos macroeconômicos, deve ser registrado o instituto da correção monetária, que permeou as reformas realizadas naquela conjuntura e que sustentou a tolerância inflacionária em que o Brasil passou a viver a partir de então.

No plano das instituições, essa época consolida a formação de uma espécie de aliança tácita entre militares e tecnocratas (que envolveu diplomatas, igualmente) que se prolongaria durante todo o período autoritário e mais além, deixando marcas no funcionamento ulterior do Estado brasileiro, em especial no plano da carga fiscal e no das suas responsabilidades indutoras, reguladoras e promotoras do desenvolvimento. Na área polêmica das chamadas “reformas de base”, o governo lançou, em novembro de 1964, o que denominou de Estatuto da Terra, prevendo a desapropriação e o acesso à propriedade rural improdutiva, a colonização de terras livres e uma série de modalidades de assistência às atividades agrícolas pela formação de cooperativas, garantia de preços mínimos e disseminação de novas técnicas de produção.

Ainda no plano institucional, o Estado brasileiro tinha avançado na experiência de planejamento: foi criado, em 1964, por inspiração do ministro

Roberto Campos, do Planejamento, um Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada, que se ocupou do sistema de acompanhamento das medidas propostas no plano do governo e que logo depois se converteu no Ipea²⁰. De fato, a partir desse período e até o final da era militar se assiste à consolidação de um modelo de gestão pública que passa a atribuir às instituições de planejamento uma grande parte de responsabilidade pela condução, de forma relativamente autônoma, das atividades econômicas, tendo sempre como objetivo o aprofundamento do processo de industrialização. Peça-chave no processo de reforma administrativa e de modernização do Estado brasileiro foi o Decreto-Lei nº 200, de 1967, que efetuou uma reforma gerencial nos modos de gestão do setor público.

No que se refere especificamente ao planejamento econômico, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral

“[...] passou a dispor, potencialmente, de maior autoridade do que qualquer outro. Isso deveu-se ao fato de esse órgão desempenhar o papel de agência central no que concerne ao sistema de planejamento e ao sistema de contabilidade e auditoria interna (anteriormente uma atribuição do Ministério da Fazenda), e, mais tarde, ao sistema de controle das empresas estatais e das autarquias e fundações, sobrepondo-se ao controle setorial exercido até então apenas pelos diversos ministérios”²¹.

O planejamento se consolida: o Plano Decenal e o PED

O governo do marechal Costa e Silva (1967-1969) recebeu como herança um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado nos últimos dias do governo Castelo Branco pelo Ipea, que seria um roteiro de desempenho para o período 1967-1976 (que não chegou, contudo, a ser posto em execução). Já com o Paeg bem avançado, o ministro Roberto Campos encomendou ao presidente do Ipea, João Paulo dos Reis Velloso, a elaboração de um plano estratégico decenal que comportou, na verdade, duas partes: um documento de análise global, que era um modelo

macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil num espaço de dez anos (redigido pelo economista Mario Henrique Simonsen), e um conjunto de diagnósticos setoriais, sob responsabilidade do próprio Ipea, que servia de base para as ações propriamente programáticas, inclusive na área cultural, num período de cinco anos²².

Em sua despedida (em março de 1967), ao transmitir o cargo ao ministro Hélio Beltrão, o ministro Roberto Campos indicou que

“[...] buscou-se nele formular uma estratégia de desenvolvimento a longo prazo, para escapar ao hábito constante da improvisação imediatista, que sacrifica o futuro ao presente, por não compreender o passado; uma programação quinquenal de investimentos, para racionalizar e melhor coordenar a ação dos diversos órgãos governamentais; um conjunto de indicações sobre as políticas gerais – de crédito, de orçamento e de câmbio – necessárias para compatibilizar a promoção do desenvolvimento com o combate à inflação. [...] O planejamento que concebemos para uma sociedade democrática é um planejamento de moldura e de contexto econômico para o conjunto de decisões de economia. É executivo, no tocante à ação do Estado, e indicativo no tocante ao setor privado. [...] Mas o plano não é um episódio, é um processo. Não é um decálogo, é um roteiro; não é uma mordaça e sim uma inspiração; não é um exercício matemático e sim uma aventura calculada. [...] Planejar é disciplinar prioridades, e prioridade significa postergar uma coisa em favor de outra”²³.

Segundo Roberto Campos, o Plano Decenal compreendia um plano de perspectiva, no qual se estabeleciam metas e se formulava uma estratégia decenal de desenvolvimento, preparando-se também um programa quinquenal de investimentos, no qual se incluíam orçamentos de formação de capital em três níveis: orçamentos regulares, cobrindo a administração central do governo federal, agências autônomas e sociedades de economia mista, com previsões de todos os investimentos dessas entidades; orçamentos específicos para os governos estaduais e municipais dentro dos setores especialmente examinados no plano, os quais representavam entre 80% e 90% da formação de capital dos estados e municípios; projeções estimadas dos investimentos

de empresas privadas no setores especificamente mencionados no plano (habitação, aço, metais não ferrosos, indústria mecânica e elétrica, produtos químicos de base, infra-estrutura, construção, comunicações, energia elétrica e mineração)²⁴.

