Planejamento e Crescimento Econômico no Brasil:

Uma Análise da Segunda Metade do Século XX

Thales de Oliveira Costa Viegas
Lídia Silveira Arantes

Editora Poisson

Thales de Oliveira Costa Viegas
Lídia Silveira Arantes

Planejamento e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise da Segunda Metade do Século XX

1ª Edição

Belo Horizonte
Poisson
2020

Editor Chefe: Dr. Darly Fernando Andrade

Conselho Editorial

Dr. Antônio Artur de Souza – Universidade Federal de Minas Gerais

Msc. Davilson Eduardo Andrade

Dra. Elizângela de Jesus Oliveira – Universidade Federal do Amazonas

Msc. Fabiane dos Santos

Dr. José Eduardo Ferreira Lopes – Universidade Federal de Uberlândia

Dr. Otaviano Francisco Neves – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Dr. Luiz Cláudio de Lima – Universidade FUMEC

Dr. Nelson Ferreira Filho – Faculdades Kennedy

Ms. Valdiney Alves de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

V658e Viegas, Thales Oliveira Costa

Planejamento e Crescimento Econômico no
Brasil: Uma análise da segunda metade do Século
XX [livro eletrônico] / Thales Oliveira Costa
Viegas, Lídia Silveira Arantes. -- Belo
Horizonte : Editora Poisson, 2020.65p.

Formato: PDF

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

ISBN: 978-65-86127-38-6

DOI: 10.36229/978-65-86127-38-6

Inclui referências

1. Desenvolvimento Econômico, 2. Planejamento
Econômico I. Viegas, Thales Oliveira Costa, II.
Arantes, Lídia Silveira. III. Título

CDD: 330

O conteúdo do livro e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de
responsabilidade exclusiva do seu respectivo autor.

www.poisson.com.br

contato@poisson.com.br

Prefácio

Este livro tem o objetivo de discutir as iniciativas de Planejamento Estatal voltados para o Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil. Em linhas gerais, é possível apontar diferentes etapas do planejamento no setor público brasileiro. De 1934 a 1945, no Estado Novo, foi implantado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Entre 1946 a 1956, houve tentativas de implantação de um órgão central de planejamento, bem como esforços de reorganização administrativa do poder central. Entre 1956 e 1963, tentou-se coordenar órgãos do poder central em função de planos de ação. Os governos militares tiveram iniciativas de planejamento, por meio do PAEG e dos PND's I e II.

Depois do início do processo de industrialização, ocorrido ainda ao final da primeira metade do século XX, a economia brasileira contou com diferentes programas econômicos de Estado com o objetivo de promover o crescimento e o desenvolvimento econômicos a partir da segunda metade daquele século. Com estes planos econômicos buscou-se também a estabilidade dos preços de bens e serviços.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no governo Castelo Branco, objetivava: i) conter o processo inflacionário; ii) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico; iii) aumentar os investimentos e; iv) reduzir os desequilíbrios regionais e setoriais.

O período que ficou conhecido como “milagre” econômico ocorreu entre 1968 e 1973, durante os governos Costa e Silva e Médici. A utilização do termo “milagre” decorreu do ritmo acelerado de crescimento (taxa média anual de crescimento do PIB real acima de 10% ao ano) do Produto Interno Bruto (PIB), ao mesmo tempo em que os níveis de inflação eram moderados.

No período conhecido como “milagre” econômico brasileiro (1967- 1973), o setor da economia que apresentou a mais alta taxa de crescimento foi o de bens de consumo durável. Entre os fatores que mais contribuíram para esse “milagre” econômico estão os seguintes elementos: i) a realização de reformas tributária, financeira e salarial, no período 1964-1967; ii) a existência de capacidade ociosa na indústria, no início do período; iii) a conjuntura econômica mundial favorável, em termos comerciais e de financiamento.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) alterou as prioridades da industrialização nacional em relação ao período do Milagre (imediatamente anterior), uma vez que substituiu o padrão centrado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis, apoiado por elevada concentração de renda, por uma ênfase no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos. Para executar este plano o Brasil captou recursos internacionais e elevou o seu endividamento externo. Entre os objetivos do II PND estava a buscar por elevar a renda per capita do país. O Estado investiu prioritariamente do setor de insumos básicos com o objetivo de gerar demanda e estimular o setor privado a realizar investimentos em bens de capital.

Este livro busca analisar as principais experiências brasileiras de Planejamento Estatal em busca do Desenvolvimento Econômico na segunda metade do século XX. Ele se propõe a esclarecer e relembrar constatações a respeito dos diagnósticos e das políticas públicas realizadas com o intuito de elevar a economia nacional a patamares superiores de desenvolvimento. O livro também destaca a importância de promover o crescimento econômico com mudança estrutural (evolução) do parque produtivo, bem como observando as condições de distribuição do valor gerado na economia para que o padrão concentrador do “milagre” econômico não seja cultuado como modelo de crescimento.

Thales de Oliveira Costa Viegas

Sumário

Introdução	06
Capítulo 1: Experiências Asiáticas de Desenvolvimento Econômico	07
Capítulo 2: Planejamento no Brasil: teoria e prática entre 1950 e 1980	10
Capítulo 3: Gênese do Modelo Desenvolvimentista no País e o Plano de Metas	17
Capítulo 4: Reformas Institucionais do PAEG	22
Capítulo 5: O “milagre” econômico brasileiro	25
Capítulo 6: As principais consequências do “milagre” econômico brasileiro	31
Capítulo 7: Planos econômicos no Brasil: uma análise do início dos anos 1980 ao final dos anos 2010	38
Conclusão	45
Questões de Concurso	47

Introdução

Ao longo do Plano de Metas, realizado pelo governo de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento do parque industrial foi capitaneado pelo crescimento do setor produtor de bens de capital e da atividade produtiva de bens de consumo duráveis. As suas taxas anuais de crescimento médio no período entre 1955 e 1962 foram de 26,40% (bens de capital) e 23,90% (bens de consumo duráveis). O PIB cresceu significativamente entre 1956 e 1962, a partir de quando economia brasileira se desacelerou até 1967. Por conseguinte, entre 1962 e 1967, a taxa média de crescimento do produto interno bruto se reduziu à metade daquela atingida no período imediatamente anterior. A formação bruta de capital fixo que era crescente até 1962, se tornou negativa em 1963, em conjunto com a produção industrial nacional. Naquele contexto, a inflação se acelerou e chegou a atingir 90% em 1964.

O Plano de Ação Econômica de Governo (PAEG) realizou uma série de transformações institucionais na economia brasileira, em particular aquelas manifestas nas reformas bancária e tributária. Todavia, as políticas monetária e creditícia apresentaram uma característica *stop-and-go*, na medida em que se alternava entre períodos de expansão da oferta de moeda e do crédito com outros momentos de intensa contração monetária e creditícia, o que atingiu fortemente a atividade econômica e provocou falências, concordatas e desemprego.

Em 1973 ocorreu o 1º choque do petróleo, caracterizado pelo aumento do preço do barril de petróleo por parte dos países da OPEP, o que gerou déficits no saldo de transações correntes do Brasil, em decorrência do aumento do valor das importações de petróleo. Naquele contexto, o II PND, anunciado em 1974, foi o mais relevante e concentrado esforço de desenvolvimento desde o Plano de Metas, no sentido de promover transformações estruturais na economia do país. A performance da economia brasileira na década de 1970 foi, em grande medida, determinada pelo II PND. O seu principal propósito foi a promoção de um ajuste estrutural na economia brasileira, por meio de investimentos na superação de "pontos de estrangulamento". Cabe salientar que, embora envolvesse significativos volumes de recursos, o II PND não elevou a carga tributária. O II PND permitiu diminuir a dependência quanto ao petróleo importado, bem como expandir e diversificar as exportações do Brasil. À época o Plano foi considerado uma alternativa diante das duas opções dicotômicas apresentadas como possíveis: ajustamento (conjuntural) da economia ou financiamento (ou ajuste estrutural da economia).

Este livro é composto por sete capítulos além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro capítulo discute as experiências asiáticas de desenvolvimento econômico. O segundo capítulo aborda elementos teóricos e práticos do planejamento econômico no país entre 1950 e 1980. O terceiro capítulo trata da gênese do modelo desenvolvimentista no Brasil e analisa o Plano de Metas. O quarto capítulo discorre sobre as reformas institucionais do PAEG. O quinto capítulo analisa o período do "milagre" econômico brasileiro. O sexto capítulo aponta reflexões sobre as principais consequências do "milagre" econômico no Brasil. O sétimo capítulo aborda os planos econômicos no Brasil: uma análise do início dos anos 1980 ao final dos anos 2010. Ao final do livro as conclusões são sintetizadas.

Experiências Asiáticas de Desenvolvimento Econômico

1.1 LIÇÕES DOS PAÍSES DO LESTE ASIÁTICO

Segundo Stiglitz (1996), os países do Leste Asiático oferecem lições importantes de processos de desenvolvimento bem sucedidos. As políticas públicas realizadas naqueles países e outros fatores contribuíram para o crescimento asiático, particularmente dos seguintes países: Hong Kong, Indonésia, Japão, República da Coreia, Malásia, Cingapura, Taiwan e Tailândia. Um dos argumentos centrais é que o governo assumiu a principal responsabilidade pela promoção do crescimento econômico. Segundo o autor, o sucesso do leste asiático representa uma combinação de uma série de fatores, a saber: altas taxas de poupança (estimuladas por elevadas taxas de crescimento do PIB), interagindo com altos níveis de acumulação de capital humano, ambiente estável e orientado para o mercado (com interação ativa do governo) e transferência de tecnologia. Apesar das culturas serem diferentes, os processos de desenvolvimento se desencadearam a partir de fatores comuns, entre os quais está a centralidade dos investimentos em educação.

Em geral, o rápido crescimento desses países esteve associado a algum grau de redução da desigualdade. Essencialmente, o governo atuou como complemento aos mercados ao invés de substituí-los, bem como promoveu a estabilidade macroeconômica, direcionou investimentos para crescimento econômico e criou uma atmosfera condizente com os investimentos privados. Também elevou a receptividade ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE), ao constituir um contexto macroeconômico favorável, realizar políticas estáveis e promover a instrução adequada dos profissionais no mercado de trabalho. Foram criadas instituições para promover a poupança (bancos de poupança postal) e para extensão do crédito de longo prazo (bancos de desenvolvimento) (STIGLITZ, 1996).

A decisão de alocação dos recursos era de fato influenciada pelo governo, mas não realizadas majoritariamente por ele. O Estado promoveu uma cultura de cooperação entre os profissionais e empresas, em que os ganhos da cooperação eram maiores no longo prazo que os benefícios exclusivos da concorrência (entre agentes domésticos) no curto prazo. O mercado de trabalho foi projetado para o comportamento cooperativo em que se fornecia o aumento de salário para os funcionários mais antigos e experientes para que permanecessem na organização. Institui-se bônus anual com objetivos de grupo ao invés de individuais. Mediante conselho de produtividade se reduziu a desigualdade, e promoveu aos trabalhadores a sensação de que a alta administração não tirava proveito da mão de obra. Como consequência aumentou o esforço e reduziu a rotatividade repercutindo no maior engajamento e inovação, com aumento de lucros e divisão de ganhos (STIGLITZ, 1996).

O crescimento daqueles países foi promovido com igualdade a partir de políticas de distribuição de renda. Foram inseridas reformas agrárias, com aumento de produtividade e renda anual. A ampliação da poupança refletiu em maior renda interferindo na demanda doméstica em efeito antecessor a expansão das exportações do mercado. Esse fato promoveu a redistribuição de renda e a estabilidade política fez com que o ambiente fosse favorável para o investimento interno e externo. A distribuição de renda mais equitativa somada ao crescimento econômico mais que compensaram os efeitos negativos da redução do acúmulo de capitais (STIGLITZ, 1996).

Os indicadores de alfabetização e moradia também tiveram efeitos positivos. Tratando-se da educação feminina, os resultados foram a redução da taxa de natalidade, reduziu os efeitos adversos da pressão populacional e aumentou a oferta de mão de obra qualificada. Para incentivar as exportações foram concedidos créditos e divisas estrangeiras. Esse apoio foi importante para compensar as desvantagens das tarifas e restrições às importações “acertando” os preços. Para promover as exportações são necessárias algumas atividades, dentre elas: a provisão de infraestrutura propicia com, por exemplo, boas instalações portuárias e sistemas de transporte, acesso preferencial a capitais e divisas,

desenvolvimento de mercados de exportação, licenciamento e outras regulamentações, dentre outros (STIGLITZ, 1996).

Com propósitos compatíveis ao de Stiglitz, Kuznets (2010) analisou o estado atual dos países subdesenvolvidos e a situação anterior (pré-industrial) dos países hoje desenvolvidos e identificou elementos e informações eficazes para efeitos de comparação das nações. Há evidências empíricas (estatísticas) que viabilizam tal comparação. Essa comparação também é viabilizada por uma discussão que identifica três definições de subdesenvolvimento. A primeira aponta que aspectos institucionais e sociais estariam associados à insuficiência de conhecimento tecnológico, o qual impede o país de operar no nível do produto potencial. A segunda definição remete a uma questão de grau, associada a um desempenho econômico inferior (em maior ou menor grau) aos países desenvolvidos, que produzem um “efeito demonstração” da sua situação superior, bem relações assimétricas de poder político e econômico na ordem internacional. A terceira definição remete à incapacidade do país de garantir condições de vida aceitáveis para uma grande parcela da população, que sobrevive com privações materiais ou mesmo miséria (KUZNETS, 2010).

Ademais, as políticas governamentais dos países supramencionados, do leste asiático, foram necessárias e precisaram ser adaptadas às condições e institucionalidades nacionais. O governo interagiu de forma mais ativa na criação de instituições de mercado, como bancos de desenvolvimento de longo prazo de mercado de capitais. Apoiou e garantiu, inclusive a ampliação da poupança, subsidiou diretamente atividades e influenciou a redução das taxas de juros. Um cenário favorável foi o governo ter agido como complemento ao mercado e não substituto, pois o setor privado é o centro da dinâmica econômica capitalista. Coube ao governo, promover acumulação de capital físico e humano, introduzir instituições de poupança e fundos de previdência para ampliação da poupança interna. Interagiu no papel de empreendedor na identificação das indústrias nas quais o P&D dariam mais retorno (STIGLITZ, 1996).

Stiglitz (1996) salienta, todavia, que não é possível a replicação pura destas experiências para os países em desenvolvimento, como se fossem um modelo simples de replicar. Ainda assim, algumas características gerais contribuíram muito para o sucesso desses países, por exemplo: a combinação da estabilidade política e macroeconômica, a distribuição mais equitativa de renda, o apoio à educação básica e à cooperação são atributos que podem levar a sociedade a funcionar melhor.

Neste sentido, Kuznets (2010) entende que a renda per capita é um dos objetos de análise mais importantes a respeito do desenvolvimento, pois resumiria as condições materiais de vida da população de um país. O problema envolve um paralelo entre dois grupos de países (desenvolvidos x subdesenvolvidos) com defasagem temporal, utilizando a situação pretérita dos países avançados nesta comparação. Inicialmente, o autor propõe a pergunta se o subdesenvolvimento é um estágio (de renda *per capita* baixa) pelo qual já passaram muitas das economias consideradas, atualmente, desenvolvidas. E ainda questiona sobre a possibilidade de se identificar os fatores estratégicos que conduziram estes países ao avanço econômico. O autor utiliza um indicador objetivo de proporção da força de trabalho na agricultura, após apontar que atualmente essa razão é de 6/10 nos países subdesenvolvidos e de 1/5 nos desenvolvidos.

Com o propósito de discutir o tema Kuznets (2010) propõe a seguinte pergunta de pesquisa: qual era a situação na fase pré-industrial dos países desenvolvidos quando a proporção da sua força de trabalho na agricultura era de 6/10 ou mais? O autor aponta que é irrelevante a comparação com os primeiros países a se desenvolver, pois estes nunca tiveram rendas *per capita* tão distantes dos países líderes da época. Kuznets apresenta dois argumentos relativos ao processo de desenvolvimento dos países atualmente avançados. No *primeiro*, afirma que as revoluções intelectual, política e geográfica ocorridas na Europa ao final da Idade Média foram antecedentes importantes e indispensáveis à expansão econômica subsequente. Já no *segundo*, aponta que os países atualmente em posição retardatária têm dificuldades de lograr a condição de desenvolvidos por razões como submissão política interna e externa, que tornam insuficientes eventuais avanços no processo cumulativo de crescimento e aprendizagem tecnológica.

Para enfrentar o problema relativo à defasagem temporal entre períodos de análise dos países atualmente subdesenvolvidos e a situação anterior (pré-industrial) dos países hoje desenvolvidos, Kuznets utilizou estimativas de renda nacional total e *per capita*, a preços constantes, dos países desenvolvidos e as compara com rendas per capita em preços correntes dos países subdesenvolvidos da atualidade. O *terceiro* argumento do autor diz respeito aos resultados, que apontam que quase todos os países hoje desenvolvidos tinham uma renda *per capita* derivada para o período de 1830-1840 de \$ 150 a \$300. Já os países subdesenvolvidos, cerca de 30% da população em 1949 tinham uma renda per capita de

US\$ 50 ou menos. Constatou-se que o nível pré-industrial dos países desenvolvidos foi várias vezes superior ao da maioria dos países subdesenvolvidos do presente (KUZNETS, 2010).

Segundo Kuznets (2010), há outras evidências que corroboram as suas constatações, a saber: i) as séries de renda nacional apontam continuidade e consistência, durante o século passado, na posição relativa dos países (desenvolvidos e subdesenvolvidos) segundo as suas rendas *per capita*. Os países que se encontravam na vanguarda ainda estão na frente no final e seria reforçada se os países subdesenvolvidos atuais fossem incluídos na comparação; ii) não somente tem persistido, durante o último século, a diferença relativa entre os países desenvolvidos, como a disparidade entre eles tem aumentado. A elevação da renda *per capita* dos países desenvolvidos teria oscilado em torno de 2,5 vezes e 6 vezes, em relação ao valor inicial, representando um quinto argumento do autor e; iii) na maioria dos países subdesenvolvidos mais antigos (China, Índia e países do Oriente Médio) a taxa de crescimento da renda *per capita* no último século e meio foi consideravelmente menor que a dos países mais desenvolvidos da atualidade. Kuznets (2010) conclui que a taxa de crescimento da renda total (massa da renda) desses países foi muito mais baixa. Por fim o autor afirma que um crescimento econômico baixo é acompanhado por instituições sociais ajustadas a uma taxa baixa, que demandarão modificações substanciais se a marcha do crescimento agregado for acelerada (KUZNETS, 2010).

1.2 O PARADIGMA DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Inspirados nas experiências de desenvolvimento bem sucedidas diversos países buscaram adotar ações com propósitos desenvolvimentistas, com o retorno de políticas estatais mais ativas. Segundo Cunha (2015) isso é, essencialmente, o resultado dos seguintes fatores: (i) ascensão dos grandes países emergentes, especialmente a China; (ii) da crise financeira global; e (iii) da perda de credibilidade do modelo neoliberal. Neste sentido o paradigma do Estado Desenvolvimentista (PED), segundo Cunha, se refere ao conjunto de contribuições para a explicação do desenvolvimento asiático, particularmente do Japão e dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) de primeira geração, Taiwan, Coréia do Sul, Cingapura e Hong Kong, e que analisam o papel das políticas públicas voltadas à construção de novas estruturas produtivas e capacidades tecnológicas.

Ademais, Cunha (2015) verificou que enquanto o conjunto dos países em desenvolvimento passaram a ter uma menor participação nos estoques mundiais de investimento direto estrangeiro, os asiáticos mais do que dobram seu espaço entre os anos de 1980 e 2009. Além disso, os países também apresentaram aspectos relevantes como a intensa urbanização, a perda relativa de importância da agricultura na geração da renda, e forte elevação da participação do comércio exterior no PIB. Vale citar o predomínio de manufaturas de maior conteúdo tecnológico na a estrutura das exportações o que mostra a transformação da base produtiva (CUNHA, 2015). Além disso, um fato de relevância expressiva é o investimento dos países asiáticos em maior dinamismo, com base em setores que contem inovações tecnológicas e que transformaram a base produtiva e padrões de consumo, nesse sentido é possível afirmar que países como Coréia do Sul, Cingapura e Japão estão entre os que mais investem em pesquisa e desenvolvimento (P&D) (CUNHA, 2015).

Por fim, Cunha (2015) identifica o “Estado Desenvolvimentista” como aquele que, por meio de um processo sistemático de intervenções no sistema econômico, coloca o desenvolvimento econômico como prioridade. Segundo o autor, as políticas desenvolvimentistas focadas na modernização e diversificação do setor produtivo industrial ganharam maior relevância, o que garante a contemporaneidade das reflexões sobre o PED. Um dos resultados imediatos da crise financeira global foi recolocar no centro do debate e das políticas econômicas o papel do Estado na promoção do desenvolvimento (CUNHA, 2015). Há que se reconhecer por um lado, contudo, que na segunda metade da década de 2010 o pêndulo (político e no campo das ideias) voltou a se mover para a direção de um Estado de menor proporções, com menor atuação nas atividades produtivas. Por outro lado, também ganhou relevância, em âmbito mundial, o discurso nacionalista e protecionista, que colide, em certa medida com os postulados liberais nas relações econômicas internacionais e com a tendência de formação de cadeias globais de valor, assim como se aproxima de algumas iniciativas (históricas) de promover o desenvolvimento econômico com base em políticas de substituição de importações.

Em suma, Cunha (2015) sugere que as nações mais bem sucedidas no processo de acumulação de poder econômico e político que partiram de uma situação de atraso frente à liderança adotaram como estratégia a “emulação”, ou seja, buscaram se desenvolver por meio de mecanismos de concorrência e isso pressupõe a participação do Estado. Ademais, Chang (2002) aponta que as economias avançadas utilizaram políticas desenvolvimentistas em seus períodos de “arranque”.

02 Planejamento no Brasil: teoria e prática entre 1950 e 1980

2.1 ELEMENTOS TEÓRICOS E CONCEITOS DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Este capítulo trata do planejamento e dos planos econômicos no Brasil entre 1950 e o final da década de 1970, quando se manifestaram iniciativas de planejamento econômico de mais longo prazo. Em linhas gerais ele está segmentado em oito seções. A primeira é esta breve introdução. O segundo segmento trata das definições e fundamentos do planejamento econômico público. A terceira parte trata do debate teórico em torno do planejamento econômico. A quarta seção apresenta as experiências de planejamento de longo prazo no Brasil, com destaque para aqueles que foram considerados o primeiro plano global de longo prazo (Plano de Metas) e o último deles (II Plano Nacional de Desenvolvimento). Acredita-se que ambos foram planos de desenvolvimento que teriam provocado importantes mudanças estruturais na economia.

A quinta parte registra os planos econômicos de estabilização do país. A sexta seção discute a tentativa de retomada do planejamento do desenvolvimento. O sétimo segmento do texto debate os desafios associados ao Plano Plurianual e à atividade de planejamento. Na oitava, por fim, as conclusões são sintetizadas.

O planejamento econômico situa-se no campo da economia normativa, que trata das questões da economia observando como deveria ser o funcionamento econômico da sociedade, e tem um relacionamento direto com juízos de valor sobre essas questões econômicas, que se associa a posições filosóficas e culturais dos formuladores e da sociedade. No entanto, o planejamento como intervenção do Estado na economia se vincula também à ideia de economia positiva, isto é, que se baseia em observações racionais, científicas e empíricas da realidade, a partir das quais são descritos os fatos econômicos observados e deduzidos os princípios, as teorias, as leis que conduzirão à análise da realidade e às proposições de política econômica.

Dessa forma, as conceituações sobre planejamento econômico público trazem, em seu bojo, tanto o juízo de valor de seus formuladores, quanto sua experiência empírica. Uma das premissas básicas do planejamento consiste na busca do desenvolvimento econômico de uma sociedade, ou seja, a busca por mudanças estruturais e pela transformação social que conduza à melhoria do bem estar individual e coletivo de uma sociedade. Consiste na transição de uma estrutura econômica com tecnologia tradicional para tecnologias mais avançadas. Caracteriza-se por acumulação relativamente crescente de capital, progresso tecnológico e produtividade mais elevada. Esse processo é longo e lento e requer renúncias e apostas, bem como implica a distribuição eficiente de recursos escassos.

Para Roberto Campos (1974) em “A experiência brasileira de planejamento”, 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. Segundo a definição de Todaro (1971) em “Development Planning” o planejamento econômico é o esforço consciente de uma organização central, em uma sociedade, para influenciar, dirigir e controlar mudanças nas variáveis econômicas (ex. produção, consumo e investimento) de um país ou região, no curso de um período, de acordo com um conjunto predeterminado de objetivos e metas quantitativas econômicas a serem alcançadas em um período específico de tempo.

Já Waterston (1965) em “*Development Planning Process*” define o planejamento como a tentativa inteligente organizada de selecionar as melhores alternativas disponíveis para alcançar metas específicas, por meio da aplicação da racionalidade para tomar decisões. Consiste em estabelecer relações entre meios e fins, com o fito de obter os resultados almejados pelo uso mais eficiente dos meios, de modo que os recursos escassos à nossa disposição nos conduzam à maior satisfação com o menor custo.

O planejamento público é um esforço do governo para melhorar a alocação dos recursos, tendo em vista tanto os interesses privados (na maior parte das vezes, conflitantes) das diversas categorias de agentes. Muitas das atividades econômicas do governo não podem ser consideradas de planejamento. Particularmente, as políticas de estabilização implementadas na realidade são opostas à planificação. Dessa forma, é possível sintetizar-se a ideia de planejamento como sendo a aplicação sistemática do conhecimento humano para prever e avaliar cursos de ação alternativa com vistas a tomadas de decisões adequadas e racionais, que sirvam de base para ação futura. Em outras palavras, planejar é decidir antecipadamente o que deve ser feito, ou seja, um plano é uma linha de ação preestabelecida.

Segundo Anita Kon (1999) em “Planejamento no Brasil” o planejamento econômico público, especificamente, é conceituado como um processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, que envolve a fixação de objetivos gerais e metas específicas, tendentes a elevar níveis de renda e bem-estar da comunidade, assim como envolve a ordenação sistemática de um conjunto de decisões e medidas necessárias para a consecução desses objetivos, com menores custos e maior rapidez. Nesse sentido, um verdadeiro instrumento de planejamento público deverá conter: o diagnóstico da economia – os objetivos perseguidos – as metas quantitativas a serem alcançadas durante a vigência do plano – as políticas governamentais a serem aplicadas – e os recursos a serem mobilizados. A experiência brasileira nos últimos 60 anos revela uma orientação crescente para o planejamento completo, seguida, nos anos 1980 e 1990, de um certo abandono desse objetivo ambicioso.

De uma forma sintética, distinguem-se dois tipos polares de sistemas de planejamento, que se vinculam a economias ditas coletivistas e a economias de mercado, ou seja, respectivamente, o planejamento do “tipo soviético” e do “tipo francês”, ou sistema de planejamento indicativo. O primeiro é aplicado a economias socialistas totalmente centralizadas do ponto de vista administrativo. O último é encontrado em economias capitalistas, dirigidas para o mercado, onde grande parte de produtores e proprietários privados desempenham um papel relevante. Trata-se de um modelo descentralizado, altamente desconcentrado e baseado no mercado. Constitui-se em um sistema empírico adotado na França e que influenciou o planejamento em outras economias capitalistas, a partir da década de 60.

De acordo com Simonsen (1977) em “A controvérsia do planejamento na economia brasileira” o planejamento é um esforço constante para dirigir a energia humana, objetivando uma finalidade racionalmente predeterminada. É uma técnica, um processo, uma metodologia, e não um sistema de governo. Como tal, pode ser adotado em toda e qualquer forma de governo, democrático ou não. Num regime democrático, tem que ser elaborado e executado pelo consentimento consciente das suas forças vivas, sob o controle direto dos órgãos representativos desse regime, da imprensa e da opinião pública. Esta interpretação foi exposta no debate com Gudin sobre planejamento.

O economista liberal Gudin acreditava que o planejamento não era compatível com a democracia, porque implicava excesso de intervencionismo. Para Gudin o Estado deve apenas estabelecer as regras do jogo, mas não a de jogar. Ainda assim o economista admitia que o Estado poderia impulsionar a iniciativa privada concedendo-lhe favores proporcionais a importância econômica do empreendimento, na forma de redução ou isenção de impostos até a garantia de juros ou a subvenção. Nunca deveria formular um plano em que se determine o número de fábricas e, muito menos, as quantidades a produzir e os preços a cobrar, por exemplo (SIMONSEN, 1977).

Na verdade, o planejamento representa apenas uma coordenação de esforços para um determinado fim. As guerras enfrentadas pelos Estados Unidos e pela Inglaterra obrigaram esses países a adotarem uma larga política de planejamento, a qual foi fundamental para o direcionamento estratégico e o protagonismo daquelas nações. Mesmo no período em que predominou a ideologia liberal, Estado não se ausentou completamente da intervenção na economia e exerceu não apenas funções de justiça, defesa e segurança, mas também a execução de obras públicas para a oferta de bens e serviços.

A crise mundial nos primeiros anos da década de 30 acelerou a necessidade de aumento da intervenção governamental na economia, motivada pelas ideias de Keynes para o combate do desemprego e da deflação. Cabia ao governo planejar e intervir na economia para a obtenção rápida de crescimento econômico. Durante os anos 1950-80, predominou o paradigma keynesiano sobre as ideias econômicas, particularmente, nos países em desenvolvimento.

A maior parte das contribuições teóricas ao tema do planejamento e do grau de intervenção estatal na economia partia da premissa de que o Estado deveria intervir para ajudar, suportar e controlar o mercado nos países em desenvolvimento, mais do que nos industrializados. O objetivo seria melhorar a geração e a distribuição de renda e o bem-estar dos menos favorecidos, levando à diminuição da pobreza.

A crítica neoliberal a essa abordagem aponta que as causas dos problemas do desenvolvimento estariam ligadas ao excessivo grau de intervenção governamental sobre a economia, uma vez que os custos da intervenção seriam muito maiores do que os benefícios, tanto em termos de produção quanto de distribuição. A intervenção levaria a diferenciais consideráveis entre os preços de mercado e os preços “sombra”, e, dessa forma, o mercado não era capaz de levar à alocação eficiente de recursos.

A solução seria a liberdade de mercado, que proporcionaria a melhor forma de aproximação dessa alocação eficiente. A suposição dos analistas neoliberais não é de que os mercados são perfeitos, mas sim que alocarão os recursos disponíveis de forma mais eficiente do que outros mecanismos alternativos. O mercado apresenta cinco funções principais: a) estabelecer valores; b) organizar a produção; c) distribuir o produto ou recurso; d) racionar no sentido de limitar o consumo à disponibilidade do recurso ou produção e e) prover para o futuro. As imperfeições do mercado se revelam pela incapacidade de atender a essas funções, de modo a levar a economia ao desenvolvimento com equidade.

Como sugere Rossetti (1993) em “Política e Programação Econômicas”, os principais intuitos da intervenção governamental podem ser resumidos em três motivações principais: a correção dos desajustamentos ocasionados pelos mecanismos de livre mercado, a suplementação da iniciativa privada e exercer as funções típicas atribuídas ao governo de coordenação geral da economia. O planejamento tem o objetivo de corrigir desajustamentos micro e macroeconômicos ocasionados pelo livre mercado, tais como: 1) flutuações nos agregados macroeconômicos, que afetam o nível de emprego global e setorial, a inflação e as transações externas; 2) concentração econômica (oligopólios); 3) má distribuição de renda regional e pessoal.

Já a suplementação da iniciativa privada está associada à realização de investimentos públicos para suprir produtos e serviços demandados e necessários para a sociedade e para o desenvolvimento econômico, mas não constituem atividades atrativas aos empreendedores privados. Esses investimentos podem ocorrer para localização de reservas de recursos naturais, formação de recursos humanos, investimento em pesquisa, implantação de infraestrutura em áreas não atrativas, produção direta de bens por questões de segurança nacional, oferta de bens e serviços de consumo coletivo ou social (saúde, ensino e saneamento básico).

A obtenção dos objetivos do planejamento e dos fins da política econômica esbarra na necessidade de coordenar as ações individuais e coletivas, sintetizar as demandas específicas das várias classes sociais e definir os caminhos globais de desenvolvimento. Nesse sentido, a coordenação geral das decisões econômicas de produtores e consumidores visam controlar: a) os estímulos ou desestímulos para ações que sejam convergentes com os fins da política pública em curso e b) o balizamento do crescimento econômico.

A necessidade de conciliação dos objetivos pode ocorrer de acordo com a natureza da integração entre os objetivos. Alguns objetivos podem ser independentes entre si, isto é, não existem barreiras ou conflitos entre eles simultaneamente, mas podem ser também conflitantes ou complementares. A dissolução de conflitos, muitas vezes, está sujeita à escolha entre a melhor alternativa política ou econômica e, portanto, ultrapassa as questões puramente técnicas. Ademais, tradicionalmente, são relacionados três tipos específicos de funções governamentais que resumem os objetivos que embasam as medidas de política pública governamental: 1) a função alocativa; 2) a função distributiva e c) a função estabilizadora.

O objetivo primordial das mudanças distributivas é que se realizem ao menor custo e eficiência possível, e com a coordenação de objetivos conflitantes entre diferentes classes de pressões. Essa função distributiva se compatibiliza com a função alocativa, desde que o governo utilize os recursos obtidos através da tributação em atividades específicas ligadas à melhoria de bem-estar de camadas mais carentes da população, como em educação, saúde, transportes, etc. Outro objetivo é adotar medidas que conduzam à estabilização da economia, dos grandes agregados econômicos (exemplo preços, emprego, crescimento e balanço de pagamentos)

2.2 PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL

Segundo Kon (1999) a primeira experiência que considerou o processo global e contínuo de planejamento, e que foi efetivamente aplicada no País, data de 1956, com o Plano de Metas. Contudo, José Palazzo (1977) em “O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro” alerta que “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 objetiva mais audaciosa que a do Plano Salte (1948) - que não saiu do papel, buscando inclusive uma cooperação mais estreita entre os setores público e privado.

Cabe lembrar que, os dois primeiros planos governamentais com foco no cumprimento de determinadas metas de produção e de investimentos, surgiram no contexto da 2ª Guerra. O Plano Especial de Obras Públicas (1939), foi mais voltado para setor de infraestrutura, e o Plano de Obras e Equipamentos (1943), voltado para o setor militar. A falta de recursos destinados ao cumprimento das metas e a inexistência de instituição governamental com foco em aplicá-las explicam fracos resultados desses planos.

Naquele contexto, o interesse dos EUA em fomentar comercialização com o Brasil de bens estratégicos estimulou a cooperação entre os dois países. A Missão Cooke (1942/43) recomendou medidas pró-desenvolvimento voltadas à fabricação de fatores de produção domésticos, sobretudo no sentido de aprofundamento da industrialização por substituição de importações. A Comissão Mista Brasil-EUA instalada em 1951, já no governo Vargas, ofereceu um diagnóstico dos problemas e das potencialidades do país e influenciou mudanças institucionais no governo Vargas, bem como guiou os planejamentos posteriores a exemplo do Plano de Metas. Sugeriu a criação do BNDE (1952) que ofereceria crédito de longo prazo, focado em financiar projetos de infraestrutura e indústria pesada.

Depois da Segunda Grande Guerra Mundial a recessão econômica dos países mais desenvolvidos, produtores de bens de capital e demais produtos industrializados, obrigou o Brasil a voltar-se com maior intensidade para a produção nacional de produtos industriais, em atendimento à demanda interna de bens de consumo. Ocorre um processo de substituição de importações, baseado em uma diversificação industrial até então incipiente.

O Plano de Metas obteve apoio administrativo de órgãos governamentais já existentes, bem como na criação de novas instituições como, por exemplo, os Grupos Executivos, responsáveis pela concessão de incentivos ao setor privado e pelo estabelecimento de metas industriais. A articulação entre capital privado e nacional e entre capital estrangeiro e o Estado, visualizada no Plano, desempenhou papel importante no processo de industrialização que se acelerou.

Ocorreu um aumento da participação do governo nos investimentos, possibilitada pela entrada de capital estrangeiro privado e oficial para o financiamento do desenvolvimento de setores selecionados. Parte dos investimentos públicos foi financiada por políticas monetária e fiscal expansionistas. O plano procurava identificar e eliminar “pontos de estrangulamento”. Os investimentos públicos tiveram repercussões consideráveis no crescimento global da economia, através de seus efeitos multiplicadores.

No final dos anos 1950, havia-se incorporado parte da indústria de bens de consumo duráveis, de bens de capital e da indústria pesada. Até 1961, o processo de substituições de importações no país propiciou taxas de crescimento superiores a 7% ao ano. A partir de 1962, já se anunciava um período de estagnação em parte devido ao processo de inflação que acompanhou o esforço de industrialização.

O Plano de Metas foi o maior exemplo de planejamento bem sucedido no Brasil no pós-guerra, pois logrou ampliar os investimentos em infraestrutura e também aprofundou processo de industrialização por substituição de importações (sobretudo setores pesados). Suas metas se ampliaram para: 1) a geração de energia; 2) a infraestrutura de transporte, com foco em rodovias; 3) as indústrias básicas, intermediárias e de equipamentos; 4) a indústria automobilística que representou o eixo do processo por seus encadeamentos para frente e para trás. A aceleração da inflação de 11,5% [1955] para 25,4% em [1960] aprofundou o problema de concentração social e regional da renda que posteriormente tornou-se uma fonte de sérias tensões.

Fatores domésticos e internacionais viabilizaram o plano. A recuperação econômica da Europa e a possibilidade de atração de investimentos estrangeiros, canalizados para áreas consideradas estratégicas pelo Estado, que estimulou a entrada de IEDs e o aumento do investimento de empresas nacionais. O governo ofereceu incentivos/isenções fiscais para tipos de importação relevantes para a industrialização. Ofertou crédito subsidiado às empresas que investissem e estimulou investimentos estatais em infraestrutura e na oferta de insumos. O incentivo mais importante ao capital estrangeiro foi a Instrução 113 da SUMOC que permitiu a realização de investimentos diretos no país sem necessidade de cobertura cambial. Possibilitou a importação de máquinas e equipamentos sem realizar transações monetárias.

A grande limitação do Plano foi a falta de esquema de financiamento. O governo descartou opções de financiamento não-inflacionárias (impostos/endividamento via títulos do tesouro). Outros problemas

foram o aumento da dívida pública externa e os desequilíbrios do balanço de pagamentos (balança comercial e serviços).

Em 1963, foi publicado o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo, projetado para o período 1963-65. Entre seus objetivos estavam a recuperação do ritmo de crescimento econômico, redução progressiva da inflação, a distribuição da renda, a intensificação da ação pública nos campos educacional, de pesquisa científica, tecnológica e de saúde pública, o levantamento dos recursos naturais, o refinanciamento da dívida externa e uma série de reformas de base.

A estratégia do plano baseava-se na elevação da carga fiscal e na redução do dispêndio público. O Plano Trienal explicitava a intenção de conciliar objetivos de crescimento, repartição e estabilidade, que, no entanto, mostraram-se conflitantes.

Em 1964, foi instituído o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) para o período de 1964-66, com o objetivo primordial de combate ao processo inflacionário como prioridade, além dos objetivos de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico. Pretendia atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, assegurar uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e corrigir a tendência a déficits do balanço de pagamentos. A inflação era interpretada como sendo de demanda então foram contidos o déficit público, o crédito e os reajustes salariais.

Nesse período, foram efetuadas reformas institucionais e tributárias relevantes, e ainda relativas ao mercado de capitais, ampliando o sistema de financiamento da economia. A reforma geral no Sistema Monetário-Creditício, realizada em 1964, e a Reforma Financeira em 1965, estabelecida com o intuito de modernização e desenvolvimento do sistema financeiro, criaram novos instrumentos de mobilização financeira e instituições especializadas no provimento de vários tipos de crédito: 1) financeiras; 2) bancos comerciais; 3) bancos de investimento; 4) mercado de ações. Foram criados o Banco Central, do Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro de habitação.