Como indica ainda o professor Palazzo, “o Plano Decenal não apresentava uma programação rígida para a década, mas abrangia o estudo prospectivo do consumo e orientava os investimentos federais acima de outros programas que viessem a ser elaborados pelas administrações do período”. Ele

“[...] estabeleceu uma série de disciplinas quanto à utilização dos recursos ao longo da década e criou um estilo normativo inteiramente novo no País, com os orçamentos básicos setoriais sob controle do governo central e a indicação das providências institucionais a serem adotadas por meio de orçamento-programa. Como programação global, estabeleceu prioridades estruturais: a consolidação da infra-estrutura e das indústrias de base, a revolução da tecnologia no campo e a atualização do sistema de abastecimento. Como medidas sociais, definiu a revolução pela educação e a consolidação da política habitacional lançada pelo Paeg. Previa, ainda, a reforma administrativa e um sistema de proteção à empresa privada nacional”²⁵.

Como documento de trabalho a prazo médio, o governo elaborou, já sob orientação do novo ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, um Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1968-1970, enfatizando as metas setoriais definidas no Plano Decenal. Apresentado em julho de 1967, ele consistia, numa primeira fase, de diretrizes de política econômica e de diretrizes setoriais, com alguns vetores de desenvolvimento regional. O governo reconhecia a existência de um processo inflacionário e se propunha estimular adequadamente o setor privado²⁶. Estava expresso o objetivo de se ter um projeto nacional de desenvolvimento, que se utilizaria da noção de planejamento para lograr alcançar suas metas explícitas. A orientação metodológica adotada reconhecia o esgotamento do ciclo anterior de substituição de importações e admitia a crescente

participação do setor estatal na economia brasileira, via concentração de investimentos em áreas ditas estratégicas, em geral na infra-estrutura²⁷. A elevada taxa de crescimento do produto em 1968 e a redução do nível de preços criaram uma boa base de transição para a fase de crescimento acelerado que se seguiu.

Taxas de crescimento do produto e setores (1968-1973)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1968	9,8	14,2	1,4	9,9
1969	9,5	11,2	6,0	9,5
1970	10,4	11,9	5,6	10,5
1971	11,3	11,9	10,2	11,5
1972	12,1	14,0	4,0	12,1
1973	14,0	16,6	0,0	13,4

Fonte: IBGE

Embora não hostil ao ingresso de investimentos diretos estrangeiros no setor produtivo brasileiro, o PED tinha como um dos seus diagnósticos centrais a constatação da necessidade da participação do setor estatal no preenchimento dos chamados espaços vazios da economia, de modo a não permitir a consolidação do capital estrangeiro em áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento, inclusive com uma avaliação setorial de novas oportunidades de substituição de importações. Ele foi complementado por uma série de planos setoriais ou regionais, como o Programa de Integração Nacional, voltado para o Nordeste e a Amazônia; o Proterra, visando dar exequibilidade à reforma agrária; o Provale, programação de infra-estrutura para o vale do rio São Francisco; o Prodoeste, incentivos para o Centro-Oeste; o Prorural, estendendo aos trabalhadores do campo os benefícios da previdência social, e o Programa de Integração Social, que visa à participação dos trabalhadores do setor privado no valor agregado pela atividade empresarial²⁸.

No plano macroeconômico e das políticas econômicas setoriais, o governo deu grande estímulo às exportações, instituindo o regime de câmbio flexível (criado em agosto de 1968) e uma série de isenções de impostos

indiretos (IPI, ICM) e diretos (renda), direitos de *drawback* e créditos fiscais para as empresas que destinassem sua produção, no todo ou em parte, aos mercados externos. Como sintetizou Roberto Campos, o PED acentuou mais objetivos gerais e diretrizes de política do que compromissos com metas quantitativas, exceto no tocante à programação plurianual de investimentos, em que aproveitou essencialmente o programa de investimentos anteriormente formulado para os primeiros três anos de execução do Plano Decenal²⁹.

O planejamento na era militar: o I e o II PND e a “fuga para a frente”

No governo do general Emílio Médici (1970-1974), o debate econômico e político, já de ordinário restrito, comportou algum grau de ceticismo quanto às eventuais virtudes do planejamento governamental de longo prazo. O ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, chegou a considerar algumas dessas tentativas de planejamento estatal como uma espécie de futurologia, considerando que a ação do governo, no campo econômico, tem que ser meramente instrumental³⁰. Ele preconizava libertar o empresário das regulamentações sibilinas, da política econômica contraditória e da prepotência do burocrata despreparado, pedindo ainda para que se deixasse funcionar o mercado, estimulando a concorrência e criando as condições para que o sistema de preços reflita, efetivamente, a escassez relativa dos fatores de produção³¹.

Em todo caso, o ministério do Planejamento divulgou, em 1º de outubro de 1970, o chamado Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo para o período 1970-1973, esclarecendo que não se tratava de um novo plano global e que o trabalho de diretrizes governamentais, tal como explicitado pelo ministro Reis Velloso, deveria complementar-se com dois outros documentos: o novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973; e um primeiro plano nacional de desenvolvimento, previsto para ser implementado entre 1972 e 1974.