Os instrumentos de captação e empréstimos criados impulsionaram a indústria de Construção Civil e as indústrias fornecedoras de insumos a esse setor. Também foram criadas novas instituições para a formação compulsória de poupança, como o Programa de Integração Social (PIS-PASEP), o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e novos instrumentos de captação de recursos ao público, como as Letras de Câmbio, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), as Cadernetas de Poupança, os Certificados de Depósito Bancário (CDB), etc. Esses novos dispositivos possibilitaram a disponibilidade de recursos financeiros em apoio aos investimentos maciços em infraestrutura e em capital fixo. Contudo, os resultados do PAEG não foram sentidos imediatamente.

De acordo com Souza (1968) em “O Planejamento Econômico no Brasil: considerações críticas” até 1964 os planos brasileiros eram tecnicamente mal feitos, com repetições de equívocos e precário grau de implementação do planejado. O autor critica a ideia de que a única forma de se introduzir racionalidade no processo decisório é insistindo na elaboração de Planos Globais, que segundo ele constituem manifestam uma confusão entre os conceitos de plano e planejamento. Acredita-se que o planejamento só se concretiza por meio de um plano, de modo que o primeiro seria o processo e o segundo a sua forma de implementação. Nesse sentido, seria um absurdo pensar em planejamento sem plano. Com base nesse equívoco diversos governos insistem na preparação de planos - que não são cumpridos - para sinalizar que estão planejando.

Para Souza (1968) o PAEG correspondeu à essência do planejamento sem plano, uma vez que envolveu estudos de diagnósticos que serviram de base para a fixação de macro-objetivos tendenciais para cuja implementação duas coisas básicas foram indispensáveis: o manejo de modo coerente do instrumental de política econômica e o ajuste da máquina administrativa. Além desses dois aspectos o autor acredita que para realizar a atividade de planejamento a contento o Brasil também deveria contar com adequados estudos de diagnósticos realizados por um grupo técnico estável, burocratizado, em sentido weberiano, e apoiado em estatísticas dignas de confiança.

Em 1967, foi publicado o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período 1968-70, com os seguintes objetivos: 1) acelerar o desenvolvimento econômico; 2) promover a estabilização monetária gradativa; 3) consolidar a infraestrutura pelo governo; 4) expandir as oportunidades de emprego; 5) ampliar o mercado interno. A condição para isso era reduzir os desequilíbrios do balanço de pagamentos. As condições para a retomada do crescimento estavam postas: 1) capacidade ociosa; 2) disponibilidade de mão-de-obra e; 3) possibilidade de serem estimulados os investimentos públicos e privados no sentido da modernização, apoiados pela reorganização do sistema financeiro.

Em 1971, é submetido ao Congresso Nacional o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND) para o período 1972-74. As estratégias e prioridades definidas tinham como objetivo primordial manter o alto nível global do PIB, a continuação do combate à inflação, o equilíbrio da balança de pagamentos e a melhor repartição de renda. O padrão de desenvolvimento escolhido foi coerente com a visão do Programa de Integração Nacional, estimulando o crescimento regional e seus efeitos multiplicadores, baseando-se nas vantagens comparativas do País.

Esse padrão, fundamentado na modernização da tecnologia, tornou a economia dependente de recursos externos, apoiada em crescente endividamento público e privado. O Estado subsidiou a formação de capital na indústria, via isenções ou reduções da tarifa aduaneira e dos impostos IPI e ICM, que incidiam sobre a importação de máquinas e equipamentos. O BNDE também realizou financiamentos de longo prazo para investimentos industriais com correção monetária inferior às taxas de inflação. Essas políticas permitiram que a retomada do crescimento econômico, verificada a partir de 1968, continuasse a se acelerar até 1973.

Ocorreu expansão no emprego, na massa salarial, na demanda e na atividade industrial, e nas exportações, devido a minidesvalorizações cambiais, incentivos fiscais, subsídios financeiros à exportação, bem como pela alta demanda global até meados dos anos 1970 que foi interrompida pelo aumento do preço do petróleo (em 1973) impôs novos desafios à política econômica.

Naquele momento do primeiro choque do petróleo o Brasil era muito dependente do produto e o país apresentava sérios desequilíbrios que precisavam ser enfrentados. À época discutia-se basicamente duas opções para reequilibrar o balanço de pagamentos do Brasil: ajustar economia à nova realidade ("ajustamento") ou financiar déficit ("financiamento"). Cada opção continha, implicitamente, diagnóstico sobre a natureza do desequilíbrio (temporário ou longo prazo?).

Há autores como, por exemplo, Castro e Pires (1985) em "A Economia Brasileira em Marcha Forçada" que defendem que governo teria tido uma terceira opção (ajuste estrutural com financiamento) e que a mesma teria sido adotada. Os principais objetivos eram intensificar a industrialização por substituição de importações, focando em indústrias de bens de K (máquinas, equipamentos) e intermediários. O Plano visava ampliar infraestrutura energética de transportes, e de comunicações além de aguçar desequilíbrios externos no curto prazo.

Ademais, a estratégia do II PND tendia a gerar outro efeito colateral: a aceleração da inflação. A manutenção de estímulos ao crescimento em economia já aquecida poderia gerar desajustes entre oferta e demanda agregadas, além de pontos de estrangulamento. A concretização das metas do II PND ficou a cargo, sobretudo, de empresas estatais. Os focos de investimento reuniam traços comuns, entre os quais: 1) longa maturação, 2) baixo retorno, 3) alto risco e 4) alto conteúdo tecnológico. O financiamento das estatais foi feito, em grande medida, via endividamento externo, como forma de não sobrecarregar contas públicas. Outra parte foi financiada com fundos domésticos via crédito subsidiado do BNDE, que recebeu aporte do governo.

Contudo, para realizar a maior parte dos investimentos o Brasil recorreu ao endividamento externo e não mudou seus planos, a despeito do "choque do petróleo" e da crise mundial. Sem os ajustes necessários as metas definidas ficaram comprometidas e houve o agravamento das contas externas e das tensões inflacionárias. A política interna de preços subsidiados do petróleo retardou a queda da atividade econômica, mesmo com o segundo choque tendo mais do que dobrado os preços do produto.

O II PND, por seu turno, foi elaborado nessa conjuntura para o período de 1975-79, previa um programa de investimentos condizente com uma taxa média de crescimento de 10%, visando à substituição de importações como estratégia. Os outros objetivos do plano eram a continuação da política anti-inflacionária pelo método gradualista, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição pessoal e regional de renda.

Foi adotada uma política de *stop and go* que não impediu o aumento da inflação, do déficit público, do déficit em transações correntes na balança comercial e do endividamento externo bruto, que de US\$ 21 bilhões, em 1975, elevou-se para US\$ 49,9 bilhões, em 1979. O aumento da taxa de juros internacional agravou o problema.

Além do mais, 1980 caracterizou-se pela expansão da demanda agregada, ocasionada pela promulgação da lei salarial de setembro de 1979 que fixou reajustes semestrais de salários baseados no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e o prêmio de produtividade aos assalariados. As desvalorizações cambiais e a maxidesvalorização no final de 1979 estimularam as exportações. As altas taxas de crescimento do PIB, no período do II PND, refletiram as grandes obras públicas.

O principal problema do IIPND estava no aprofundamento da dependência financeira externa. Apesar de o perfil da dívida não ser tão ruim: 1) grande parte da dívida tinha juros pós-fixados (*prime rate* EUA) e 2) o potencial de desvalorização cambial expunha país a sérias dificuldades. A Resolução nº 432 do BACEN transferiu o risco cambial das dívidas externas do setor privado para o setor público. As empresas passaram a ter dívidas em cruzeiros junto ao Bacen, Tesouro Nacional, que tornar-se-ia responsável por esses débitos (estatização da dívida). A exposição ao risco de desvalorização cambial ficou para o Estado, num processo denominado de socialização das perdas na história econômica do Brasil.

Em 1979 os dois episódios que impactariam fortemente na economia global: 2º choque do petróleo e elevação dos juros básicos dos EUA afetaram muito a economia brasileira que era muito dependente da importação de petróleo e possuía elevada dívida externa com juros pós-fixados. A partir desse acontecimento se intensificaram os déficits comerciais (pela alta do petróleo) e os déficits e serviços (pela alta dos juros). Contudo, esses déficits não foram compensados pela entrada de capitais e viu suas reservas diminuírem rapidamente entre 1979-1980.

Ainda assim, Castro e Pires (1985) sustentaram que o IIPND teria clara racionalidade econômica, sobretudo por visar superar desequilíbrios da BP no longo prazo, com mudanças estruturais na economia, ainda que isso tivesse implicado no agravamento dos desequilíbrios externos de curto prazo.

CAPÍTULO

03

Gênese do Modelo Desenvolvimentista no País e o Plano de Metas

3.1 ANTECEDENTES DO PLANO DE METAS E O AVANÇO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Há um largo debate na literatura sobre a existência ou não de intenção das políticas econômicas, realizadas até o final dos anos 1940, de promover a industrialização. Furtado (1977) defende a tese de que não houve intencionalidade, mas apenas uma política deliberada de defesa da atividade cafeeira. Já Fonseca (2003) entende que já na década de 1930 havia evidências empíricas que apontavam a intencionalidade e a consciência do governo na direção da industrialização, por essa razão os primeiros impulsos da indústria na época não poderiam ser entendidos apenas como um “subproduto” das políticas monetárias e cambiais em defesa da economia cafeeira. Contudo, os governantes da época não afirmavam clara e categoricamente a sua intenção industrializante até aquele momento.

Política Econômica de Dutra tem dois marcos centrais. Primeiro, a mudança na política de comércio exterior, com o fim do mercado livre de câmbio e a adoção do contingenciamento das importações em 1947 (esse protecionismo estimulou o crescimento dos anos seguintes). O segundo envolve a passagem da política ortodoxa contracionista para outra mais flexível nas metas fiscais e monetárias.

Dutra estava confiante do desfecho favorável das contas externas do país (com “ilusão das divisas”) e definiu a inflação como o problema mais importante a ser enfrentado. Todavia, no pós guerra as exportações brasileiras caíram (exceto o café) entre 1947 e 1950. A política de crédito para a indústria foi ativa. O câmbio real estava sobrevalorizado e fixo para: 1) atender a demanda de matéria-prima e bens de capital (efeito subsídio); 2) forçar a baixa dos preços; 3) estimular o ingresso de capitais.

Já no segundo governo Vargas o contexto envolveu o retorno do processo inflacionário, desequilíbrio do setor público e perspectivas externas mais favoráveis com o aumento dos preços do café e a maior disposição dos EUA em financiar projetos de desenvolvimento do país. O Plano de governo dividiu-se em duas fases: na primeira se buscava o equilíbrio das contas públicas, para se adotar política monetária restritiva para reduzir a inflação. Na segunda seriam realizados os empreendimentos.

Ocorreu um colapso cambial em 1951 a 1952. A combinação de aumento da receita e redução das despesas viabilizou um superávit fiscal da União. Vargas liberou o controle sob as importações para evitar desabastecimento (diante da guerra da Coréia) e combater a inflação, mas gerou déficit na Balança Comercial e esgotamento de reservas, o que levou a uma crise cambial e inviabilizou o desejo de estabilização. Problemas centrais: situação cambial e o financiamento do déficit. O governo criou o sistema de taxas múltiplas de câmbio com o objetivo de estimular as exportações e desestimular as importações que não eram essenciais.

Ao mesmo tempo, permitia a entrada de capitais à taxa de câmbio do mercado livre. O resultado foi decepcionante, pois houve recuo das exportações e os fluxos de capitais não aumentaram. Em 1952 foi criada a Instrução 70 da Sumoc (2º governo Vargas) que cria: 1) monopólio cambial; 2) extinção do controle quantitativo das importações e leilões de câmbio; 3) bonificações sobre a taxa oficial. A conta Ágios e bonificações virou fonte de receita da União que evitava o financiamento inflacionário do déficit fiscal.

Uma das fontes de pressão dos gastos públicos era as obras de infraestrutura necessárias ao crescimento desde 1948. Apesar do desaquecimento econômico em 1953, a inflação se acelerou e a explicação ortodoxa para isso era o déficit público e a expansão de meios de pagamento. Na prática, as desvalorizações cambiais também foram importantes. A política de salário mínimo também foi um desafio para o combate à inflação, diante dos reajustes concedidos.

Já a década de 1950 se nota a emergência de um modelo econômico “desenvolvimentista”, na medida em que o Estado busca enfrentar os gargalos estruturais da economia, em particular atuando diretamente nos setores de insumos básicos e de infraestrutura de transportes e energia. Elevados volumes de investimento realizados ou financiados pelo setor público começam a constituir a infraestrutura e as condições de oferta da indústria pesada na economia brasileira.

Cabe lembrar também que no Período de Café Filho (1954-1955) uma das prioridades era enfrentar a crise cambial, resultado da redução do preço do café e do pagamento do serviço da dívida externa. Por intermédio da instrução 113 da Sumoc tentou-se remover os obstáculos à entrada de capitais, que permitiu o ingresso de bens de capital sem cobertura cambial. Tratava-se de um mecanismo que incentivava o investidor externo, o qual não precisaria participar de licenças de importação. Neste cenário, o governo adotou um programa muito ortodoxo de estabilização, que detonou uma crise de liquidez e significativa elevação das falências de empresas, além diminuir a formação bruta de capital fixo. Vale destacar, que a maior parte dos dez anos após o final da Segunda Guerra Mundial foram de forte expansão do PIB e de pressões inflacionárias.

A taxa de investimento média se elevou, demonstrando o avanço do processo de industrialização no país. As exportações e importações se elevaram no governo Dutra, mas caíram nos cinco anos seguintes com a queda das receitas de café e o avanço da industrialização por substituição de importações, o qual promoveu uma mudança no interior da indústria. As importações industriais caíram, em média, 42% entre 1952-1956 ao mesmo tempo em que a produção doméstica crescia 40%. A participação dos importados na oferta doméstica caiu.

O principal legado do período de 1945-1955 foi a intensificação do processo de industrialização por substituição de importações e a continuidade do nacionalismo. Também significou o questionamento às ideias econômicas liberais. A visão nacionalista-estatista se destacou em relação ao ideário liberal, o que se manifestou na aceleração das mudanças estruturais da economia, mas com sequelas micro e macroeconômicas do modelo estatista segundo o ponto de vista dos autores (VIANNA e VILELA, 2011).

No pós guerra houve uma transição em direção a princípios liberais da economia mundial, que no Brasil coincidiu com o fim do Estado Novo e início de Dutra, além da escassez de dólares no mundo. As constantes crises de Balanço de Pagamentos no pós guerra derrotaram o modelo liberal e criou as condições para o início de um modelo de desenvolvimento industrial com crescente participação do Estado, que incluiu controles cambiais e de importações, bem como a instituição de um aparato regulatório na economia.

Os resultados *da política pública de industrialização claramente intencional a partir do final dos anos 1940* foram muito satisfatórios. Na média do período de 1947-1955, o PIB cresceu 6,8% a.a. A indústria avançou 9,8% a.a., em particular de bens duráveis, bens de capital e bens intermediários. A média anual do investimento do governo federal foi de 13,5% do PIB. Já a agricultura permaneceu quase estagnada, com crescimento anual de 4,7%. O crescimento econômico do período envolveu desequilíbrios de ordem setorial, regional e social. A estrutura da indústria nacional mudou significativamente nos anos 50. No início da década de 1950 a indústria de Bens Não Duráveis era 70% do total e caiu para 50% ao final. No início dos anos 1960 a participação de Bens Duráveis dobrou, a de Bens de Capital triplicou e a de Bens Intermediários virou 1/4 da produção industrial. Contudo, o setor industrial teve dificuldades para criar empregos em patamares suficientes (PEREIRA, 2016).

A industrialização daquela época se concentrou em segmentos com maior densidade de capital e menos empregador. O Brasil copiou os padrões de consumo dos países desenvolvidos o que elevou a concentração econômica e do capital nos setores mais dinâmicos. Essa dualidade da economia dos anos 50 se verificou num setor dinâmico (indústria), que, todavia, gerou pouco emprego e um setor atrasado (agricultura), no qual se encontrava a maior parte da população. Isso produziu importantes desequilíbrios. *Sobre o poder aquisitivo da população brasileira 1960*, constata-se que metade da população tinha renda per capita de US\$ 100 (dólares), ou seja, a maior parte do povo possuía baixo poder aquisitivo de modo que mercado consumidor de bens duráveis era relativamente pequeno. A sua parcela da renda nacional correspondia à parcela dos 2% mais ricos do Brasil. A política industrial se concentrava no eixo Rio-São Paulo em prejuízo de outras regiões, tais como o Nordeste, isto é, ela transferia recursos das regiões menos desenvolvidas para as mais avançadas (PEREIRA, 2016).

Em 1952 foi criado o BNDE (atual BNDES) com o fito de conceder empréstimo de longo prazo e com juros baixos. Ele se tornou o principal executor da política de investimentos do governo federal. O fortalecimento do Estado-empresa no pós-guerra decorreu mais da falta de alternativas do que de uma estratégia de desenvolvimento bem definida. O governo se tornou um grande investidor, em particular, nos setores de insumos básicos da economia (minério, aço e petróleo). A crise de energia ocorrida em 1949-52, em especial no Sudeste (maior consumidor) incentivou o governo a elaborar o Plano de Desenvolvimento de Energia em 1952, com Recursos do Fundo Federal de Eletrificação. A Petrobras foi constituída em 1953 com objetivo de explorar, extrair, refinar e transportar óleo cru e derivados de petróleo nacionais.

Conforme supracitado, em 1953 o governo estabeleceu taxas múltiplas de cambio (Instrução 70 da SUMOC). Este sistema deu um grande suporte para a realização da política do governo até 1961. A Instrução 70 correspondia à classificação das importações em cinco categorias e no leilão de divisas disponíveis, que partia da taxa oficial, mais um ágio por categoria. Vantagens dessa sobretaxa: i) aumentava a competitividade do produto nacional; ii) subsidiava importação de bens de capital e de insumos básicos; iii) aumentava os recursos da União disponíveis para investir em infraestrutura. Em 1955, a legislação favorável à entrada de capital estrangeiro foi reforçada com a Instrução 113 da SUMOC, que isentava de cobertura cambial quem importasse bens de capital de ‘interesse nacional’. Esse instituto foi a base de apoio financeiro à política de desenvolvimento adotada pelo governo subsequente. *Os quatro pilares da política econômica do Plano de Metas foram* os seguintes: i) favoreceu a entrada de capital estrangeiro (SUMOC - Instruções 70 e 113); ii) elevou a participação do setor público na formação bruta de capital via emissão monetária; iii) concentrou recursos em áreas consideradas estratégicas pelo Plano; iv) fez a opção pelo ‘Desenvolvimentismo’ ao invés da ‘estabilidade monetária’, o que levou à aceleração do processo inflacionário. O governo seguinte assas medidas foi o de Juscelino Kubitschek (JK), no qual foi proposto o Plano de Metas, que pode ser entendido como a primeira tentativa mais estruturada de planejamento de longo prazo (ou de médio prazo) no Brasil.

3.2 PLANO DE METAS: PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

O Plano de Metas foi um primeiro grande avanço na experiência de planejamento econômico do país. Nesse plano, o governo JK definiu metas quantitativas dentro de um planejamento setorial. O esquema administrativo do Plano compreendeu: i) Conselho Nacional de Desenvolvimento; ii) Grupos de Trabalho (órgão consultivos do Conselho); iii) Grupos Executivos, que tinham a autoridade de coordenar esforços realizados para o atingimento das metas. Eles eram compostos por técnicos, por vários órgãos do setor privado e entidades ligadas aos respectivos setores. O plano foi financiado pela captação de investimentos diretos (físico e financeiro), que atraíram poupança externa. Financiamentos (*supply credits*) e empréstimos eram concedidos por agências do governo e estrangeiras. O Plano identificou os pontos de estrangulamento que restringiam o crescimento econômico e indicou 5 setores prioritários: i) energia; ii) transporte; iii) alimentação; iv) indústria de base; v) educação. Brasília foi construída como “meta-síntese”.