O objetivo básico do Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do

século, estando nele definidas quatro áreas prioritárias: educação, saúde e saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. Como metas econômicas, ele pretendia: assegurar uma taxa de crescimento entre 7% e 9% ao ano, em termos reais, evoluindo para 10% ao fim do período; a expansão crescente do emprego, da ordem de 2,8% a 3,3% até 1973; inflação decrescente, em nível não superior a 10% em 1973; elevação do investimento, da média de 15% a 16%, para mais de 18% até 1975³². O plano previa ainda a expansão, considerada necessária, da receita das exportações pelo menos à taxa média de 7% a 10% ao ano, de maneira a evitar o aumento rápido do endividamento externo e problemas futuros de balanço de pagamentos.

O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), elaborado, como o segundo, sob a orientação do ministro do Planejamento Reis Velloso, esteve mais voltado para grandes projetos de integração nacional (transportes, inclusive corredores de exportação, telecomunicações), ao passo que o segundo, na presidência Geisel (1974-1979), foi dedicado ao investimento em indústrias de base (em especial, siderúrgica e petroquímica). Ele buscava alcançar a autonomia em insumos básicos, mas já num contexto de crise energética (daí sua ênfase na energia, com destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, ademais do programa do álcool e a construção de hidrelétricas, a exemplo de Itaipu). O desenvolvimento científico-tecnológico tampouco foi deixado de lado, como revelam planos especiais feitos nessa área, com volumosos recursos alocados à formação de recursos humanos, mas também ao desenvolvimento de novas tecnologias.

O primeiro plano, segundo Roberto Campos, oficializou ambiciosamente o conceito de “modelo brasileiro”, definindo-o como o modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no espaço de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida. Esse modelo nacional deveria, por um lado, criar uma economia moderna, competitiva e dinâmica, e por outro lado, realizar democracia econômica, social, racial e política. Entre seus pontos essenciais estava a influência crescente do governo, mediante expansão dos investimentos e uso da capacidade

regulatória, que era considerada como uma incorporação dos modernos instrumentos de evolução das economias desenvolvidas³³.

Esse período correspondeu, portanto, ao ponto alto do planejamento governamental no Brasil e o papel do Estado, não restrito à elaboração de planos e à regulação geral da economia, foi muito mais extenso e intrusivo do que em qualquer outra época da história econômica passada e contemporânea. Instituições públicas e agências diretas controlavam amplos setores da vida nacional, a começar pelas mais diversas políticas setoriais, não apenas comercial, aduaneira e industrial, mas também no plano financeiro e creditício (bancos de desenvolvimento, de habitação e regionais, financiamentos a setores privilegiados), no campo diretamente produtivo e no de controle de preços, sem mencionar o desenvolvimento regional e vários projetos de grande porte. As empresas públicas eram consideradas como parte do arsenal de políticas do governo³⁴.

Foi no âmbito do I PND que foram elaborados os planos ou empreendidas as obras para grandes projetos na área de infra-estrutura, como a ponte Rio – Niterói, a rodovia Transamazônica, a hidrelétrica de Três Marias, a barragem de Itaipu, entre outras. O apoio financeiro viria não apenas das agências financeiras da União (BNDE, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal), como das instituições financeiras multilaterais e do mercado internacional de capitais. Outros programas compreendiam a expansão da siderurgia, o petroquímico, os corredores de exportação, a construção naval, a primeira central nuclear em Angra dos Reis, ademais de um conjunto de hidrelétricas, de programas de mineração e de comunicações³⁵.

Com duração mais longa do que o primeiro, o II PND (1974-1979) ia além do Plano Decenal, que estava previsto terminar em 1976. Ele traçou o perfil do Brasil como uma grande potência emergente e fixava a renda *per capita* acima de mil dólares em 1979, ou seja, o dobro da renda média nos primeiros anos da década anterior. Já em 1977 previa um PIB superior a 100 bilhões de dólares, conferindo ao Brasil a posição de oitavo mercado mundial, ao passo que o comércio exterior, previsto alcançar nas duas direções a cifra de 40 bilhões de dólares, seria 15 vezes o registrado em 1963. Em seu âmbito seriam desenvolvidos

dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e o primeiro plano nacional de pós-graduação. Como pontos frágeis, num momento de crise do petróleo, registre-se que o Brasil importava mais de dois terços do combustível consumido, correspondendo esse produto a 48% da energia utilizada³⁶.

Segundo uma obra de síntese, o II PND

“[...] foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas. Partindo da avaliação de que a crise e os transtornos da economia mundial eram passageiros e de que as condições de financiamento eram favoráveis (taxas de juros *ex ante* reduzidas e longo prazo para a amortização), o II PND propunha uma ‘fuga para a frente’, assumindo os riscos de aumentar provisoriamente os déficits comerciais e a dívida externa, mas construindo uma estrutura industrial avançada que permitiria superar a crise e o subdesenvolvimento. Ao invés de um ajuste econômico recessivo, conforme aconselharia a sabedoria econômica convencional, o II PND propunha uma transformação estrutural”³⁷.

Grande parte do financiamento para os empreendimentos produtivos deveria vir de fontes externas, aumentando em conseqüência o volume da dívida externa. As empresas estatais ocuparam o centro do palco desse espetáculo de industrialização substitutiva. Os gigantescos investimentos a cargo da Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás, Embratel e outras empresas públicas eram o sustentáculo do programa³⁸.

O Brasil ainda manteve, a despeito da estagflação na maior parte dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), altas taxas de crescimento do PIB, a partir de um pico de 14% em 1973 e de quase 10% em 1976, mas às custas de um desequilíbrio crescente nas transações correntes e de uma multiplicação por três da dívida externa líquida entre 1974 e 1979. A própria decisão pela implementação do II PND nesse quadro recessivo significou a subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo³⁹.