A partir de 1955, iniciou-se um ciclo virtuoso de crescimento da economia, que serviu de laboratório das políticas desenvolvimentistas. Tais políticas objetivavam a superação do atraso industrial do Brasil, entoando o lema ‘cinquenta anos em cinco’ do governo JK (1956-1960). Até o presente momento o Plano de Metas (1957-1960) pode ser considerada a decisão política federal mais consciente e clara de promoção da industrialização ao longo de toda a história econômica do Brasil. Plano de Metas priorizava a evolução da estrutura produtiva para patamares superiores do processo de industrialização por substituição de importações, por meio de investimentos da União em infraestrutura de transporte, de energia e ligada à oferta de insumos básicos (siderurgia e petróleo). O Estado também incentivou a diversificação e a expansão da indústria de bens de capital.

Os maiores incentivos à implantação da indústria automobilística foram implementados no início dos anos 1950, a partir das proibições de importações de peças com similar nacional e de veículos montados. Diante do aumento do parque industrial e da oferta de energia elétrica, bem como diante da pressão para aumentar a disponibilidade de infraestrutura de meios de transporte JK criou o Grupo Executivo da Indústria Automobilística que planejou e executou as metas. Esta atividade produtiva se tornou a líder do crescimento industrial, contribuiu com a expansão o setor de serviços e gerou novos postos de trabalho.

O saldo do período 1955-1962 foi positivo. O PIB cresceu, em média, a taxas superiores a 7% ao ano, enquanto a indústria se expandiu a uma taxa média de quase 10% ao ano. A fabricação de bens

duráveis e de capital subiram em média, respectivamente, 23,9% e 26,4% ao ano. A produção de bens intermediários avançou 12,1% ao ano e os investimentos estatais, que estiveram concentrados neste subsetor, subiram, em média, 9,7%. Sobre o crescimento significativo da atividade industrial fase expansiva do ciclo gerou vários desequilíbrios. A inflação média anual dobrou *vis-à-vis* a do período anterior (1947-1955), passando para 27,1% a.a. A agricultura (que não era prioridade) se manteve estagnada. A produção de bens de capital não foi suficiente para satisfazer a demanda crescente por novos produtos e continuou requerendo importações. Analogamente, ao final dos anos 50 a oferta de bens intermediários ainda era insuficiente. O ciclo expansivo também desequilibrou as contas externas depois de 1958, em decorrência da deterioração dos termos de troca a balança comercial ficou deficitária. A entrada capital de risco e empréstimo aumentou a remessa de lucros e juros, de maneira a aumentar os déficits em transações correntes. Mesmo com uma dificuldade de financiar o déficit e lidar com o encurtamento dos prazos, JK rompeu com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao se recusar a adotar as medidas (políticas econômicas ortodoxas) de estabilização da referida instituição (PEREIRA, 2016).

3.3 INSTABILIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA NO AMBIENTE PRÉ-GOLPE MILITAR

Após período de intenso crescimento econômico, no período de 1961-1963, a economia do país entrou em declínio por diferentes motivos, a saber: i) o número de substituições de bens importados chegou ao seu limite, que impediu manter acelerado o produto industrial; ii) o aumento da inflação desestimulou a poupança interna e inibiu investimentos produtivos; iii) no plano externo, importações foram dificultadas pelos desajustes do balanço de pagamentos e a dificuldade de obter empréstimos e financiamentos pela indisposição do FMI para negociar; iv) a instabilidade política comprometeu mais a credibilidade externa do País, o que provocou a diminuição do fluxo de entrada de capitais estrangeiros; v) a dívida externa, em 1961, era superior a 2,2 bilhões de dólares, que era majoritariamente de curto prazo (3 anos). Em três anos a dívida atingiu os 3,17 bilhões de dólares. Depois de completado o conjunto de grandes investimentos sob a coordenação da União, o ciclo expansivo se inverteu. Em *primeiro* lugar, os déficits públicos crescentes minaram a capacidade de investimentos do Estado. Em *segundo* lugar, a expansão industrial não contou com um sistema de intermediação financeira adequado para financiar o aumento da demanda. Quando o governo diminuiu a taxa de emissão de moeda, a poupança privada se reduziu e as empresas começaram a ter problemas para se financiar. Em *terceiro* lugar, havia uma significativa distância entre o preço dos bens duráveis e o nível de renda média da população, o que aumentou a instabilidade da demanda e a dependência de crédito ao consumidor. O desenvolvimento do setor de bens de capital (mesmo incompleto), tendeu a internalizar as fases de aceleração e desaceleração do ciclo econômico.

Fatores políticos nos governos Jânio e Jango dificultaram a gestão macroeconômica daquele período. O imposto inflacionário perdeu a sua funcionalidade como mecanismo de financiamento à expansão dos investimentos públicos, o que requereu uma ampla reforma tributária e financeira, que eram inviáveis naquele contexto por razões políticas. A ação dos sindicatos dificultou a política anti-inflacionária. A reversão daquele cenário dependia dos seguintes elementos: i) novas oportunidades de investimento; ii) as quais deveriam ser exploradas antes da reversão da confiança; iii) forma de elevar a demanda por bens duráveis. Contudo, essas condições não estavam presentes.

Após 1962 a economia brasileira entrou em desaceleração. De 1962 a 1967, a taxa média de crescimento do PIB, de 3,2% a.a., foi menos da metade da registrada entre 1955-1962. A taxa de crescimento médio da indústria foi um quarto da registrada neste período. O setor de bens de capital foi o mais atingido. Outros indicadores foram negativos. A agricultura teve um desempenho pior ainda. A inflação alcançou uma média de 56,3% a.a. (havia quase estagflação). A inflação se aproximava dos 90% ao ano quando ocorreu o golpe militar de 1964. A maioria dos estudos do período pós-1962 aponta a desaceleração como decorrente de fatores cíclicos como a exaustão dos investimentos público e privados iniciados em 1956-1957. A retração econômica também pode ser explicada, em alguma medida, pela política de estabilização de preços do início de 1963 (Plano Trienal), que tinha uma natureza contracionista (PEREIRA, 2016).

04 Reformas Institucionais do PAEG

Diversos autores reconhecem a importância das reformas institucionais promovidas pelo PAEG no período 1964-1966 no sentido de criar as bases para o rápido crescimento econômico no período 1968-1973 (que ficou conhecido como “milagre” econômico brasileiro). Dois exemplos são Simonsen & Campos (1974) em “A Nova Economia Brasileira” e Resende (1990) em “Estabilização e reforma: 1964-1967”. A questão que se coloca, então, é saber quais são as reformas (e foram muitas as implementadas no Governo Castelo Branco) a que, efetivamente, se poderia creditar o poder de criar instituições pró-mercado ou pró-crescimento econômico. A resposta imediata a essa pergunta aponta a relevância para a ampliação das reformas nos planos fiscal, monetário-financeira e trabalhista.

A visão dos principais formuladores do PAEG serve como ponto de partida. Para Simonsen e Campos (1974), as reformas implementadas no período 1964-1966 tinham como objetivo remover cinco grandes falhas institucionais, a saber: “a) a ficção da moeda estável na legislação econômica; b) a desordem tributária; c) a propensão ao déficit orçamentário; d) as lacunas do sistema financeiro; e) os focos de atrito criados pela legislação trabalhista” (SIMONSEN & CAMPOS, 1974, p. 119). Os autores também consideram a maior abertura da economia ao exterior como uma característica fundamental do novo modelo econômico implementado a partir de 1964.

De acordo com a interpretação da época os pontos de estrangulamento institucionais que careciam de reforma eram: primeiro, a desordem tributária; segundo, as deficiências de um sistema financeiro subdesenvolvido e a inexistência de um mercado de capitais; e, por último, as ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior. Sob o ponto de vista dos impactos potenciais no crescimento econômico, as principais reformas associadas ao PAEG foram a reforma fiscal/tributária, a reforma financeira e a abertura da economia ao exterior. As próximas seções irão abordá-las.

4.1 REFORMA FISCAL E TRIBUTÁRIA

Um dos principais objetivos do PAEG foi promover um forte ajuste fiscal. As metas do ajuste eram reduzir os déficits fiscais e, com isso, contribuir para o combate à inflação, e criar as condições para uma elevação da poupança do governo, para financiar um aumento dos investimentos públicos e estimular o crescimento econômico. O governo promoveu uma forte redução de gastos ao proibir que o Poder Legislativo elevasse o total de despesas na votação do orçamento da União.

Também foi implementada uma ampla reforma tributária. Os objetivos dessa reforma eram elevar a arrecadação do governo e racionalizar o sistema tributário, eliminando impostos em cascata e impostos de pouca funcionalidade econômica, como os impostos do selo. Entre as principais medidas, inclui-se a substituição do imposto estadual (em cascata) sobre vendas, incidente sobre o faturamento das empresas, pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), incidente sobre o valor adicionado em cada etapa de comercialização do produto, bem como pelo IPI. As alíquotas e a base de incidência do Imposto de Renda foram elevadas

A reforma tributária, no entanto, realizada pelo governo Castelo Branco foi marcada por um caráter regressivo (ou seja, favoreceu concentração de renda) e centralizador (pró-União). O aumento tributário deu-se, sobretudo, via impostos indiretos, além de reforma ter favorecido poupadores (grupos mais ricos) por meio de subsídios fiscais. Há uma convergência na conclusão de que uma reforma como essa dificilmente teria sido aprovada dentro de um ambiente institucional democrático. Destacam-se a redução dos auxílios orçamentários do governo a empresas públicas e o fim do subsídio à importação de bens essenciais (petróleo e trigo). As empresas estatais deveriam se viabilizar, por meio de um aumento de tarifas, as quais estavam defasadas há tempos perante a inflação maior inflação no curto prazo (inflação corretiva), mas seriam benéficas no longo prazo.

Segundo Hermann (2011) em “Reforma, endividamento externo e o “milagre” econômico (1964/1973)”, além disso, foram criados mecanismos de reajuste (de acordo com a inflação passada) dos impostos pagos em atraso, o que contribuiu para a elevação da arrecadação real do governo. Como resultado dessas medidas, ocorreu uma significativa elevação da carga tributária da economia brasileira, que passou de 16% do PIB em 1963 para 21% em 1967. Em função da redução dos gastos e da elevação da carga tributária, o déficit fiscal primário do governo (incluindo governo federal, estados e municípios) foi reduzido de 5% do PIB em 1963 para 2,3% do PIB na média de 1964-1967, sendo transformado em um superávit de 1,4% do PIB, em média, no período 1968-1973.

4.2 REFORMA DO SISTEMA FINANCEIRO

Simonsen e Campos (1974) consideraram que a criação de um sistema capaz de fornecer o necessário suporte financeiro ao desenvolvimento econômico do país foi uma das principais realizações econômicas do Governo Castello Branco. No início da década de 1960, o sistema financeiro brasileiro era particularmente deficiente e inexistia um mercado de capitais. Por exemplo, o controle monetário era bastante precário, já que não havia um Banco Central, sendo suas funções divididas entre o Tesouro Nacional, a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) e o Banco do Brasil. Contudo, as políticas de controle de crédito só seriam bem sucedidas se acompanhadas de reformas nas instituições de política monetária, sobretudo no Banco do Brasil.

Com a criação do Banco Central (Lei 4.595 de 1964) e a instituição do instrumento da correção monetária, aplicada aos títulos públicos representados pelas Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), ocorreu um grande aprimoramento institucional da condução da política monetária e do financiamento dos déficits públicos. Enquanto em 1963 eram financiados 85,7% do déficit federal por emissões monetárias, em 1965 os títulos públicos já financiavam 55% dos déficits. Em 1966, a parcela financiada por títulos governamentais elevou-se para 86% e, em 1969, a dívida pública financiou integralmente o déficit governamental.

Outra medida foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), formado pelo recém-criado Banco Nacional da Habitação (BNH), pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelas caixas econômicas estaduais, sociedades de crédito imobiliário e associações de poupança e empréstimo (APE). Também foi criado um novo mecanismo de poupança compulsória, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que se tornou uma fonte importante de recursos para o SFH. Adicionalmente, foram oferecidos diversos incentivos para a criação de sociedades de crédito e financiamento, voltadas para o crédito direto ao consumidor. Um objetivo importante da reforma financeira foi estabelecer um segmento privado de longo prazo no Brasil, através da criação dos bancos de investimento e estímulos ao mercado de capitais e, em particular, ao mercado de ações.

Na verdade, as elevadas taxas de inflação, combinadas com a lei da usura, que proibia juros nominais superiores a 12% a.a., haviam desestimulado a aplicação de poupanças em títulos de renda fixa, como depósitos a prazo, debêntures e títulos do governo. Em função disso, os déficits fiscais eram financiados quase integralmente por emissões monetárias. A política monetária foi expansionista. Em termos reais, os meios de pagamento cresceram a 14% ante 5% (1964-1967) e o crédito total, expandiu 17% em termos reais. A Reforma Tributária e a criação de ORTNs com cláusula de indexação durante o PAEG permitiram o aumento dos gastos do governo. Para tal foi fundamental a extinção da “Cláusula Ouro” criada por Getúlio, que impedia a correção monetária das dívidas. Já a análise da política fiscal é dificultada pela contabilidade da época. Oficialmente, houve superávits públicos nas três esferas de governo, contudo o Orçamento Monetário não considerava subsídios e juros da dívida. Quando considerados verificava-se déficit, de modo que a política fiscal era expansionista.

Durante o milagre a taxa média de crescimento foi de 11%. Contribuíram para esse desempenho a vigorosa expansão da liquidez real da economia baseada em expansão do crédito bancário (Expansão real média do M1 foi de 14%) e a maior atuação das chamadas financeiras (CDC), do BNH e dos bancos de investimento. Houve elevação do endividamento das famílias. A concentração de renda estimulou a demanda por bens de consumo duráveis. O crescimento da produção de bens duráveis foi maior do que bens de capital e intermediários. O crescimento veio acompanhado de elevação do salário médio (ganho generalizado de renda) e de aumento do salário mínimo. Já as exportações de manufaturados beneficiaram-se do forte crescimento da economia mundial e de incentivos fiscais e creditícios concedidos pelo governo.

Para Cano (1998) em “Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995” a expansão do financiamento ao consumo e o agravamento da concentração de renda propiciaram notável expansão do segmento de bens de consumo durável que foi o maior propulsor do crescimento industrial do período, seguido pelo segmento de bens de capital. O autor ainda salienta que a política regional de incentivos contribuiu inequivocamente para o crescimento das regiões Norte e Nordeste e aumentaram as complementariedades inter-regionais entre polo e periferia, com a instalação de uma nova indústria nesta região periférica.

Simonsen e Campos (1974) consideram que o crescimento acelerado da construção civil não teria sido possível sem a criação do SFH com o suporte do FGTS. O mesmo se aplica ao excelente desempenho da indústria automobilística e de bens de consumo duráveis em geral, para o qual foi de grande importância a expansão do crédito ao consumidor. A reforma monetária-financeira, em linhas gerais, reorganizou o Sistema Financeiro Nacional (SFN), visando, sobretudo, criar um segmento privado de crédito de longo prazo. Cada instituição (bancos privados, financeiras, bancos de investimento e bancos públicos) deveria ficar dentro do seu “nicho” de mercado. A ideia era ampliar possibilidades de captação de poupança/financiamento e, ao mesmo tempo, impedir com que sistema financeiro ficasse suscetível a crises.

4.3 REFORMA TRABALHISTA

O governo Castelo Branco implementou duas reformas no setor trabalhista. *Primeiro*, introduziu um cálculo de reajuste salarial para os trabalhadores, que passaria a ser anual. Na fórmula do reajuste continha: i) a média do salário real dos últimos 24 meses; ii) o índice de produtividade do ano anterior; e iii) a inflação esperada para 12 meses seguintes. Houve queda do salário real devido a: i) a subestimação da expectativa de inflação; e ii) o cálculo pela média, em período de inflação em alta, prejudicava trabalhadores. Em *segundo lugar*, o governo Castelo mudou o sistema de demissões. O sistema antigo estipulava que trabalhador teria estabilidade ao atingir 10 anos de emprego. No novo sistema se estabeleceu que trabalhador poderia ser demitido a qualquer momento. O empregador deveria pagar indenização conforme tempo de serviço. A proporcionalidade da indenização baseava-se no montante de FGTS (fundo composto por contribuições mensais, patronais e dos trabalhadores) acumulado pelo trabalhador.

A reforma trabalhista, além de reduzir custos de mão de obra, criou fundos de poupança compulsória que contribuíram para a ampliação dos investimentos públicos e um Plano Nacional de Habitação. Esse conjunto de reformas deu-se em um contexto de baixo crescimento econômico e de grande insatisfação popular com os rumos da economia.

4.4 ABERTURA ECONÔMICA AO EXTERIOR

O Governo Castello Branco implementou diversas medidas no sentido de incentivar um maior grau de abertura da economia brasileira ao comércio e ao movimento de capitais com o exterior. O sistema cambial foi simplificado e unificado, assim como foram modernizadas as agências do setor público ligadas ao comércio exterior e ampliada a integração com o sistema financeiro internacional. Foram feitas desvalorizações cambiais para manter câmbio sincronizado com a inflação.

Além disso, a dívida externa foi renegociada e se aprovou no Congresso a Lei 4.390, de julho de 1964, que flexibilizou a Lei de Remessa de Lucros de 1962, revertendo parte dos desincentivos que essa lei havia criado para o ingresso de capitais estrangeiros. A partir de 1964, também foram introduzidos na legislação brasileira diversos mecanismos de incentivos às exportações, entre os quais os seguintes:

- i) isenção do imposto sobre as exportações de produtos industrializados (Lei 4.502, de novembro de 1964);
- ii) isenção do imposto de renda sobre os lucros das exportações (Lei 4.663, de junho de 1965);
- iii) devolução dos impostos de importação incidentes sobre matérias-primas e componentes importados, que tenham sido utilizadas em produtos exportados (Decreto-lei 37, de novembro de 1966);
- iv) isenção do imposto sobre a circulação de mercadorias sobre as exportações de produtos manufaturados (Constituição de 1967)

05 O “milagre” econômico brasileiro

Este texto pretende abordar o “milagre” econômico brasileiro, enfatizando as bases sob as quais esse período de bom desempenho econômico foi construído e os legados que ele deixou. Em linhas gerais ele está segmentado em oito partes. A primeira é esta breve introdução. A segunda parte contextualiza a perda de dinamismo da economia, marcada pela estagnação econômica, experimentada em meados da década de 1960, antes do início do “Milagre”. A terceira parte trata das reformas do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que promoveram uma mudança no modelo de crescimento e engendraram as condições para a recuperação.

A quarta seção apresenta o desempenho econômico entre 1968-1974. A quinta parte registra brevemente a funcionalidade do ambiente externo (economia mundial) favorável. A sexta parte discute as bases e legados do Milagre. O sétimo segmento do texto debate os desequilíbrios (ex. crescimento sem equidade) e fim do ciclo de expansão. Na oitava, por fim, as conclusões são sintetizadas.

O período 1968-1973 conhecido como “milagre” econômico apresentou taxas extraordinárias de crescimento e ensejou um debate profícuo a respeito do que teria causado essa aceleração. Com o propósito de analisar o fenômeno pretende-se aqui apresentar o debate teórico de fundo presente à época, bem como remontar as bases históricas e as diferentes interpretações a respeito do “milagre” econômico.

De acordo com Prado & Earp (2003) em “O “milagre” brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)” desde o fim da Segunda Guerra Mundial, por quinze anos (1946-1960), a taxa média anual de crescimento do PIB do Brasil (6,3%) foi uma das maiores do mundo. Superada apenas pela Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Taiwan. Entre 1963 e 1967 o crescimento econômico brasileiro caiu à metade. Nesse contexto, os autores propõem duas perguntas para analisar o fenômeno do “milagre”, a saber: 1) Porque o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações tinha perdido dinamismo? e 2) que mudanças na política econômica e que reformas institucionais seriam necessárias para viabilizar a continuidade do processo de desenvolvimento no Brasil?