Taxas de crescimento do produto e setores (1974-1979)

Ano	PIB	Indústria	Agricultura	Serviços
1974	9,0	7,8	1,0	9,7
1975	5,2	3,8	7,2	2,9
1976	9,8	12,1	2,4	8,9
1977	4,6	2,3	12,1	2,6
1978	4,8	6,1	-3,0	4,3
1979	7,2	6,9	4,9	6,7

Fonte: IBGE

O II PND, caracterizado por uma alteração nos rumos da industrialização brasileira, até então centrada na indústria de bens de consumo duráveis, contemplava pesados investimentos nas seguintes áreas: insumos básicos: metais não ferrosos, exploração de minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose; infra-estrutura e energia: ampliação da prospecção e produção de petróleo, energia nuclear, ampliação da capacidade hidrelétrica (Itaipu) e substituição dos derivados de petróleo por energia elétrica e pelo álcool (Proálcool), expansão das ferrovias e a utilização de carvão; bens de capital: mediante garantias de demanda, incentivos fiscais e creditícios, reservas de mercado (lei de informática) e política de preços. Os investimentos estatais adquiriram inclusive uma dimensão regional, com a distribuição espacial dos principais projetos.

Os efeitos positivos do II PND só se fariam sentir em meados da década seguinte, sobretudo no setor de bens intermediários, mas já a partir de 1976 ele começou a enfrentar problemas operacionais. Outras insuficiências se revelariam no não fechamento da dependência tecnológica e no não tratamento da questão social, ou distributiva. O segundo choque do petróleo, em 1979, acarretou a regressão do alto desempenho econômico observado até então, bem como o declínio da própria noção de planejamento econômico, antes mesmo que a crise da dívida externa mergulhasse o Brasil numa longa fase de baixo crescimento e inflação elevada a partir daí e até a introdução do Plano Real, em 1994.

A fase final do regime militar, cujo início data da crise da dívida externa em 1982, desenvolve-se numa atmosfera de graves turbulências econômicas e políticas, marcada entre outros elementos, pelo movimento em prol de eleições diretas para a Presidência da República. Naquele período, era nítido o contraste entre os principais indicadores macroeconômicos (crescimento, taxa de inflação, contas externas) dessa fase com aqueles que tinham caracterizado o período do milagre econômico, como a tabela abaixo pode demonstrar.

Indicadores econômicos do período militar, 1970-1984

Ano	Crescimento do PIB (%)		Balanço de pagamentos*	Dívida externa*	Dívida/ PIB	Taxa de inflação
	Nominal	Por habit.				
1970	10,4	7,2	-562	5.295	12,5	19,5
1971	11,3	8,6	-1.307	6.622	13,3	20,3
1972	12,1	9,4	-1.489	9.521	16,3	17,3
1973	14,0	11,3	-1.688	12.572	15,9	14,9
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
1981	-3,1	-5,3	-11.734	61.411	23,3	109,9
1982	1,1	-1,2	-16.310	70.198	25,8	95,5
1983	-2,8	-5,0	-6.837	81.319	39,4	154,5
1984	5,7	3,4	45	91.091	43,1	220,6

* = US\$ milhões

Fonte: IBGE

De fato, uma agregação desses dados por médias decenais revela uma flagrante inversão de tendências entre os anos 1970, caracterizados por altas taxas de crescimento real do produto, a despeito mesmo da crise do petróleo, e a década seguinte, não sem motivo chamada de “perdida”, tanto em virtude do medíocre desempenho econômico, sobretudo no crescimento real por habitante, como em razão da aceleração inflacionária.

Indicadores econômicos agregados para os anos 1970 e 1980

(PIB: taxa média anual; inflação: variação mediana)	1971-80	1981-90
Crescimento do PIB real	8,5	1,5
Crescimento do PIB real por habitante	5,9	-0,4
Inflação (deflatores do PIB)	40,9	562,9

Fonte: Banco Mundial

Instabilidade macroeconômica e planos tentativos de estabilização

A economia brasileira atravessou um longo período de estagnação com inflação alta durante a fase final do regime militar e durante o processo de redemocratização: a renda *per capita* encontrava-se, em 1994, no mesmo patamar conhecido em 1980. O planejamento governamental, tal como conhecido na fase anterior, encontra-se desarticulado e tanto o III PND como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República permanecem no papel. Nesse ínterim, o Brasil conheceu, apenas e tão somente, planos de estabilização, seis no total, com uma duração média de 18 meses cada um e uma nítida aceleração inflacionária após cada um deles.

A primeira tentativa de controle da inflação, no governo José Sarney (1985-1990) deu-se mediante um tratamento de choque, o Plano Cruzado (fevereiro de 1986), caracterizado pelo congelamento de preços, tarifas e câmbio e pela troca de moeda. Ele foi seguido, oito meses depois, pelo Plano Cruzado 2, já num contexto de aumento de tarifas e de reajuste generalizado de preços, com a conseqüente reindexação da economia e a criação de um gatilho salarial (cada vez que a inflação superasse 20%, o que passou a ser freqüente). O Plano Bresser (junho de 1987) traz novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis.