Os autores agregam em duas visões distintas que tentam responder a esses questionamentos. Primeiro, os chamados economistas estruturalistas (cepalinos) consideravam que características herdadas da antiga inserção brasileira na economia internacional, baseada na exportação de produtos primários tropicais, e os mecanismos que promoviam a crescente concentração de renda no Brasil, em especial a estrutura fundiária, estava na origem da perda de dinamismo do desenvolvimento brasileiro. A segunda abordagem, associada a economistas liberais, apontava que a causa do problema era as ações do Estado que seriam, em geral, prejudiciais à economia.

Prado & Earp (2003) apontam que a tese estruturalista, por seu turno, explicava o crescimento industrial por substituição de importações como uma resposta a uma situação de desequilíbrio externo duradouro, derivado da grande depressão, que reduziu as exportações do país e sua capacidade para importar. Nesse contexto, a forma de atender a demanda interna de bens e serviços era aumentando a utilização da capacidade produtiva instalada e instalar novas unidades produtivas para substituir a oferta de bens anteriormente importados. À medida em que se desenvolvia a oferta interna de bens e serviços de consumo surgia uma demanda por novas importações, agora bens intermediários e de capital. A dificuldade em conseguir divisas para sustentar as novas importações levava a um novo estrangulamento externo, que por sua vez induzia uma outra onda de substituições.

Contudo, a demanda interna seria afetada por problemas estruturais da economia brasileira. Na medida em que a industrialização avança os investimentos em atividades de maior sofisticação tecnológica absorveriam relativamente menos mão-de-obra. A agricultura também não era capaz de gerar

empregos com renda em patamar suficiente para constituir um mercado consumidor amplo para os novos produtos industriais mais sofisticados. A industrialização dependia, portanto, do aumento da renda urbana.

Assim se instalaria a indústria moderna, mas seu crescimento acabaria, no momento em que o mercado consumidor de alta renda parasse de crescer. A partir daí a economia entraria em estagnação. Para superar essa deficiência da demanda interna os economistas estruturalistas sugeriam que fossem realizadas “reformas de base”, entre as quais estaria a reforma agrária, que alterassem, por exemplo, a estrutura fundiária concentrada e que contribuíssem para a ampliação e diversificação do consumo doméstico e para a melhor distribuição de renda.

Conforme registram Prado & Earp (2003), em perspectiva diversa diante desses problemas, os economistas liberais Gudin e Bulhões defendiam que o Estado brasileiro não adotasse medidas distintas dos países avançados. O papel do Estado deveria ser o de garantir estabilidade monetária e um modelo de tributação que incentivasse os investimentos. O crescimento econômico viria como resultado da resposta da iniciativa privada às condições econômicas favoráveis.

Esses autores entendiam que as ações do Estado seriam, em geral, prejudiciais à economia. As intervenções estatais estariam na raiz do atraso brasileiro, pois eram orientadas pelo populismo econômico que gerava instabilidade monetária e um clima inadequado para a expansão do investimento privado. Ele poderia ser segmentado em: 1) populismo fiscal (gastos públicos inflacionários); 2) populismo na política de crédito (investimentos financiados com expansão monetária); 3) populismo salarial (reajustes acima do aumento na produtividade).

O debate entre estruturalistas e liberais teria sido resolvido com o golpe militar de 1964, que determinou a vitória da estratégia econômica defendida por estes últimos. Na sequência este último grupo de economias realizaria reformas conservadoras e um plano de estabilização econômica, no âmbito do PAEG, que criaria as bases de um novo modelo de crescimento no Brasil. Esse conjunto de reformas deu-se em um contexto de baixo crescimento econômico e de grande insatisfação popular com os rumos da economia.

A situação econômica no ano da implantação do PAEG era difícil por três razões principais. Primeiro, pela desaceleração do crescimento econômico (de 8,6% em 1961 para 0,6% em 1963). Segundo pelo aumento da inflação (de 35% em 1961 para 100% em 1964). Terceiro, devido a desequilíbrios nas contas externas, país rumava para a moratória (40% receitas de exportação comprometidos com serviço da dívida). Como o governo pretendia conciliar estabilização e crescimento? O instrumento fundamental do governo do Castelo Branco era a correção monetária (indexação). Estabeleceu-se a indexação de todos os tipos de ativos da economia: títulos públicos (ORTN, LTN), empréstimos, poupanças, aluguéis e débitos fiscais.

Em princípio, a indexação trouxe benefícios imediatos para a economia. Em *primeiro* lugar, viabilizou financiamento não inflacionário do déficit público (títulos do tesouro). Em *segundo* lugar, incentivou agentes a poupar (correção poupança). Em *terceiro* lugar, aumentou a arrecadação fiscal pois agentes não tinham mais incentivo para protelar pagamento de impostos. Por outro lado, os malefícios da indexação foram percebidos *à posteriori*. A correção monetária relativa à indexação criava, por si só, um impulso inflacionário que era jogado para o período seguinte. Campos-Bulhões assinalaram que instrumento seria temporário. Isso seria fundamental para impedir que agentes criassem “memória inflacionária”. Para ser temporário, porém, indexação deveria deixar de repor totalmente inflação passada. Isso ocorreu para salários, mas não para demais ativos.

Nesse contexto qual foi o diagnóstico do governo Castelo? Segundo Lago (1990) em “A retomada do crescimento e as distorções do “milagre” a inflação foi considerada o principal problema. Ela era associada ao excesso de demanda sancionado pela excessiva expansão monetária. A inflação estaria travando o crescimento por pelo menos cinco fatores: 1) por desestimular a poupança (com a lei de usura, juros reais eram negativos, estimulando crédito e desestimulando poupança); 2) por tornar o ambiente de negócios inseguro para investimentos produtivos de longo prazo; 3) por desalinhar preços relativos, retirando incentivos para investimentos em setores defasados, nos quais os preços eram inflexíveis no curto prazo; 4) porque o sistema cambial controlado desestimulava as exportações e estimulava as importações; 5) por agravar o déficit público na medida em que os agentes preferiam pagar impostos em atraso pois multas não acompanhavam inflação.

Embora o período do “milagre” tenha sido amplamente estudado na literatura, não existe um consenso em relação aos determinantes últimos do “milagre”. As interpretações encontradas podem ser

agrupadas em três grandes linhas, não necessariamente excludentes. A primeira linha de explicação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do PAEG, entre 1964 e 1966, em particular às reformas fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento. Uma segunda vertente de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período 1968-1973, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Já uma terceira tendência de interpretação atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à forte expansão da economia internacional, à melhoria dos termos de troca e ao crédito externo farto e barato.

Essas três interpretações serão aprofundadas na sequência do texto. Antes, contudo, cabe discutir as razões para o aparente esgotamento do modelo de substituição de importações no início da década de 1960. O debate sobre esse tema ocorre em torno, basicamente, de duas abordagens, a estruturalista e a liberal. Não há a pretensão neste livro de apontar qual delas é a mais rigorosa em termos científicos e, portanto, mais precisa e correta. De fato, cada uma delas contém elementos importantes para a compreensão do fenômeno que ficou conhecido na literatura como “milagre” econômico.

5.1 INTERPRETAÇÃO 1: O PAEG COMO PRINCIPAL DETERMINANTE DO “MILAGRE”

Um dos autores que seguem a primeira linha de interpretação é Veloso et al (2008), o qual aponta que o principal determinante do “milagre” econômico brasileiro de 1968-1973 teria sido as reformas institucionais e políticas de ajuste realizadas entre 1964-1967. Os autores supracitados sugerem que tanto o ambiente externo como as variáveis de política econômica explicam uma parcela relativamente pequena da aceleração do crescimento brasileiro observada entre 1962-1973. Estes autores argumentam que no período entre 1964 e 1967 “se plantou muito para colher pouco”, em razão da necessidade de se corrigir os desequilíbrios macroeconômicos e os entraves institucionais herdados do governo anterior. Por outro lado, a política de estabilização e as reformas do PAEG criaram as condições para a aceleração do crescimento em 1968-1973. Em outros termos, o “milagre” teria decorrido do efeito defasado das reformas associadas ao PAEG.

Simonsen e Campos (1974) também atribuem parte do “milagre” às políticas implementadas no Governo Castelo Branco. Nesse sentido, os principais formuladores do PAEG argumentam que o período 1964-1973 deve ser visto de forma unificada. A interpretação dos autores é de que, a partir de 1964, o modelo econômico brasileiro teria mudado, no sentido de transformar a economia brasileira em uma economia de mercado aberta ao exterior. O período 1964-1967, portanto, teria sido caracterizado por um “esforço de restauração”, diante da situação de descontrole inflacionário, déficits crônicos no balanço de pagamentos e colapso do investimento herdados do governo anterior, o que implicaria um sacrifício.

No entanto, a política econômica do governo Castelo Branco não foi bem sucedida no que se refere ao cumprimento dos objetivos de controle da inflação, pois pretendia-se alcançar uma taxa de inflação de 25% em 1965 e 10% em 1966, e esta não caiu abaixo de 40%. Entretanto, as reformas institucionais realizadas nesse período criaram as bases para um novo modelo de crescimento econômico, cuja forma definitiva somente viria a aparecer no governo seguinte.

A reforma fiscal criou uma base tributária consistente e eficiente para o financiamento do setor público e, ainda, com a adoção do estatuto da correção monetária, surgiu um mercado para títulos públicos federais. A reforma financeira permitiu uma gestão mais eficiente da política monetária com a criação do Banco Central e a reestruturação do Mercado de Capitais.

De acordo com Veloso et al (2008) em “Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica” entre 1964-1967 o crescimento havia sido de 4,2% a.a. Enquanto no “milagre” econômico brasileiro (1968 e 1973), verificou-se extraordinárias taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de 11,1% ao ano. Uma característica notável do “milagre” é que o rápido crescimento veio acompanhado de inflação declinante e relativamente baixa para os padrões brasileiros, além de superávits no balanço de pagamentos. Outra dimensão importante do “milagre” é que o crescimento da produtividade total dos fatores (PTF) foi o principal determinante do crescimento econômico brasileiro entre 1967 e 1976. O “milagre” brasileiro teria sido um “milagre” de produtividade. Ocorreu também no período uma queda da relação capital-produto no período.

5.2 INTERPRETAÇÃO 2: “MILAGRE” SE DEVE ÀS POLÍTICAS ECONÔMICAS EXPANSIONISTAS

Segundo Veloso et al (2008) a segunda linha de interpretação aponta que no período 1964-1967, as taxas de crescimento anuais médias em termos reais do M1 e do crédito foram de 4,8% e 4,9%, respectivamente. Já no período 1968-1973, essas taxas elevaram-se para 13,9% e 17,4%, respectivamente. Outro dado importante apontado por Hermann (2011) é que, enquanto no período 1964-1967 o crescimento médio anual real do crédito ao setor privado foi de 7,4%, essa taxa elevou-se para 25,4% no período 1968-1973. Em resumo, o período 1968-1973 foi caracterizado por uma grande expansão real da moeda e do crédito, e esse último foi canalizado para o setor privado.

O governo Costa e Silva inicia-se em um quadro recessivo, fruto da política anti-inflacionária do governo anterior. Havia, então, uma maior preocupação com a retomada do crescimento expresso no Plano Estratégico de Desenvolvimento, que previa um crescimento da ordem de 6% ao ano. A existência de capacidade produtiva ociosa e o amplo espaço aberto pelas reformas institucionais e pelas condições internacionais para aumento do gasto público permitiram pensar em uma nova política econômica alterasse as prioridades. Nesse novo cenário o gasto público articulado com política mais gradual de controle da inflação deveria induzir taxas mais altas de crescimento.

Os objetivos da nova equipe econômica foram apresentados em dois planos. No “Metas e Bases para a Ação do Governo”, de setembro de 1970, são definidos os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais. O principal problema do governo é superar o subdesenvolvimento de forma a reduzir a distância que separa o Brasil dos países desenvolvidos. Para alcançá-los até o final do século precisará crescer pelo menos 7% ao ano, incorporar as tecnologias mais modernas aos segmentos mais dinâmicos da sociedade e integrar segmentos e regiões atrasados ao núcleo mais moderno da economia.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) foi publicado em dezembro de 1971 e promete transformar o Brasil em “nação desenvolvida” dentro de uma geração elevar a taxa de investimento bruto para 19% ao ano, dando prioridade a grandes programas de investimento: siderúrgico, petroquímico, corredores de transportes, construção naval, energia elétrica (inclusive nuclear), comunicações e mineração. Para viabilizar estes programas são fundamentais os créditos da rede de bancos oficiais e um conjunto de incentivos como isenções de impostos, créditos-prêmio e depreciação acelerada. Na verdade, mesmo os planejadores do governo pareciam duvidar do que se passava sob seus olhos, visto que no PED, no “Metas e Bases” e no I PND propunham taxas bem menores. Nesse período o comércio exterior mais do que triplicou.

O crescimento industrial ocorreu inicialmente com base em capacidade ociosa herdada do período anterior, que se esgotou ao longo do período resultando na necessidade crescente de compra de equipamentos no exterior. No que se refere às exportações, o estímulo governamental assumiu diversas formas, entre as quais a introdução da política de minidesvalorizações cambiais (Crawling Peg) implantada a partir de 1968, que impediu a defasagem cambial e contribui para o bom desempenho do setor exportador (manufaturados e primários). Outro estímulo foi uma redução tarifária e a criação do Programa Beflex em 1972, permitindo às empresas com planos de exportação contar com uma série de facilidades de importação, sujeitas ao desempenho exportador futuro. O referido programa elevou o Brasil a exportador de produtos manufaturados de alta tecnologia. Tanto as exportações como as importações cresceram muito no período e aumentou a participação de manufaturados na pauta exportadora, reduzindo a dependência de *commodities*.

A isto se acrescem melhorias na infraestrutura de transportes e comercialização, além de medidas administrativas, como a desburocratização dos procedimentos de exportação e a promoção governamental de produtos brasileiros no exterior. Os manufaturados passaram de 20% para 31% da pauta de exportações. Cabe salientar, ainda, que a política de minidesvalorizações eliminou o risco de uma alteração brusca no valor externo da moeda nacional e facilitou o cálculo econômico de prazo mais longo.

De acordo com Veloso et al (2008, p.12), tomadas em conjunto e tendo em vista o excelente ambiente externo da época, tais medidas ajudam a explicar o excepcional desempenho exportador observado durante o “milagre”: taxas de crescimento anuais médias de 24,6% do valor (em US\$) das exportações, e de 39,5% no caso de manufaturados. Em 1973, a vulnerabilidade externa do país, medida pela relação dívida externa líquida/exportações, caiu para o nível de 1,4, que foi o valor mais baixo desse indicador no período 1956-2004 no Brasil.

No que se refere à inflação entendia-se que as pressões vinham do lado dos custos, sobretudo decorrentes da ação dos preços administrados pelo governo, dos aumentos excessivos dos oligopólios privados e das elevadas taxas de juros. O combate à inflação deixou de ser feito através da contenção

creditícia e passou para a esfera do controle de preços dos segmentos não-competitivos da economia de forma a levá-los a reduzir progressivamente suas margens de lucro à medida que aumentavam suas vendas. E a política creditícia foi usada para incrementar estas vendas.

De acordo com Lago (1990) a política de juros da nova administração era seguinte: i) controle direto das taxas de juros; ii) incentivos aos bancos comerciais para redução das taxas de juros; iii) eliminação das deficiências do setor bancário e iv) aproveitamento das escalas (concentração e obstáculos a abertura desordenada de agências). Ademais, a nova administração via com bons olhos a redução do número de bancos e a consolidação do sistema de bancos comerciais.

A política financeira deu apoio a um rápido processo de concentração bancária com a formação de grandes conglomerados financeiros. O número de bancos comerciais no Brasil caiu de 313 em 1967 para 195 em 1970. O processo de concentração bancária parece ter decorrido das medidas de política econômica adotadas, inclusive a política de teto de juros e às restrições à entrada de bancos estrangeiros e outros no mercado. O resultado foi uma concentração expressiva da captação e das aplicações em um número reduzido de conglomerados financeiros.

A nova organização do sistema financeiro não alcançou resultados almejados, créditos de longo prazo permaneceram sendo fornecidos por agências públicas e bancos oficiais. No entanto, houve uma ampliação do crédito agrícola e um amplo leque de isenções fiscais para reduzir o seu custo capitaneado pelos bancos públicos. O objetivo era elevar a oferta de alimentos para o mercado interno e aumentar as exportações.

Outra política de grande alcance foi a alavancagem da construção civil. Este setor é o maior empregador de mão de obra de baixa qualificação profissional. A construção residencial foi alimentada pelo Banco Nacional da Habitação, com recursos das cadernetas de poupança indexadas. A construção pesada foi financiada com poupança compulsória reunida no FGTS. Assim, foi possível financiar não apenas o construtor civil, mas também o comprador do imóvel. O ramo da construção pesada foi bastante beneficiado pelo grande aumento da demanda estatal por obras de infraestrutura. Nesse contexto, as estatais tiveram um papel de fornecer insumos essenciais a baixos preços. Segundo Lago (1990) as empresas públicas tiveram um importante papel pró-cíclico e os investimentos das estatais cresceram, em média, 20% ao ano entre 1967-1973.

Entre 1968 e 1973 o crescimento do Produto Industrial foi sempre superior ao do Produto Interno Bruto. Dados apresentados por Prado & Earp (2003) indicam que a indústria de transformação cresceu 13%. Em seguida vem o crescimento da oferta de bens de capital (18% ao ano) e bens intermediários (14% ao ano), puxados pelos gastos do governo em energia, transporte e comunicações. Finalmente vem o crescimento dos bens de consumo não duráveis, que foi de 9% ao ano, puxado pelos gastos da massa popular com alimentos e vestuário.

Prado & Earp (2003) mostram ainda que esse crescimento acelerado praticamente eliminou a capacidade ociosa industrial até 1972, o que forçou o aumento da taxa de investimento da economia. Em 1971 a formação bruta de capital fixo ultrapassou os 20% anuais e teria seu pico histórico em 1975 com 24%. Vale dizer que a política industrial financiada pelo BNDE foi fundamental para esse processo. A redução nas tarifas de importação, que na média passam 47% para 20% do valor do produto, associada às outras isenções fiscais foram importantes para a importação de máquinas e equipamentos necessária à ampliação do parque industrial brasileiro, depois de esgotada a capacidade ociosa.

Nos termos de Baer (1996) em “A economia brasileira”, o coeficiente de capital mais elevado na década de 1970 foi resultado, em grande medida, do uso total da capacidade, que induziu as empresas a fazerem novos investimentos, e também da crescente predominância de inversões governamentais, tanto em projetos de infraestrutura como em indústria pesada, que se caracterizaram por uma elevada relação capital/produto.

Todos esses resultados foram fortemente influenciados pelo crescimento do comércio mundial, da evolução favorável dos termos de troca e do aumento da liquidez internacional, todos frutos do crescimento das principais economias industriais. Por um lado, a dívida externa aumentou de US\$ 4,5 bilhões em 1966 para US\$ 12,6 bilhões em 1973. Por outro lado, o investimento externo triplicou em termos nominais, no período, o equivalente a ter dobrado em termos reais. Ainda diante da importância do cenário externo não se pode subestimar os fatores endógenos.

5.3 INTERPRETAÇÃO 3: AMBIENTE EXTERNO FAVORÁVEL VIABILIZOU O “MILAGRE”

O ambiente internacional no período 1968-1973 foi particularmente benigno, tendo sido verificada uma conjunção favorável das seguintes variáveis externas: termos de troca favoráveis, forte expansão do volume de comércio internacional, baixas taxas de juros e farta disponibilidade de crédito no mercado externo. O aumento da liquidez internacional resultante da criação do mercado de eurodólares no final da década de 1960 permitiu a ampliação das possibilidades de endividamento dos países tomadores, entre os quais o Brasil. Tal movimento beneficiou o país não apenas pelo aumento do volume de crédito externo de que passou a dispor, mas também pelo baixo custo desses empréstimos, envolvendo taxas reais de juros da ordem de 2% a.a.

Além disso, o fluxo de investimento externo direto (IED) para o Brasil dobrou de patamar no início dos anos 1970, tendo ultrapassado US\$ 1,1 bilhão em 1973. Juntos, o crescente endividamento externo e os fluxos de IED garantiram a dimensão externa do “milagre”, sob a forma de um balanço de pagamentos superavitário em meio a taxas de crescimento econômico de dois dígitos.