A Constituição de 1988, numa demonstração da preservação dos instintos de planejamento na sociedade, institui o Plano Plurianual como o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro. O PPA deveria estabelecer, de forma regionalizada,

as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e, consoante uma prática já iniciada pelos governos militares, a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas.

Poucos meses depois de promulgada a nova Constituição, o Brasil conhecia nova tentativa de estabilização, o Plano Verão (janeiro de 1989), também marcado pelo congelamento de salários e tarifas e novamente caracterizado por uma reforma monetária que, ao cortar três zeros do cruzado, converteu-o em cruzado novo. Seus efeitos foram igualmente efêmeros, pois a inflação já chegava a 10% no quarto mês de vigência. Doravante, o governo Sarney não mais conseguirá, a despeito de diferentes tentativas de contenção dos preços e outras medidas emergenciais, estabilizar a economia e fazer retroceder a inflação: essa, que no início do mandato presidencial se situava em torno de 250% ao ano (mas com tendência a 1.000%) e que tinha conhecido o curto retrocesso do Plano Cruzado, acelera-se pouco a pouco, até aproximar-se da hiperinflação no final do governo, em março de 1990. Os dados da tabela abaixo são eloqüentes a esse respeito.

Indicadores econômicos, governo Sarney: 1985-1989

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança	Taxa	Taxa
	US\$ milhões	% real	% PIB	inflação	desemprego
1985	211,1	7,9	20,3	235	5,3
1986	257,8	8,0	18,0	65	3,6
1987	282,4	3,6	22,7	416	3,7
1988	305,7	-0,2	25,7	1.038	3,8
1989	415,9	3,3	27,1	1.783	3,3

Fonte: IBGE

O sucessor de Sarney, Fernando Collor de Mello, o primeiro a ser eleito por voto direto após o longo interregno ditatorial, começa o seu mandato, em 15 de março de 1990, em uma atmosfera política sobrecarregada pela conjuntura de crise econômica e de aceleração inflacionária (ritmo anual de 2.750%). Os numerosos mecanismos de indexação e de correção de valores contratuais, estabelecidos desde meados dos anos 1960 (e que davam certa margem de manobra aos agentes econômicos), evitavam que a economia submergisse na voragem da hiperinflação, a despeito de taxas inaceitáveis para outras economias.

O Plano Collor, lançado imediatamente após a inauguração do seu mandato, representou, provavelmente, o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: uma nova reforma monetária se faz ao custo de um confisco de todas as aplicações financeiras e um limite aos saques das contas à vista. A inflação cai a 3% ao mês, mas volta a subir para 20% em seis meses, o que determina a preparação de novo plano de tabelamento e congelamento (o Collor 2, de fevereiro de 1991), com novo surto inflacionário poucos meses depois.

Um programa de reforma tarifária, iniciado em outubro de 1990 e finalizado em julho de 1993, traz os direitos aduaneiros aplicados na importação de uma média de 43% em 1989 (mas com picos tarifários de 105%, ou até mesmo de 200% para alguns bens) a 14% aproximadamente, em 1994, o que obriga os industriais a se preocupar com a competitividade interna de seus produtos, algo impensável até então. A abertura da economia brasileira, condenada pelos antigos beneficiários do protecionismo, permite abaixar os preços relativos dos produtos industriais e, também, eliminar várias fontes de fricção comercial (e política) com o principal parceiro individual do Brasil, os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que facilitava as negociações comerciais multilaterais no âmbito da rodada Uruguai do GATT.

Realizado o *impeachment* do presidente Collor, em setembro de 1992, o vice-presidente Itamar Franco demonstra sua impaciência com o alto nível das taxas de juros por meio da troca sucessiva, no início de sua administração, de vários ministros das finanças e de presidentes do Banco Central. A despeito das diversas tentativas conduzidas na segunda fase do governo

Collor e a partir de então, a inflação permanece elevada durante toda a primeira metade dos anos 1990, atingindo um ritmo (cerca de 40% ao mês) que em outros países significaria hiperinflação.

Indicadores econômicos, governos F. Collor e I. Franco: 1990-1994

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança	Taxa	Taxa
	US\$ milhões	% real	% PIB	inflação	desemprego
1990	469,3	- 4,3	18,0	1.477	4,3
1991	405,7	1,3	11,4	480	4,8
1992	387,3	- 0,5	12,9	1.158	5,8
1993	429,7	4,9	14,6	2.708	5,3
1994	543,1	5,9	16,6	1.094	5,1

Fonte: IBGE

O terceiro (mas não o último) ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, que tinha começado pelas Relações Exteriores (até maio de 1993), dá início a um plano de estabilização em três etapas, visando não apenas conter, mas eliminar as fontes e as pressões inflacionistas na economia. Pela primeira vez em muitos anos, atacaram-se previamente as causas da inflação – o déficit público, principalmente – em lugar de se tentar, pelos mecanismos conhecidos (controle de preços e salários, por exemplo), simplesmente minimizar os seus efeitos.

O Plano Real, implementado progressivamente a partir de dezembro de 1993 e finalizado mediante troca do meio circulante em julho seguinte, trouxe, finalmente, estabilidade econômica e condições para a retomada do planejamento governamental. Um primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, teve como objetivo tão simplesmente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo. Já o PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e os “projetos estruturantes”, ao passo que o Programa “Brasil em Ação” agregou ao plano o gerenciamento de grandes empreendimentos estratégicos. Entre os eixos estratégicos de integração, definidos no início do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), estavam

os transportes, a energia, as telecomunicações, bem como novas tecnologias.

O PPA seguinte, válido para o período 2000-2003, inovou ao introduzir na Administração Pública Federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos. Em todo caso, ambos os PPAs foram fortemente perturbados em sua implementação pelo ciclo de crises financeiras internacionais que, iniciadas no México, no final de 1994, prolongaram-se pela Ásia e Rússia em 1997 e 1998 e terminaram por atingir igualmente o Brasil em setembro desse ano, obrigando a um plano de sustentação com o FMI e países credores por um valor de 41,5 bilhões de dólares.

**Indicadores econômicos dos dois governos Fernando Henrique Cardoso:
1995-1998 e 1999-2002**

Ano	PIB, valor e crescimento		Poupança	Taxa	Taxa
	US\$ milhões	% real	% PIB	inflação	desemprego
1995	705,4	4,2	20,3	21,9	4,4
1996	775,5	2,6	18,0	9,1	5,2
1997	807,8	3,2	17,7	4,3	5,1
1998	787,5	0,1	17,2	2,5	7,2
1999	529,4	0,8	16,0	8,4	7,3
2000	588,0	4,3	17,7	5,2	7,6
2001	510,4	1,3	18,1	7,7	6,8
2002	456,2	1,9	18,3	12,5	10,5

Fonte: IBGE

Um intenso processo de reformas, marcou a primeira administração Cardoso, tanto no âmbito do Estado (reformas administrativa, da previdência social, etc.), como no ambiente regulatório de vários setores da economia, infra-estrutura e comunicações, em especial. Mudanças organizacionais importantes ocorreram no plano das funções do Estado. O antigo Dasp, que tinha sido extinto em 1986 para dar lugar a uma Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, foi reconstituído em 1990, com a criação da Secretaria de Administração Federal da Presidência da República.

A SAF foi transformada em Ministério da Administração e da Reforma do Estado no início da primeira presidência Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que por sua vez será fundido com o Ministério do Planejamento no início da segunda presidência FHC, passando a ser chamado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴⁰.

Uma Lei de Responsabilidade Fiscal veio completar, no ano 2000, o novo sistema de controle das despesas públicas, estabelecendo limites para os pagamentos de pessoal, para a dívida pública, para os gastos correntes (monitorados de perto nos períodos eleitorais), bem como no que se refere aos investimentos e despesas extraordinárias, que não podem ser programados sem uma indicação precisa quanto à fonte de financiamento. Trata-se, em grande medida, de um código de conduta que, bem mais do que operar a harmonização orçamentária na administração, contribuiu para mudar radicalmente os métodos de gestão pública no Brasil.

A experiência do “Brasil 2020”

A experiência mais recente de planejamento governamental integrado no Brasil, ainda que não com o sentido de efetuar-se uma orientação precisa para os investimentos públicos ou para organização orçamentária das atividades do Estado, deu-se no período da presidência de Fernando Henrique Cardoso, no quadro da antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República (sob a gestão do embaixador Ronaldo Mota Sardenberg). O projeto Brasil 2020, elaborado em 1998, consistiu num exercício de reflexão, com o objetivo de traçar visões sobre o futuro do Brasil e, com isso, orientar a elaboração de alguns cenários exploratórios para guiar o itinerário brasileiro de desenvolvimento.

Para sua melhor consecução, a tarefa foi dividida em três fases: elaboração de cenários prospectivos sobre o País, com horizonte no ano 2020; elaboração de um cenário desejado (normativo) com base nos anseios e expectativas da nação brasileira; e definição das linhas referenciais e delineamento de um projeto estratégico de desenvolvimento de longo prazo para o Brasil⁴¹. Consultas a especialistas e diversas reuniões de trabalho permitiram ao corpo técnico da SAE montar três cenários ditos

“exploratórios”, de longo prazo (designados pelos nomes indígenas de Abatiapé, Baboré e Caaetê). Esses cenários procuraram analisar possíveis futuros alternativos, com base numa montagem técnica de combinações plausíveis de condicionantes e variáveis e não embutiram desejos ou preferências dos formuladores. Eles indicaram, sobretudo, as diferentes alternativas de evolução futura da realidade dentro de limites de conhecimento antecipáveis⁴².

Segundo o cenário Abatiapé, por exemplo, em 2020, o Brasil é uma potência econômica sólida e moderna, mas ainda apresenta níveis de desequilíbrio social. Tem-se a aceleração do crescimento econômico, mas registram-se ainda graves problemas sociais e regionais, por força da persistência da má distribuição de renda e da concentração espacial da economia. No cenário Baboré, em contrapartida, o Brasil de 2020 apresenta-se como uma sociedade mais justa. O papel do Estado concentra-se na redução da pobreza absoluta e do hiato entre ricos e pobres, (mas) a participação do país no comércio exterior permanece em menos de 1%. No cenário Caaetê, finalmente, o mais pessimista, em 2020,

“[...] o Brasil enfrenta crises de instabilidade política e econômica, cujo prolongamento leva ao agravamento dos problemas sociais. O quadro de instabilidade é, em larga medida, decorrente da não-concretização das reformas estruturais. [...] A vulnerabilidade do País é agravada diante da prevalência de um cenário internacional de fragmentação, com recrudescimento do protecionismo. O Brasil perde espaços no mercado mundial, fechando-se em si mesmo, sem possibilidade de contar com fatores externos capazes de impulsionar o crescimento econômico”⁴³.