Segundo Borges et al (2005) em “Economia Brasileira” o grande incremento do endividamento externo a partir do “milagre” econômico levou alguns autores a classificar o período como de crescimento conduzido por financiamento externo. Esse era o discurso com base no qual as autoridades justificavam a intensificação do endividamento do país. A explicação para o excesso de endividamento era de natureza financeira: a abundância de liquidez internacional diminuiu bastante as taxas reais de juros, tornando os empréstimos muito atraentes. Ademais, o sistema financeiro brasileiro nunca se voltou para o financiamento de médio e longo prazo.

Contudo, o endividamento externo não ocorreu para financiar grandes déficits em transações correntes. Na prática, a economia brasileira foi capturada, juntamente com outras, num movimento geral do capital financeiro internacional em busca de oportunidades de valorização. O endividamento líquido do país só não foi maior porque cerca de dois terços do aumento de endividamento total foram convertidos em reservas. Nesse contexto, o Brasil pôde, durante vários anos, usufruir os benefícios da conjuntura externa sem enfrentar os problemas de balanço de pagamentos normalmente associados às fases de crescimento acelerado. Isso ocorreu não só porque a disponibilidade de crédito externo assegurava o financiamento do déficit em transações correntes, mas, também, devido à expansão do quantum exportado e à melhoria dos termos de troca, que permitiram a ampliação da capacidade de importar do país.

Paralelamente, devido ao forte ritmo de expansão do comércio internacional (17,8% a.a., em dólares correntes, entre 1968 e 1973), os preços das commodities no mercado mundial também se elevaram a taxas muito altas. No período 1970-1973, o preço médio dos produtos primários elevou-se a uma taxa anual de 14,3%, enquanto a inflação internacional – medida pelo deflator implícito do PIB dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – foi apenas 6% a.a., beneficiando, assim, os exportadores dessas mercadorias, como o Brasil, através da melhoria de suas relações de troca.

CAPÍTULO

06 As principais consequências do “milagre” econômico brasileiro

6.1 CRESCIMENTO ECONÔMICO SEM EQUIDADE

Durante o governo Médici a busca de legitimidade deslocou-se definitivamente do plano político para o plano econômico, baseado na ideia de que estava em processo a construção de um “Brasil Potência”. No entanto, a divulgação dos dados do Censo de 1970 permitiu a constatação de que a distribuição de renda tinha piorado no Brasil na década de 1960, mostrando um ponto fraco nos sólidos resultados econômicos divulgados pelo governo. Este ponto será o principal elemento a partir do qual os economistas de oposição fizeram a crítica do Modelo Econômico Brasileiro.

Furtado (1977) sustenta que a crise que acompanhou o esgotamento (perda de dinamismo) do processo de substituição de importações, devido ao estrangulamento da demanda causado pela concentração de renda, explicitava os seus traços perversos de exclusão social, concentração de renda e baixa produtividade de certos setores.

Já Tavares (1972), em contrapartida, argumentavam que nesse novo modelo de crescimento que surgiu a compressão salarial foi funcional ao sistema e não uma barreira à expansão da demanda. O aumento da concentração de renda permitiu a expansão do mercado pelo crescimento e diversificação do consumo de classes médias e altas urbanas. O relevante não seria a participação relativa desse segmento no total da população, mas seu número absoluto diante da demanda de que o sistema necessitava. Por outro lado, o dinamismo do sistema podia estar também fortemente calcado em investimento e produção dos chamados setores estratégicos: petroquímica, mineração, siderurgia, energia elétrica, transportes e comunicação.

Nesse sentido, a sociedade brasileira poderia manter-se desigual, com renda concentrada, injusta, mas dinâmica. Segundo os autores, a má distribuição de renda era uma característica estrutural do sistema, e, sem a qual, o dinamismo econômico desse período não seria possível. Por outro lado, o modelo de desenvolvimento brasileiro, embora dinâmico, não superaria os problemas estruturais que caracterizariam a economia brasileira como subdesenvolvida.

A piora da distribuição de renda na década de 1960 gerou uma controvérsia sobre o tema. A estratégia anti-inflacionária e as reformas estruturais montaram um sistema que não beneficia os setores mais vulneráveis e tendia a concentrar renda. A desigualdade da distribuição foi a combinação de ganhos relativamente pequenos nos grupos de renda próximos ao salário mínimo e de ganhos extremamente elevados nos grupos de renda alta.

O argumento oficial era que seria necessário primeiro aumentar o nível de renda (isto é, o bolo) depois a distribuição surgiria em consequência. Embora a participação dos mais pobres no bolo fosse relativamente menor, como este teria crescido muito, a fatia de cada um era maior em termos absolutos, do que seria na situação anterior.

Segundo Langoni (1978) em “Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil” a explicação do fenômeno pode ser resumida na seguinte proposição: o aumento da desigualdade resultaria das mudanças qualitativas (nível de educação, idade, sexo) e alocativas (setorial e regional) da força de trabalho ocorridas no Brasil. Nas comunidades rurais a renda média seria menor do que no setor urbano, mas a distribuição de renda seria melhor. Com a continuidade do crescimento, e a maior oferta de mão-de-obra qualificada e educada a distribuição de renda tenderia a melhorar.

Na verdade, ocorreu um aumento do salário real do pessoal total, mas que se deveu ao aumento dos salários do pessoal mais qualificado. Tal fato levou Langoni (1978) a explicar o aumento da participação dos assalariados mais qualificados na renda nacional como resultado de sua maior escolarização. Na perspectiva de Borges et al (2005) trata-se de uma explicação tautológica, uma vez que o

nível de escolarização é determinado a partir do nível preexistente de renda e patrimônio, pois as classes médias mais ricas tinham acesso às profissões mais bem remuneradas. Como já demonstraram os clássicos da economia política, porém, o nível do salário real depende fundamentalmente do dinamismo da acumulação.

O grande questionamento ao “milagre” refere-se aos aspectos sociais. Os teóricos do desenvolvimento já chamavam a atenção para a diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico, entendendo este último como a mudança qualitativa das condições de vida da maioria da população de um país. Alguns dos próprios dirigentes na época do “milagre” reconheciam que “a economia ia bem, mas o povo ia mal”. Na verdade, as classes médias e altas se beneficiaram com a concentração de renda e redução do valor real do salário mínimo. Além disso, houve um agravamento de todo o quadro social no país incompatível com o enorme aumento da riqueza nacional.

Uma das interpretações sobre o “milagre” aponta que ele corresponderia a um período de intenso crescimento da acumulação capitalista beneficiado por altíssimas taxas de lucro, resultantes por sua vez da compressão dos salários dos trabalhadores, de maneira tão exagerada que chegou a ameaçar a continuidade do processo de crescimento. Para alguns analistas o crescimento da produção industrial e agrícola, especialmente a voltada para a exportação, teria uma natureza de competitividade espúria pois estava baseada no agravamento das questões sociais a partir da deterioração da relação salário/câmbio.

Autores como Rui Mauro Marini e Theotônio dos Santos desenvolveram o conceito de superexploração dos trabalhadores para explicar esse tipo de acumulação, similar ao dos períodos de acumulação primitiva, em que não eram respeitados os direitos políticos e sociais das classes trabalhadoras. Pode-se fazer um paralelo com a primeira revolução industrial quando o aumento da riqueza dos industriais contrastava com a pauperização dos trabalhadores.

Segundo Singer (1973) em “As Contradições do Milagre” os sintomas do fim do ciclo estavam muito claros em 1972-73. A inflação estava reprimida e a oferta de produtos agropecuários estava reduzida em protesto contra os preços oficiais considerados insuficientes. O mesmo ocorre no mercado de alguns produtos industrializados, onde começa a surgir o pagamento de ágios pelos consumidores para garantir a compra dos produtos. Essa escassez se estende às matérias-primas, a ponto de ser necessário suspender exportações, liberar e estimular importações. O auge do Milagre ocorreu neste momento em que a insuficiência de matérias-primas impediu a continuidade e o aumento da produção. Esse cenário de desabastecimento também se estende à oferta de força de trabalho, inclusive daquela pouco qualificada. Uma situação que poucos acreditavam possível em um país com grande excedente “estrutural” de força de trabalho, como o Brasil.

Segundo o autor a economia brasileira teria entrado em um processo de excessiva acumulação de capital e expansão da produção e teria se chocado com barreiras físicas, que não podiam ser alargadas de súbito por políticas econômicas. Estas apenas mascararam essa barreira ao criar óbices para que aquela escassez se traduzisse em aumentos de preços. A entrada maciça de capital estrangeiro permitiu que as importações crescessem nos últimos anos do “milagre” a um ritmo maior do que as exportações, de modo a prolongar por mais algum tempo a expansão da economia, sem que surgissem pressões inflacionárias muito fortes.

De acordo com Hermann (2011) em “Economia Brasileira Contemporânea”, em 1973 a economia brasileira apresentava sinais de que não conseguiria sustentar taxas de crescimento médio anual superiores a 10% (expandiu 14%). Entre estes sinais incluem-se: 1) elevados níveis de utilização da capacidade instalada; 2) aceleração da inflação; 3) crescimento do déficit em transações correntes em virtude do aumento do preço do petróleo, mas, sobretudo, devido ao crescimento das importações de bens de capital.

Contudo, a possibilidade de superar pontos de estrangulamento mediante importações tinha limites. Primeiro, nem todas as mercadorias são importáveis. Serviços de comunicação e transporte interno não se importa. A escassez de força de trabalho também é difícil de ser remediada por importações num país que paga baixos salários. Em segundo lugar, nem sempre as mercadorias que se necessita importar encontram-se disponíveis no mercado mundial. Naquele momento, particularmente, também havia escassez de matérias-primas no mercado mundial, o que levou a um forte aumento dos seus preços.

Em 1973, o “milagre” atingiu seu auge, com um crescimento de 14% do PIB. No ápice do ciclo expansivo, um conjunto de contradições decorrentes de um desenvolvimento dependente se manifestaria. A principal delas foi o enorme aumento de importação de bens de produção, resultante de uma

industrialização com grande desproporcionalidade entre os diferentes setores da economia. Segundo Borges et al (2005) a participação de bens de capital importados na oferta interna total de bens de capital passou de um nível de 20%, em 1965, para mais de 30% durante o “milagre”. No auge do ciclo (1970-1973), enquanto a produção de bens de consumo duráveis praticamente dobrou (97%), a de bens intermediários aumentou 45%. Essa teria sido o principal fator que levou ao surgimento de focos de tensão inflacionária e o reaparecimento de déficits comerciais.

As pressões inflacionárias também viriam dos aumentos dos salários, que começavam a se recuperar em função do enorme aumento da demanda por trabalhadores. Além disso, o grande crescimento da agricultura de exportação reduziu a produção de alimentos, e mesmo de matérias-primas, direcionada para o mercado interno, gerando mais pressões sobre os preços. Após a grande mudança no contexto econômico mundial, com o primeiro choque do petróleo, em setembro de 1973, essas tensões inflacionárias se amplificaram ainda mais. Naquele momento, o peso dos serviços na conta de transações correntes também começou a aumentar, em decorrência do aumento dos juros no mercado financeiro internacional. O déficit crescente na balança de transações correntes era coberto com o aumento do endividamento, com base na avaliação de que as turbulências da economia mundial seriam passageiras.

De acordo com Hermann (2011), o combate à inflação era feito com base no Controle de Preços (tabelamento de preços), uma vez que o diagnóstico oficial era inflação de custos (oferta). Esta política foi reforçada com a criação da CIP – Conselho Interministerial de Preços. A maior parte dos investimentos foi financiada com poupança doméstica, que correspondeu a 96% da formação bruta de capital fixo. O investimento direto externo cresceu muito. A dívida externa bruta saiu de US\$ 4 bilhões para US\$ 15 bilhões.

6.2 LEGADOS DO PAEG E DO MILAGRE

É fundamental compreender, antes de avançar neste livro, o cenário presente antes do PAEG, os avanços por ele logrados e os seus legados (positivos e negativos). No início dos anos 1960, para a economia voltar a crescer era preciso combater a inflação de forma gradual para não causar recessão. Foram estabelecidas metas para inflação (70%, 25%, 10%) e para o crescimento da economia (6%) ao longo do período do PAEG de 1964-1966. As três causas associadas a inflação eram: 1) déficit público; 2) política creditícia expansiva, 2) excessivos aumentos salariais. Para cada causa, o PAEG propôs medidas corretivas: 1) corte gastos/aumento receitas, 2) controle do crédito e 3) nova fórmula de reajuste salarial. Naquele contexto não bastavam ações corriqueiras de política econômica, foi necessário aplicar grandes reformas institucionais.

Em resumo, o PAEG não conseguiu cumprir suas metas nem de crescimento e, muito menos, as de inflação (estabilização monetária), mas as reformas institucionais a ele associadas promoveram alterações estruturais significativas e mudança no modelo de crescimento brasileiro. O ambiente político autoritário foi importante para a implementação das medidas. As medidas do plano levaram ao aumento da arrecadação líquida do governo, à diminuição de importantes contas do lado da despesa e à geração de poupança em conta corrente suficiente para financiar investimentos. O “milagre” econômico brasileiro foi um período de intenso crescimento do PIB e da produção industrial entre 1968-1973, liderado pelos segmentos de bens de consumo duráveis e bens de capital a partir de uma estrutura implantada ainda no Plano de Metas.

Foram três os principais legados do PAEG. Em primeiro lugar, as contas externas reequilibraram-se com a renegociação da dívida externa, a entrada de fundos públicos e a melhora balanço comercial (redução das importações). Em segundo lugar, a queda da inflação (mesmo fora da meta) e melhora substancial nas contas públicas. O déficit passou de 3,8% do PIB (1963) p/ 0,6% (1966), puxado pelo aumento da carga tributária e por corte de gastos. Terceiro, as reformas institucionais aumentaram espaço de manobra dos *policymakers*.

O Diagnóstico do novo ministro da Fazenda (Delfim) era muito distinto do de Campos-Bulhões: inflação não seria de “demanda”, mas de “custos”. Essa seria a razão da persistência da inflação com baixo crescimento do período anterior. Dois elementos seriam fundamentais nesse sentido: alto preço do crédito (juros) e empresas operando com capacidade ociosa. A solução para tal problema seria baixar o custo do crédito via relaxamento da política creditícia. Isso levaria empresas a operar novamente de modo “ótimo”.

De fato, a melhoria nas condições de financiamento contribuiu para o bom desempenho da economia brasileira no período 1968-1974 que foi espetacular, essencialmente, por três motivos: 1)

altíssimas taxas de crescimento do produto (11.2% em média a.a., sendo 14% em 1973); 2) inflação em baixa (de 26.7% em 1968 para 19.9% em 1972, sendo 16.4% em 1970); 3) superávit na Balança de Pagamentos, com grande acúmulo de reservas (US\$ 656 milhões em 1968; US\$ 6,4 bilhões em 1973). A concessão de incentivos governamentais e o bom momento no comércio internacional à época levou as exportações brasileiras a passarem de US\$ 1,9 bilhão em 1968 a US\$ 6,2 bilhões em 1973.

Em relação as bases do “milagre”, foram relativas em primeiro lugar, a forte elevação do crédito, tanto para empresas, quanto para consumidores foi essencial para expansão da indústria de bens duráveis. O crédito cresceu a 31.9% a.a. no período 1967-73, contrastando com um crescimento de 8/10% no triênio do PAEG, 1964-66. Em segundo lugar, aumento da demanda doméstica em decorrência da mudança do cálculo de reajuste salarial (1968). Salários reais acompanharam inflação. Em terceiro lugar, crescimento expressivo das exportações. Motivos: (i) incentivos governo (fiscais/creditícios); (ii) minidesvalorizações cambiais; e (iii) melhora nos termos de troca. Exportações de manufaturados ganharam impulso no período, saltando de 6,5% do valor total das exportações em 1965/66 para 23% em 1973. Houve mudança também na participação dos bens primários: peso crescente de novos produtos (soja/laranja) em detrimento dos tradicionais (café).

Em quarto lugar, é de se destacar o crescimento do setor de construção civil, puxado pelos créditos do Banco Nacional de Habitação (recursos do FGTS). Quinto, o aumento substancial da entrada de capitais externos, seja na forma de investimentos diretos (IED's), seja na forma de empréstimos. Desempenho da economia brasileira, aliado aos incentivos para investimentos fabris e para exportação, atraíram capitais externos.

O “Milagre” deixou legados difíceis de serem enfrentados na sequência. A começar pelo aumento da dívida externa, que quase quintuplicou (US\$ 3.4 bi [1967] para US\$ 14.8 bi [1973]). O problema principal não era o valor absoluto da dívida, mas o seu perfil, concentrada no curto e médio prazo. É de se destacar, porém, que o país havia acumulado quantidade significativa de reservas (US\$ 6.4 bi, 1973), o que compensava o valor total da dívida.

O aumento da vulnerabilidade externa expressava-se não somente pela questão da dívida, mas também pelas crescentes remessas de lucros ao exterior. Ao final do período do “milagre”, a economia dava sinais de sobreaquecimento. A formação bruta de capital, por exemplo, não cresceu no mesmo ritmo do produto. Havia também sinais de retomada da inflação, com o agravante de que mecanismos de indexação tinham se generalizado e sem perspectiva de serem extintos. A herança mais debatida do período foi a concentração de renda. O censo 1970 evidenciou o caráter “excludente” do desenvolvimento brasileiro.

Na maior parte desse período a economia cresceu muito com inflação estável ou declinante. O crescimento foi favorecido por políticas monetárias, creditícia e fiscal expansionistas. A economia beneficiou-se do crescimento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais, que implicou em uma forte presença do capital estrangeiro via investimentos diretos e empréstimos. Contudo, esse período intensificou desequilíbrios da economia brasileira tais como a dívida pública, inflação, e concentração regional e social da renda. Ao mesmo tempo em que ocorreu um forte crescimento agravaram-se as desigualdades sociais, a concentração de renda e deterioraram-se indicadores de bem-estar social. O “milagre” aprofundou contradições estruturais da economia e os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.

6.3 O ESGOTAMENTO DO “MILAGRE” E A CRISE DOS ANOS 70.

No período que ficou conhecido como Milagre Econômico (1968-1973) a economia cresceu muito com inflação estável ou declinante. O crescimento foi favorecido por políticas monetárias, creditícia e fiscal expansionistas. Em termos reais, os meios de pagamento cresceram a 14% ante 5% (1964-1967) e o crédito total, expandiu 17% em termos reais. Durante o milagre taxa média de crescimento foi de 11%. Contribuíram para esse desempenho a vigorosa expansão da liquidez real da economia, baseada em expansão do crédito bancário (expansão real média do M1 foi de 14%) e a maior atuação das chamadas financeiras (crédito direto ao consumidor), do Banco Nacional da Habitação e dos bancos de investimento. Houve elevação do endividamento das famílias. A concentração de renda estimulou a demanda por bens de consumo duráveis. O crescimento da produção de bens de consumo duráveis foi maior do que de bens de capital e bens intermediários. O crescimento veio acompanhado de elevação do salário médio (ganho generalizado de renda) e de aumento do salário mínimo. Já as exportações de manufaturados

beneficiaram-se do forte crescimento da economia mundial e de incentivos fiscais e creditícios concedidos pelo governo (HERMANN, 2011).

O crescimento da produção industrial se baseou, em princípio, na ocupação da capacidade ociosa constituída anteriormente. Ao se eliminar essa ociosidade ao longo do período surgiu uma necessidade cada vez maior de importar bens de capital. A estratégia de minidesvalorizações cambiais aplicada a partir de 1968 estimulou as exportações. Os incentivos fiscais e ambiente favorável ao comércio exterior permitiu que as exportações nacionais saltassem de US\$ 1,9 bilhão em 1968 para US\$ 6,2 bilhões em 1973. O incremento nas reservas foi ainda mais significativo, na medida em que elas eram de US\$ 250 milhões e atingiram US\$ 6,4 bilhões ao final do período. Já a política anti-inflacionária estava baseada no tabelamento de preços, pois o diagnóstico do governo era inflação de custos, ou seja, que havia um problema de oferta. Neste contexto, grande parte dos investimentos foi financiada com poupança interna, que correspondeu a 96% da formação bruta de capital fixo (investimento industrial). Neste contexto, o IDE cresceu muito e a dívida externa bruta saiu de US\$ 4 bilhões para US\$ 15 bilhões (HERMANN, 2011; CARNEIRO, 2014; CORSI, 2017).