A partir dos cenários exploratórios foi possível traçar um cenário desejado, dito Diadorim. A esse cenário, atribuiu-se a expressão da vontade e das aspirações da coletividade, refletindo seus anseios e delineando o que se esperaria alcançar num horizonte dado de tempo (2020). Os insumos para o projeto “desejado” foram gerados por meio de consultas a especialistas brasileiros, que redigiram estudos em diversos campos de interesse para o desenvolvimento nacional (sistema político, federação, educação, reforma

do Estado, inserção social e racial, inserção internacional).

O cenário Diadorim foi descrito como uma imagem-objetivo, para a definição das ações necessárias e adequadas para desatar o processo de mudança na realidade brasileira que, ao longo de mais de duas décadas (a partir de 1996, ano-base a partir do qual se traçou uma “cena de partida”), deveria aproximar o Brasil e sua sociedade daquele futuro almejado.

Qual seria esse futuro? Segundo a síntese oferecida em seminário nacional, em novembro de 1998, no ano de 2020,

“[...] o Brasil deverá ser uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional. Apresentará uma inserção competitiva no contexto internacional de modo a ocupar posição de destaque na economia mundial, com a conservação de sua soberania e desfrutando uma economia sólida e dinâmica. Deverá ter uma cidadania forte, uma sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política. O sistema político será estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada. O Brasil deverá contar com um Estado regulador que promova o desenvolvimento econômico e social, proteja o meio ambiente e garanta os direitos humanos. A identidade cultural deverá estar reforçada como síntese de múltiplas civilizações, com a valorização das diversidades de etnias, gêneros, credos e religiões. Os ecossistemas estarão conservados, com os recursos naturais e a biodiversidade aproveitados de forma sustentável, graças à capacitação nas tecnologias relevantes. O espaço nacional estará distribuído de forma equilibrada, com a redução dos desníveis regionais e sociais, bem como o equacionamento da questão agrária”⁴⁴.

Os principais vetores do projeto “desejado” estavam articulados em torno de aspirações mais usualmente citadas nas pesquisas conduzidas pelo projeto: equidade e justiça social, com qualidade de vida, seguindo-se desenvolvimento econômico e, depois, desenvolvimento político-institucional. Cultura e democracia também eram aspirações valorizadas, mas com uma incidência média, logo seguida pela inserção mundial soberana.

Notas

- ¹ O estudo clássico sobre as formas de intervenção do Estado na atividade econômica, com referência direta à experiência histórica brasileira até meados dos anos 1960, é o trabalho de: VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico: o direito-público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- ² Cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. A experiência brasileira de planejamento. In: SIMONSEN, Mario Henrique; CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1974. p. 47.
- ³ Utilizei-me, nesta seção e nas seguintes (até os anos 1970), do trabalho inédito do professor: PALAZZO, José Truda. *O planejamento do desenvolvimento econômico – o caso brasileiro*. Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis UFRGS, 1977. Datilografado.
- ⁴ Cf. CAMPOS, op. cit., pp. 50-51.
- ⁵ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 4.
- ⁶ Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. A diplomacia do liberalismo econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a presidência Dutra. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. pp. 173-210.
- ⁷ Cf. BAER, Werner. *A economia brasileira*, São Paulo: Nobel, 1996. p. 75.
- ⁸ Ver, a propósito, DALAND, Robert T. *Brazilian planning: development, politics and administration*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.
- ⁹ A literatura registra a existência de dois trabalhos, ambos clássicos, de análise detalhada do Plano de Metas de JK, efetuados cada um em sua vertente específica, respectivamente, no campo econômico, por: LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*, 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982. E, no campo da ciência política, por: LAFER, Celso. *JK e o programa de metas (1956-1961)*: processo de planejamento e sistema político no Brasil, Rio de Janeiro: FGV, 2002. Esse, originalmente, era uma tese de doutorado apresentada na Universidade de Cornell, em 1970.
- ¹⁰ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 4.
- ¹¹ Cf. LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). *Planejamento no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975. pp. 29-50; p. 37.
- ¹² Cf. LAFER, Celso, 2002, pp. 147 e 150.
- ¹³ Cf. BAER, op. cit., p. 77.
- ¹⁴ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 5.
- ¹⁵ Cf. MACEDO, Roberto B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, Mindlin (Org.), 1975, pp. 51-68.
- ¹⁶ Conforme depoimento de Mario Henrique Simonsen, por ocasião das comemorações dos 25 anos do Ipea, apud LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil*: pensamento, instituições, depoimentos. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 213.
- ¹⁷ Cf. VENÂNCIO FILHO, op. cit., p.35.
- ¹⁸ Cf. MARTONE, Celso L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo, Paeg (1964-1966). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.), op. cit., pp. 69-89; pp. 75-76.