A adoção do sistema de minidesvalorizações cambiais (chamado *Crawling Peg*) ocorreu em 1968 ao impedir a defasagem cambial contribuiu para aumentar as exportações (manufaturados e primários). Tanto as exportações como as importações cresceram muito no período e aumentou a participação de manufaturados na pauta exportadora, reduzindo a dependência de *commodities*. Em 1973 a economia brasileira apresentava sinais de que não conseguiria sustentar taxas de crescimento médio anual superiores a 10% (expandiu 14%). Entre estes sinais incluem-se: 1) elevados níveis de utilização da capacidade instalada; 2) aceleração da inflação; 3) crescimento do déficit em transações em virtude do aumento do preço do petróleo, mas, sobretudo, devido ao crescimento das importações de bens de capital. Segundo Baer (1996) a taxa de inflação mais que dobrou de 1973 para 1974, de modo a permanecer no intervalo entre 30% e 48% nos quatro anos que se seguiram.

Depois do primeiro choque do petróleo (em 1973), se apresentavam duas alternativas: financiamento ou ajustamento. A opção pelo financiamento requeria liquidez internacional e supunha que a crise não duraria muito. Já a alternativa do ajuste suporia que a recessão seria duradoura e pretenderia promover uma mudança nos preços relativos, em função do encarecimento do barril de petróleo (desestimulando a sua demanda). A alteração da taxa de câmbio contribuiria para o ajuste. A estratégia de 1974 (de Geisel) com o II PND seguiu uma terceira via. Mesmo reconhecendo que a crise seria duradoura optou-se por adaptar o país à crise energética mundial, por meio da constituição de uma economia industrial moderna. O II PND não desconsiderava os problemas associados à economia da energia, pelo contrário, ele os sublinhava, mas propunha uma solução que se pretendia ser de longo prazo e definitiva. O risco era que esses problemas se agravassem no curto e médio prazos. O foco dos investimentos do II PND eram os insumos básicos e bens de capital. O Plano pretendia solucionar os problemas estruturais e conjunturais, mas com projetos de longo prazo com benefícios a serem obtidos por um tempo maior. Os benefícios de tal estratégia seriam percebidos pela recuperação da balança comercial a partir de 1983. Em 1982, as importações já eram muito baixas indicando a existência de substituição de importações. Caem as importações de insumos básicos e bens intermediários que eram foco do IIPND. No que tange às exportações, houve uma retomada de sua tendência de aumento, mas com a colaboração de alguns fatores como a expansão de mercados internacionais e estímulos da maxidesvalorização de 1982 (CASTRO, 1985).

A resposta dada pelo novo governo Geisel em 1974 assumiu a forma do lançamento de um ambicioso programa de investimentos o II PND, que permitiu o país continuar a crescer por mais sete anos, demonstrando que o ciclo de crescimento inaugurado com o Milagre poderia ser prolongado a partir do aprofundamento do processo de industrialização por substituição de importações. Os efeitos do II PND sobre a economia brasileira nos anos 1980 constituem um ponto polêmico no debate econômico. Existem duas visões principais antagônicas. O primeiro grupo de autores defende que o II PND transformou a matriz industrial e energética brasileira, de modo que a década perdida seria atribuída aos choques externos e à não solução da inflação, em decorrência da elevada indexação da economia. Outros autores argumentam que o IIPND foi um equívoco responsável pelo baixo crescimento dos anos 1980 e a crise da dívida (SANTOS E COLISTETE, 2009).

Segundo Velloso (1998), que foi o Ministro do Planejamento do governo Geisel, o II PND objetivava realizar um ajuste macroeconômico e estrutural, com ações simultâneas na oferta e na demanda, num contexto recessivo da economia mundial a partir de 1973. A atuação na demanda buscou promover uma desaceleração econômica gradual, associada a mudanças nos preços relativos. No lado da oferta, atuou-se com significativos investimentos em bens *tradables*, infraestrutura, insumos, bens de

capital e indústria naval. Contudo, o governo Geisel não ponderou a quadruplicação dos preços do petróleo e derivados. Velloso entende que o II PND não foi responsável pela crise da dívida externa, verificada na década de 1980. Fonseca e Monteiro (2008) concordam que as decisões do II PND foram adequadas, uma vez que estavam apoiadas em um diagnóstico com uma boa consistência lógica a respeito dos desafios estruturais e conjunturais daquele contexto, tanto no que se refere ao ambiente econômico interno quanto à situação externa.

Esses autores corroboram a perspectiva de Castro (1985), que provavelmente é a interpretação mais influente a respeito do II PND. O autor defende o ponto de vista oficial, do ex-ministro Velloso, encontrado no próprio Plano. Segundo Castro, o II PND apresentava uma racionalidade econômica na atuação do Estado, que transcendia o receituário ortodoxo, o qual imporá um ajuste macroeconômico clássico. O Plano também ia além dos interesses imediatos dos grupos que se beneficiariam com o amplo programa de investimentos e incentivos. Para autor a proposta do II PND era lograr o subdesenvolvimento e a superação da crise, concomitantemente, uma vez que a economia brasileira não possuía condições de promover um esforço exportador significativo naquela época, tendo em vista que a estrutura industrial era ainda desequilibrada, frágil e sem a necessária capacitação tecnológica. Nesse sentido, o Plano havia logrado promover um ajuste estrutural na economia brasileira. Para o autor, foi com os investimentos do II PND, no governo Geisel (1974-1979), é que a economia nacional completou a substituição de importações de bens de capital, de modo a encerrar o processo de substituição de importações iniciado nos anos 1930. Castro (1985) aponta que II PND promoveu uma “mudança de rota”, que logrou superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital.

Do outro lado do debate os autores que atribuem a crise dos anos 1980, em larga medida, ao II PND, defendem que o ajustamento deveria ter sido feito em 1974. O desempenho da economia nos anos 1980 seriam reflexo da “miopia curto-prazista” e de uma estratégia de financiamento, diante da crise de balanço de pagamentos, que se seguiu ao primeiro choque do petróleo. Ademais no governo Geisel teria se consolidado uma excessiva estatização da economia e o desejo de crescimento a qualquer custo. As políticas de curto prazo e práticas de reduzir a repressão dos preços (que teriam provocado aumento de preços e instabilidade nas taxas mensais de inflação), a oficialização de uma regra para a correção monetária e a revisão da lei salarial. O discurso contracionista do governo logo após o choque fora motivado por inflação e não déficits de balanço de pagamentos. O ajuste recessivo necessário não foi aprovado, mas deveria ter sido aplicado um programa drástico de correções de desequilíbrios externos e internos. Diante da liquidez internacional o governo optou por cobrir os déficits externos. A opção por não desvalorizar o câmbio se dava pelo temor inflacionário (CARNEIRO, 2014).

A redução dos gastos com importação foi lograda após a redução do preço do barril de petróleo, pelos controles diretos, pela recessão, mas também pela substituição de longo prazo derivada do programa de investimentos de 1975. Para alguns autores o II PND não teria atingido os seus objetivos de deslocar o eixo dinâmico da indústria para a produção de bens de capital e teria aumentado a vulnerabilidade externa, visível nos crescentes déficits comerciais. O plano teria pecado pela ausência de referência à capacitação e autonomia tecnológica do país e com o padrão de financiamento utilizado. O ajuste estrutural proposto teria sido falho, uma vez que os desequilíbrios da economia teriam sido intensificados, com o sobredimensionamento da indústria de bens de capital. Por fim, a situação financeira do Estado ficou comprometida pelos incentivos fiscais e estatização da dívida.

A interpretação de Castro também vai de encontro com a leitura de Lessa (1978), que percebeu no II PND o resultado de uma visão triunfalista de constituição de uma “Nação-Potência”, por parte dos militares, em meio à uma crise mundial. Neste contexto, o Plano carecia de racionalidade econômica. Outra abordagem crítica foi apresentada por Balassa (1979), que entendeu que os objetivos de longo prazo foram sobrepujados por interesses de curto prazo, decorrentes do mal desempenho dos indicadores econômicos e das preocupações políticas do momento, as quais envolviam a inflação e o desemprego. Para o autor a política macroeconômica do governo assumiu um caráter *stop-and-go*.

Seria preciso elevar a poupança doméstica para que o país mantivesse as altas taxas de crescimento do “milagre” econômico, o que vai de encontro com o incentivo fornecido aos bens de consumo duráveis entre 1968 e 1973. A capacidade ociosa da indústria havia se ocupado com o boom do “milagre” econômico, de modo que o esforço substitutivo (industrialização por substituição de importações) proposto pelo II PND teria resultados positivos na forma de um ajuste de curto prazo se houvesse ociosidade significativa na indústria, a qual possibilitaria aumentos da produção sem requerer elevados volumes de importações essenciais. O conjunto de investimentos era muito intensivo em importações, o que atuava no sentido oposto ao equilíbrio do balanço de pagamentos no curto prazo. Adicionalmente, a lógica do II PND pressupunha a existência de um setor público capaz de estabelecer

uma “relação construtiva” com a iniciativa privada. No entanto, o que ocorreu foi o inverso, na medida em que o aumento do gasto público requereu financiamento adicional do déficit, o qual dependeu de recursos externos. Na prática, a combinação desafiadora entre alto investimento público, controle monetário e crescente endividamento externo requereu um conjunto de ações conflitantes, de modo que o governo adotou medidas que anulavam o efeito de outras (FISHLOW, 1986).

Na segunda metade dos anos 1970, foram mantidos os incentivos à exportação e restrições às importações por meio de medidas fiscais, creditícias e cambiais, que teriam distorcido os preços relativos, levando ao aumento da dívida externa (a juros flutuantes), além de contribuído para a aceleração da inflação nos anos 1980. O legado para o presidente Figueiredo foi perverso pelas dificuldades de reprimir os preços e contornar o uso de estatais para obtenção de divisas, pelas concessões abusivas de incentivos fiscais. A estratégia teria resultado em deterioração da receita pública, empréstimos com encargos abaixo da inflação e renúncia de impostos. Ao invés de racionalizar o consumo de energia o governo estimulou o seu consumo, o que teria levado a uma inflação de custos. Soma-se à lista de erros do período: 1) os elevados juros internos; 2) o crescimento da dívida pública e externa, sem contrapartida de renda disponível do setor público.

Segundo Fishlow (1986) haveria três problemas na interpretação de Castro: i) a substituição de importações não teria causado os superávits comerciais de 1983 e 1984; ii) as mudanças estruturais após 1980 não decorreram exclusivamente dos investimentos do II Plano e; iii) o cálculo da poupança bruta de divisas entre 1983 e 1984 não considera os investimentos executados e os custos macroeconômicos do desequilíbrio provocados por essas inversões. Por fim, o autor afirma que a análise do Plano não pode se ater apenas aos seus benefícios.

O período de 1974-1984 engloba um período de elevado crescimento econômico com endividamento, bem como mudanças estruturais político-econômicas no Brasil. O processo de distensão do regime militar teria compreendido três presidentes Geisel (1974-78), Figueiredo (1979-84) e Sarney (1985-89). Foi entre 1974-1984 que se verificam as principais pressões para a redemocratização. Trata-se do período de esgotamento do processo de substituição de importações, capitaneado pelo Estado (via investimentos e crédito públicos) e fortemente apoiada em endividamento externo. No governo Geisel o II PND completou o processo de industrialização por substituição de importações no Brasil, com crescimento médio de quase 7% e transformações na estrutura produtiva do país. No governo Figueiredo há três fases: 1979-80, em que se manteve o crescimento vigoroso (8%a.a.), mas com forte deterioração das contas públicas e externas, que sinalizavam o esgotamento do II PND. Nos anos 1981-1983 verificou-se forte desequilíbrio do BP, aceleração inflacionária e forte desequilíbrio fiscal. Essas dificuldades até meados da década de 1990, à exceção do ano de 1984, quando se verificou um esboço de recuperação econômica (HERMANN, 2011; CARNEIRO, 2014).

CAPÍTULO

07

Planos econômicos no Brasil: uma análise do início dos anos 1980 ao final dos anos 2010

7.1 A SUBSTITUIÇÃO DO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO PELOS PLANOS DE AJUSTAMENTO ECONÔMICO E ORÇAMENTÁRIOS DE CURTO PRAZO

O III Plano Nacional de Desenvolvimento, formulado para o período de 1980-85, tinha seus objetivos substancialmente alterados em relação aos planos anteriores e estava em conformidade com o plano Delfim I. Era o prenúncio dos planos de estabilização que viriam predominar ao longo da década de 1980. Visava o reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como o controle da taxa de inflação. Houve uma drástica elevação da taxa de juros e uma tentativa de controlar o déficit público com cortes de investimentos. Foi realizada política austera para reduzir a demanda e gerar excedente exportável e obteve-se superávit na balança comercial, apoiada no aumento das barreiras não-tarifárias. Em 1983 as revisões na política salarial levaram à perda de poder de compra do assalariado, aumento do desemprego e queda da demanda agregada.

Os setores mais afetados da indústria foram os de bens de capital (com o aumento da capacidade ociosa) e o da construção civil com a queda dos salários e dos investimentos públicos. A inflação se acelerou por choques de oferta (enchentes e secas), maxidesvalorização e elevação corretiva dos preços administrados com a redução dos subsídios diretos. Em 1984 o atraso tecnológico do país se ampliou, mas a economia retomou um novo ciclo de crescimento pela ocupação da capacidade ociosa, favorecido pela queda do preço do petróleo, redução das taxas de juros internacionais, aumento do déficit público, aumento do nível de emprego e salários reais, bem como pela recuperação econômica dos Estados Unidos, principal importador do Brasil.

A crescente e constante tendência explosiva da inflação produziu diversas tentativas de estabilização por meio de planos de natureza mais heterodoxa ou ortodoxa. Bresser-Pereira (1992) em “O Décimo Primeiro Plano de Estabilização” sintetiza os planos de estabilização executados entre 1979 e 1991.

1979 - Delfim I, ortodoxo, monetarista, prefixação da taxa de câmbio. Inflação anual passa de 50% para 100% e observa-se um crescimento da dívida externa, em dois anos, de 40 bilhões de dólares para 60 bilhões.

1981 - Delfim II, ortodoxo, seguido de forte recessão, o PIB cai 3% no ano; a inflação permanece em 100% até fins de 1982.

1983 - Delfim III, ortodoxo, com recessão, acordo com FMI, maxidesvalorização em fevereiro, inflação de 10% ao mês (200% ao ano), equilíbrio e superávits na Balança Comercial.

1985 (abril) - Dornelles, heterodoxo, congelamento de preços públicos e de alguns setores privados oligopolistas relevantes, política monetarista; a inflação cai de 12% para 7% durante 3 meses e se eleva novamente com o descongelamento.

1986 (fevereiro) - Plano Cruzado (Funaro), tratamento de choque, heterodoxo, congelamento de preços, crescimento econômico, excesso de demanda; a inflação cai de 14% ao mês para quase zero até dezembro, quando há descongelamento, e a inflação explode, prejudicando o equilíbrio do Balanço de Pagamentos como um todo.

Em 1985 a inflação já ultrapassava os 200%. A partir do diagnóstico de que a inflação era mormente causada por componentes inerciais, foi decretado o Plano Cruzado, em fevereiro de 1986, instituindo a moeda Cruzado e o congelamento total de preços e tarifas de bens e serviços e fixidez cambial. Também foi concedido um abono salarial de 8%. O aumento da massa salarial gerou um *boom* de consumo, o nível de emprego, mas não os investimentos o que agravou as deficiências da infraestrutura já existentes.

O Plano Cruzado II foi decretado em novembro de 1986, com o objetivo de conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significativa elevação da carga tributária indireta, visando evitar maior fuga de divisas. O resultado foi uma explosão inflacionária. Em 1987, foram definidos novos programas de política industrial que visavam uma retomada de investimentos na área de insumos básicos (petroquímica, papel e celulose, fertilizantes e metalurgia) e da indústria automobilística, que, todavia, não tiveram resultados consideráveis.

O prolongado congelamento dos preços e o aquecimento da demanda criaram desequilíbrios entre oferta e demanda e na estrutura dos preços relativos. Ocorreu uma série de gargalos na produção, com desabastecimento de produtos, resultando em ágios e filas, e incentivando a importação, o que eliminou o ajuste externo. O saldo comercial caiu e ocorreu uma perda abrupta de reservas que levaria o país à moratória.

1987 (junho) - Plano Bresser, heterodoxo, de curto prazo, congelamento de preços e salários e medidas ortodoxas combinadas nas áreas fiscal, monetária e cambial; a inflação cai e volta a crescer lentamente, plano não complementado. O Plano Bresser foi decretado em junho de 1987, quando foi mantido o congelamento de preços, objetivando o controle da demanda agregada por meio da compressão salarial e do ajuste fiscal. O plano visava diminuir o déficit público via correção prévia dos preços e tarifas públicas, redução de subsídios e de gastos de capital. Com relação às contas externas, foi tentado o realinhamento da taxa de câmbio, com minidesvalorizações, e foi mantida a moratória. O crescimento continuado da inflação e controle dos gastos públicos limitou o apoio ao plano.

1988 (janeiro) - Mailson (Arroz com feijão), ortodoxo, tentativa de ajuste fiscal, acordo sobre a dívida externa (agosto); a inflação acelera-se de 14% ao mês para 30% no final do ano. O Plano Mailson, instituído em janeiro de 1988, baseou-se principalmente na busca da redução do déficit fiscal (corte de gastos), tentando evitar a hiperinflação e possibilitar a renegociação da dívida externa, com a efetivação de um acordo em agosto de 1988. No entanto, a inflação tendia a acelerar-se e, em janeiro de 1989, foi instituído o Plano Verão, baseado no congelamento, na reforma monetária e na tentativa de desindexação da economia. As taxas de juros foram mantidas altas, o que elevou consideravelmente a dívida pública interna, dificultando o controle da expansão monetária.

1989 (janeiro) - Plano Verão, heterodoxo e monetarista, congelamento, desindexação e reforma monetária, taxa de juros alta, ameaça de hiperinflação em dezembro.

1990 (março) - Plano Collor I, duas fases: a) heterodoxa, retenção de ativos monetários, rápido congelamento; b) (maio) ajuste fiscal ortodoxo, meta monetária rígida, recessão: a inflação cai e sobe gradualmente até 20% em dezembro.

O Plano Collor I, anunciado em março de 1990, combinava uma reforma monetária profunda (que recriava o cruzeiro), prefixação da correção de preços e salários, câmbio flutuante, tributação ampla e pesada sobre aplicações financeiras, enxugamento drástico do dinheiro em circulação no País, fechamento de empresas e órgãos públicos e demissão de funcionários.

1991 (janeiro) - Plano Collor II, heterodoxo emergencial, tarifaço, a inflação volta a crescer até 10% em junho.

O Plano Collor II, em janeiro de 1991, objetivava refrear a corrida da inflação. As medidas previam o congelamento de preços e salários, a unificação das datas-base de reajustes salariais (os salários passariam a ser corrigidos duas vezes por ano). Foi decretado o fim do overnight e a criação de um fundo de títulos federais e estaduais, a criação da Taxa Referencial de Juros (TR), aplicação de uma tablita para contratos anteriores ao plano, o aprofundamento dos apertos monetário e fiscal e, finalmente, um tarifaço para atualização das tarifas e preços públicos.

No entanto, a inflação volta a crescer rapidamente já a partir de abril. A recessão econômica se aprofunda, as exportações aumentam e as importações diminuem gerando superávits comerciais e elevação das reservas cambiais. O desemprego sobe, os salários e a massa salarial se reduzem. Por outro lado, as elevadas taxas de juros atraem capitais especulativos e levam à expansão dos meios de pagamentos e pressões nas áreas fiscal e monetária.

1991 (junho) - Marcílio, ortodoxo, monitorado pelo FMI, a inflação sobe até 27% em novembro, juros elevados, restrição monetária.