- ¹⁹ Cf. FISHLOW, Albert. *Desenvolvimento no Brasil e na América Latina: uma perspectiva histórica*. São Paulo: Paz e Terra, 2004. p. 21.
- ²⁰ Para um depoimento pessoal sobre o surgimento do Ipea e as fases iniciais do planejamento na era militar, ver a entrevista com João Paulo dos Reis Velloso em: LOUREIRO, Maria Rita (Org.), op. cit., pp. 331-344.
- ²¹ Cf. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 239.
- ²² Conforme depoimento telefônico de João Paulo dos Reis Velloso a Paulo Roberto de Almeida, em 9 de junho de 2004. Cf. também: IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977. pp. 233-239.
- ²³ Cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. A mudança da guarda (discurso pronunciado ao deixar a pasta do Planejamento, em 16 de março de 1967). In: _____. *Do outro lado da cerca*. 3. ed. Rio de Janeiro: Apec, 1968. pp. 286-288.
- ²⁴ Cf. CAMPOS, Roberto, 1974, pp. 63-64
- ²⁵ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 10.
- ²⁶ Cf. IANNI, 1977, p. 243.
- ²⁷ Cf. ALVES, Denysard O.; SAYAD, João. O Plano Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. In: LAFER, Mindlin, op.cit., pp. 91-109.
- ²⁸ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 11.
- ²⁹ Cf. CAMPOS, op. cit., p. 67.
- ³⁰ Cf. DELFIM NETTO, Antonio. Dêem-me um ano e não se preocupem com décadas. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, p. 3, 20 mar. 1970 apud IANNI, 1977, p. 248.
- ³¹ Idem, ibidem, p. 249.
- ³² 32 Idem, pp. 68-69.
- ³³ Cf. CAMPOS, idem, p. 69.
- ³⁴ Cf. BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1985. p. 327.
- ³⁵ Cf. PALAZZO, op. cit., p. 12.
- ³⁶ Idem, p. 13.
- ³⁷ Cf. CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E. P. de. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, apud LACERDA, Antonio Corrêa de et al. *Economia brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2000. p.122.
- ³⁸ Idem, p.123.
- ³⁹ Cf. CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e esperança, 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989. p. 306.
- ⁴⁰ Cf. BRESSER PEREIRA, op. cit., pp. 245, 247 e 253.
- ⁴¹ Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020: cenários exploratórios*. Brasília: SAE, 1998, p. 5. (Texto para reflexão sobre o Brasil do futuro)
- ⁴² Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020: Cenário Diadorim, esboço de um cenário desejável para o Brasil*. In: SEMINÁRIO NACIONAL, Brasília, SAE, nov. 1998, p. 2.

⁴³ Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil 2020: cenários exploratórios*, op. cit., pp. 19-32. Incidentalmente, esse cenário mais pessimista parece ter sido refletido em estudo do National Intelligence Council, entidade filiada à CIA, que traçou, no quadro do “Projeto 2020”, perspectivas para o Brasil e a América Latina, nas quais tenta visualizar algumas linhas tendenciais da evolução brasileira e regional. Segundo esse estudo, de caráter prospectivo, “o Brasil vai provavelmente falhar em sua tentativa de liderança na América do Sul, devido tanto ao ceticismo de seus vizinhos quanto à sua ênfase frequentemente determinante em seus próprios interesses. Ele vai continuar, entretanto, a ser a voz dominante no continente e o mercado principal para seus parceiros do Mercosul. O Brasil ainda não terá ganho a sua cadeira permanente no Conselho de Segurança, mas continuará a se considerar um ator global. A despeito de que o desempenho econômico brasileiro não será espetacular, as dimensões de sua economia, ao lado de sua vibrante democracia, continuarão a desempenhar papel estabilizador na região. Esquemas comerciais com a Europa, com os Estados Unidos e com as grandes economias em desenvolvimento, principalmente China e Índia, ajudarão a manter o crescimento de suas exportações o suficiente para compensar a falta geral de dinamismo de sua economia. Mesmo após 20 anos, os esforços para implementar reformas vitais nas instituições brasileiras estarão ainda em curso. Apesar de que a situação tenderá a apresentar alguma melhoria, o assim chamado ‘custo-Brasil’, um problema de governança, continuará a dificultar os esforços para modernizar inteiramente sua economia. O sistema tributário complexo e pesado do Brasil, guerras fiscais entre os estados e limites à infra-estrutura interna de transportes persistirão. Tirando vantagem da fome na Ásia e de seus vínculos reforçados com a Europa, o Brasil conseguirá compensar suas debilidades estruturais graças a seu robusto setor do *agribusiness*. A grande dívida e sua vulnerabilidade à inflação também continuarão a ser matérias de preocupação”. Cf. *Latin America in 2020: two steps forward, one and a half back* (sem atribuição de autoria). Disponível em: <http://www.cia.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2003_12_08_papers/dec8_latinamerica.doc>.

⁴⁴ Cf. BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Cenário Diadorim*, op. cit., p. 4. Ver também: SARDENBERG, Ronaldo Mota. *Brasil 2020. Parcerias estratégicas*, n. 6, mar. 1999, assim como o artigo homônimo, na mesma revista, n. 10, março 2001, pp. 18-35.

Paulo Roberto de Almeida é diplomata, doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Bruxelas, mestre em Planejamento Econômico pela Universidade de Antuérpia

Texto originalmente publicado em: ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: BRASIL. Presidência da República. Núcleo de Assuntos Estratégicos. Projeto Brasil 3 Tempos. *Cadernos Nae*, Brasília, n. 1, pp. 75-118, 2004.

Reimpressão autorizada pelo autor e pelo NAE.