Foi somente ao final do mandato de Itamar Franco, em 1994, que o Plano Real surge como solução para a inflação. Na primeira gestão de FHC ocorreu ajuste fiscal (corte das despesas da União), aceleração das privatizações e significativa ampliação da carga tributária. O Programa de Estabilização Econômica

seria implementado em três etapas. A primeira seria de ajuste fiscal com a contenção das despesas, ampliação das receitas e utilização do Fundo Social de Emergência para eliminação do déficit orçamentário.

A segunda fase se referia à criação de um padrão estável de valor, denominado Unidade Real de Valor (URV), que promovia a plena indexação da economia para, na sequência, eliminar essa indexação. O objetivo da introdução da URV seria romper a inércia inflacionária, cortando o vínculo com a inflação passada e reduzindo as incertezas e expectativas negativas quanto à inflação futura, desde que esse indexador refletisse a inflação presente.

A terceira fase do programa se relaciona à transformação desse novo padrão de valor em uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável: o Real. A nova moeda desempenharia bem as três funções da moeda, de modo que ao funcionar como reserva de valor substituiria as variadas formas de moeda remunerada existentes. Ao longo de toda a década de 1990 a política econômica foi toda condicionada a dar sustentação e prosseguimento à estratégia de estabilização do Plano Real.

No período entre os anos 1980 e 1990 a atividade de planejamento do desenvolvimento perdeu importância. O refluxo do planejamento na América Latina a partir da década de 1980 decorreu das incertezas oriundas da instabilidade política, da baixa maturidade da democracia, das promessas não cumpridas do planejamento e, principalmente, da dificuldade de financiamento dos governos nacionais, pela forte restrição dos créditos externos, em um quadro de elevado endividamento público, interno e externo.

O chamado Consenso de Washington e os programas de reformas por ele recomendados conferiram conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Assim, com baixo apoio político, muitas destas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam boa parte de sua importância estratégica.

O desafio de reabilitar esta função estatal, mas agora em novas bases, inicia com a desconstrução da imagem de planejamento equivocadamente associada aos regimes autoritários que a utilizaram de forma centralizada e impositiva. A busca da reconstrução do planejamento e do próprio protagonismo do Estado como organizador e impulsionador do desenvolvimento poderia se beneficiar das vantagens que o ambiente democrático oferece.

Nos novos modelos de planejamento em construção no presente contexto não se tenta substituir o mercado pelo Estado, nem supor que este último seja capaz, de forma autônoma, de identificar e materializar a vontade coletiva. É preciso aproveitar a experiência histórica com vistas a futuras formulações de longo prazo no país. Uma das lições do passado é que a preparação de planos de desenvolvimento não se realiza em poucos meses. É tarefa longa, ambiciosa, que deve começar com passos modestos. Necessita de estudos prévios – teóricos e empíricos – das mais diversas disciplinas.

Impulsionado pelas possibilidades deste novo padrão técnico-produtivo, intensivo em tecnologias e conhecimento, o planejamento deve ser capaz de lidar com sociedades crescente e aceleradamente mais complexas. Por sua vez, a aceleração das inovações insere descontinuidades radicais, rompendo as simetrias históricas e impedindo que o futuro possa ser esboçado como reflexo linear do passado. Nesse contexto, o planejamento governamental, necessário à promoção do desenvolvimento, confronta-se hoje com desafios que exigem uma nova abordagem em seu processo de concepção, implementação e, até mesmo, avaliação.

A figura do Plano Plurianual (PPA) constituiu-se praticamente em uma peça formal nos primeiros anos de sua existência no início da década de 1990, que foi permeada por hiperinflação. O primeiro PPA, de 1992/1995, elaborado ainda no governo Collor, não foi apreciado pelo Congresso e, portanto, não serviu como instrumento de planejamento e orçamento. O segundo PPA foi elaborado para o período de 1996-1999, já em um contexto de estabilidade econômica e política. Não obstante, em 1997 o governo lançou o Plano Brasil em Ação, com 42 programas prioritários, nas áreas social, econômica e de infraestrutura. Constituiu a primeira experiência de integração entre planejamento e orçamento. Contudo, apesar dos avanços o modelo era marcado por insuficiências organizacionais e institucionais para gestão dos programas.

Ao se fazer a confrontação entre a atividade de planejamento governamental e o PPA à base dos dispositivos constitucionais de 1988 é possível identificar problemas estruturais em decorrência da influência da reforma gerencialista do Estado na década de 1990, bem como da primazia do ajuste fiscal e da busca, sobretudo, de eficiência econômica desde então.

Segundo relatório do IPEA, organizado por organizado por José Cardoso (2011), denominado “A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil” a perseguição da eficiência na ação pública não pode prescindir da equidade e da qualidade da ação do Estado. Reorganizar as funções públicas apenas reduzindo custos e diminuindo sua capacidade de implementação pode não fazer sentido, uma vez que o resultado é a perda de capacidade oferecer serviços requeridos pela sociedade. Ou seja, o discurso do “choque de gestão pelo choque de gestão” não garante, necessariamente, melhoria da qualidade de vida da população. E esta afirmação não contradiz a necessidade que o Estado tem de perseguir, sempre, a melhoria da eficiência da ação pública.

7.2 EXPERIÊNCIAS E REFLEXÕES SOBRE PLANEJAMENTO NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Do ponto de vista do Banco Mundial (2002) em “*Brazil Planning for Performance in Federal Government*” o Brasil aproveitou a experiência bem sucedida anterior e introduziu técnicas destinadas a transformar a administração burocrática tradicional numa estrutura organizacional voltada para as demandas da sociedade, utilizando-se de um gerenciamento com foco em resultados. O PPA 2000-2003 estaria contribuindo para a elaboração de um planejamento em base fiscal realizável. E o governo estaria se esforçando para avaliar o desempenho dos programas de forma transparente.

Por outro lado, de acordo com Eugênio dos Santos (2011) em “O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA” a consequência do arranjo vigente foi que o PPA passou a apresentar um detalhamento praticamente igual ao do orçamento, de modo que a natureza é mais de orçamento plurianual do que propriamente de plano. Como a associação entre os instrumentos praticamente não diferenciou os níveis de agregação entre ambos e tampouco respeitou a natureza de ambas as dimensões (a física e a financeira), o plano perdeu o sentido e a função de orientar as ações de governo, assumindo na prática a forma de um orçamento plurianual.

Por isso, o PPA não consegue estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública. Agrava a situação o fato de que todo o processo de monitoramento e avaliação do PPA está concentrado nas unidades do orçamento. Tais fatos corroboram o argumento de que a aplicação das regras previstas na Constituição não conseguiu conferir materialidade ao PPA, instrumento que deveria resgatar a função planejamento governamental, como processo contínuo da ação do Estado.

A missão do planejamento deveria ser tornar o PPA capaz de expressar as escolhas do governo e viabilizá-las a partir da orientação da ação do Estado para o desenvolvimento das políticas públicas. Uma tarefa que requer conhecimento aprofundado das razões do atual estágio de desenvolvimento nacional, das possibilidades e limites em cada política pública. Um novo modelo deveria ser intensivo, antes de tudo, em conhecimento sobre as políticas públicas. Enquanto o modelo em vigor é intensivo na formalização e vulnerável na formulação. O ideal seria construir um PPA intensivo em formulação, porém simples.

Segundo Santos (2011) a análise dos PPA's aponta que os documentos produzidos no ambiente do PPA 2004-2007 têm um caráter mais genérico. Possui um diagnóstico com um grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Neste sentido, que o PPA 2004-2007 seria identificado menos como instrumento amplo de planejamento e mais enquanto uma caracterização dos problemas do país no início dos anos 2000, incorporando críticas às décadas de 1980 e de 1990. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente do PPA 2008-2011, incluindo o próprio PPA, são visivelmente elaborados com um grau de concretude maior, um pragmatismo declarado que busca responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

O perfil mais genérico da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2003, teria dado lugar ao “pragmatismo” da Política de Desenvolvimento Produtivo: inovar e investir para sustentar o crescimento, de 2008; o caráter diagnóstico do Plano Nacional de Habitação, de 2004, teria dado lugar às ações diretas do Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009, e assim sucessivamente.

O planejamento teria avançado no Brasil nos marcos do PPA 2008-2011. Primeiro as iniciativas setoriais de planejamento de rompem com o incrementalismo inerente aos programas e ações contidos no PPA. Em segundo lugar, percebe-se uma tentativa do planejamento setorial de romper com a precedência do orçamento (e da poupança prévia) sobre o investimento e sobre a própria noção de planejamento em sentido mais amplo e estratégico.

Segundo Cardoso (2011) a retomada do crescimento, ao abrir espaços políticos e econômicos, teria propiciado maior envergadura aos esforços de planejamento a partir de 2007-2008, e não o contrário. Ou seja, o crescimento que impulsionou o planejamento. As iniciativas de planejamento buscaram destravar estrangulamentos econômico-financeiros de grande porte, impondo a necessidade de o governo avançar em sua capacidade global de coordenação setorial.

Contudo, é importante contar com uma política econômica favorável – ao invés de hostil – ao planejamento do desenvolvimento, bem como avançar no desenvolvimento das estruturas centrais de planejamento, por meio de um profundo reaparelhamento do Estado. O fato é que o Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, historicamente, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, as quais estão na base da explicação acerca da trajetória e do tipo de desenvolvimento que se plasma no país desde advento da República.

Conforme argumenta Cardoso (2011) as capacidades estatais se referem a um conjunto de determinadas funções contemporâneas de Estado, consideradas indelegáveis ao setor privado - quais sejam, entre outras, as de especificação, *enforcement*, de regulação dos direitos de propriedade em território nacional, de arrecadação tributária, e as funções de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública – as quais, uma vez regulamentadas pelas instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico.

De tais capacidades decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações algo planejadas pelo Estado. Entre tais instrumentos estaria o conjunto de empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser – e efetivamente são – acionados (de forma direta ou indireta) pelo Estado para dar concretude a decisões de gasto e de investimento, cujo poder é extraordinário para induzir ou até mesmo moldar determinadas configurações de políticas públicas e, conseqüentemente, determinadas dinâmicas produtivas e sociais.

Em outras palavras, a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro abriu possibilidades para projetar o país rumo ao desenvolvimento. O Estado brasileiro ainda preserva capacidades e instrumentos para planejar e induzir a dinâmica econômica. Contudo, eles poderiam ser mais bem articulados para operar de forma ativa como instrumentos do planejamento na atual quadra histórica, de boas possibilidades para o desenvolvimento brasileiro.

Diante do exposto até aqui cabe apresentar algumas reflexões sobre a evolução e as perspectivas relativas à atividade de planejamento do desenvolvimento no Brasil, bem como o papel a desempenhar pela planificação. De modo geral, a experiência brasileira de planejamento promoveu um aprendizado institucional, mas nas seis décadas de “planejamento” no Brasil (1955-2014) o exercício de planejamento esteve condicionado às condições políticas subjacentes que, no decorrer do período, apresentaram forte instabilidade, convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal tanto na esfera da coordenação geral quanto da produção.

O planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano, até sua implementação, controle e ajustamentos. Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consistência global do plano, mas também da capacidade de execução efetiva.

A maior parte dos planos ao longo desse período teve dificuldades para ser concluído, dadas as dificuldades técnicas com a falta de qualificação dos recursos humanos, a insuficiência de infraestrutura e mesmo de controle efetivo, sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica. Os planos da década de 1980 se dedicaram exclusivamente à estabilização e, portanto, se apresentaram como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento.

A conjuntura macroeconômica se mantém desfavorável no início da década de 1990, com a persistência das taxas elevadas de inflação, desequilíbrio fiscal financeiro no setor público, redução da poupança interna e externa, baixa capacidade de consumo interno e de gastos governamentais, atraso tecnológico no setor produtivo (particularmente em relação à “3ª Revolução Industrial”), aprofundamento da tendência recessiva, aumento da capacidade ociosa e da falta de perspectivas para a retomada dos investimentos a médio e longo prazos.

Após a implementação do Plano Real, torna-se relevante a discussão da aceleração da taxa de crescimento econômico e da taxa de investimento. Com as privatizações a figura do Estado empresário foi perdendo lugar para aquela de coordenador-geral e regulador da economia. O governo, enquanto agente,

por sua vez, tem a função de fomentar a pesquisa tecnológica, através dos polos tecnológicos criados junto às Universidades e Institutos de Pesquisa, buscando a inovação tecnológica própria e adaptada às condições específicas brasileiras, o que significa não apenas a busca de tecnologias sofisticadas capital/intensivas visando à competição internacional, mas também tecnologias com maior grau de absorção de trabalho, que se ajustem às necessidades de emprego da mão-de-obra menos qualificada.

Em suma, a retomada do desenvolvimento requer a urgência de uma política industrial abrangente e seletiva, que possibilite a recuperação do atraso estrutural do país e a continuação da estabilização até então alcançada.

Grande parte dos planos de governo já adotados no Brasil se resume em planos de um período administrativo. Cada administração federal que se inicia apresenta, divulga e adota um deles, a ser cumprido durante curtos períodos governamentais. Estados e grandes municípios também costumam ter seus planos. Os planos federais quadrienais aos programas de governo, e às vezes chamados mais grandiosamente de planos de desenvolvimento para realçar o volume de investimentos previstos, que pode ser de fato grande ou julgado expressivo pela administração no poder.

Contudo, o país precisa de investimentos de longa implantação e maturação, bem como de mudanças sociais e políticas que atravessam alguns quadriênios. São ações a desenvolver em extensos lapsos de tempo, e que necessariamente são orientadas por uma visão de horizonte distante para os rumos do país.

Há necessidade, portanto, de instituições que estimulem as ações voltadas para o longo prazo. Uma delas é um plano de desenvolvimento, no sentido rigoroso, no qual se entenda longo prazo por algumas décadas. Este período precisa ser extenso porque o grande processo de desenvolvimento econômico, político e social, no qual ocorrem importantes transformações de um país, desenrola-se ao longo de várias décadas; a rigor, é um processo secular. Pode ser chamado de plano plurianual de desenvolvimento ou, alternativamente, política plurianual de desenvolvimento, para contrastá-lo com os planos ou programas quadrienais de desenvolvimento.

Um plano de desenvolvimento consiste em um esquema coerente e fundamentado de objetivos, de metas quantitativas e qualitativas, bem como de ações com caráter econômico, social e político. Os objetivos e ações seguem certos critérios e as metas devem ser executadas dentro de determinado número de anos. Deve haver instrumentos que permitam ao plano ser implementado, além de monitorado para as devidas ações de controle, revisões e correções de rumos.

O plano (ou política) de desenvolvimento constitui-se em um esquema coerente e fundamentado de diversas políticas setoriais e regionais, como as políticas de crescimento econômico, de investimentos, de desenvolvimento regional, de meio ambiente, educacional, social, de saúde pública, e tantas outras. Resulta de atividades de pesquisa aplicada e de planejamento de problemas e soluções, de seleção de critérios, de análise de alternativas e de meios.

Quando não se trata de planejamento central; ou seja, quando o plano é flexível (indicativo e incentivador), não há muita diferença entre falar-se de plano ou de política de longo prazo. Um princípio fundamental do planejamento de longo prazo é que as previsões, em sua grande maioria, erram. Entre as razões para se realizar planejamento e, portanto, se fazer apostas e assumir riscos estão: 1) a existência de esperança de se cumprirem diversas previsões: algumas entre as de âmbito mais geral, que englobam ou transcendem diversas previsões particulares, bem como parcela daquelas que têm caráter probabilístico; 2) boa parte do futuro acaba sendo o resultado de ações humanas deliberadas.

Muitas das realizações humanas foram arriscadas. Mas uma sociedade não tem alternativa a não ser arriscar, ainda que até certo ponto e, na medida do possível, em bases racionais. Todo investimento em infraestrutura, que é geralmente formado de obras de longa duração e de grande escala, corre o risco de tornar-se prematuramente obsoleto por causa de uma nova invenção. Infraestrutura está entre os principais gargalos do Brasil, o que torna fundamental a atividade de planejamento de longo prazo para elevar os investimentos públicos e privados.

Entretanto, a partir do momento em que se decide fazer algumas apostas de longo prazo, é obrigatório prever e planejar também uma série de outras atividades. Para realizar alguns grandes investimentos, de décadas de duração, em redes de transporte, energia ou tecnologia avançada é preciso prever a formação de profissionais e técnicos, ainda que a formação de um deles dure apenas quatro ou cinco anos. Este aspecto constitui outro desafio para o país.

Um plano de longo prazo visa especificar uma família de rotas possíveis e desejáveis; não escolhe apenas um rumo. Dá orientações gerais para as escolhas e decisões quanto às diversas políticas públicas, assim como para todos os investimentos e empreendimentos privados que dependam de qual direção tome o país no decorrer de vários anos. O objetivo é tornar menos vagas, tanto quanto possível, aquelas rotas e orientações.

Um papel importante do plano é conseguir coerência entre os objetivos e os meios das políticas públicas – e mais do que coerência, integração das várias ações do setor público, tanto dentro do âmbito de cada política, como nas conexões entre elas. Outro papel é diminuir a incerteza das possíveis ações do Estado. O plano traça rumos para o país, interligando projeções, projetos e pretensões.

Uma finalidade importante do plano é manter os grandes objetivos nacionais de longo prazo sempre em vista, como guia às mais altas decisões e tarefas do Estado. Também estabelece as bases de interação entre setor público e privado. As bases tornam compatíveis as ações do setor público e as decisões (livres ou induzidas) do setor privado. No que se refere ao setor privado, o plano informa, orienta e estimula. O plano serve de coordenação de ações coletivas executadas por ambos os setores, público e privado.

Enfim, um plano pode cumprir o papel de encorajar os empresários a apostarem no futuro, a investir e criar um ambiente favorável ao crescimento econômico. O plano indica que certos investimentos serão feitos por algumas empresas, porque outras também farão investimentos complementares, então o crescimento da demanda se materializa. Quando cria incentivos para que algumas tomem a iniciativa, o plano induz algumas firmas a investir, e em consequência induz todas elas. Desta maneira, o plano cria uma profecia autorrealizadora.

08

Conclusão

Entre os objetivos do PAEG, estão os seguintes elementos: i) a promoção do desenvolvimento econômico; ii) a diminuição de desigualdade econômica entre setores e regiões; iii) a ampliação dos postos de trabalho à população economicamente ativa e; iv) o controle do processo inflacionário; v) diminuição do déficit orçamentário do setor público, para ajudar a combater a inflação. Neste particular, cabe esclarecer que o objetivo de manter a dívida constante como proporção do PIB, pode ser obtida com o crescimento do produto, pois quanto maior é o crescimento da economia, menor será a necessidade de gerar superávits primários para manter a relação dívida/PIB estável.

No período de 1968 a 1973, conhecido como fase do "milagre", a economia brasileira apresentou taxas elevadas de crescimento real do PIB, mas a tendência de aumento da inflação foi contida, em especial, devido ao significativo nível de capacidade ociosa da economia constituída nos anos anteriores (1962-1967), quando as taxas de crescimento do PIB foram baixas. O elevado crescimento da economia mundial naquele período do "milagre" favoreceu as taxas de crescimento observadas no Brasil.

Entre os principais vetores que contribuíram para as altas taxas de crescimento do "milagre" (acima de 10% ao ano) estão os seguintes elementos: i) a maior liberdade de ação das empresas estatais, manifesta no aumento do seu investimento; ii) a expansão do setor de construção, potencializada pela ampliação de crédito do Sistema Financeiro de Habitação; iii) o maior investimento público em infraestrutura, decorrente de financiamentos não inflacionários; iv) a expansão do crédito ao consumidor, o que ampliou a demanda por bens duráveis. Contudo a taxa de crescimento da indústria de bens de consumo não duráveis manteve-se bem abaixo das taxas de crescimento de outros setores.

Durante o "milagre" o crescimento econômico conviveu com superávits no balanço de pagamentos e com inflação em queda. O superávit do balanço de pagamentos decorreu do seguinte: i) elevada liquidez do Sistema Financeiro Internacional; ii) crescimento econômico mundial em patamares altos; iii) evolução no processo de industrialização por substituição das importações; iv) política de minidesvalorizações cambiais (a partir de 1968). O relativo controle da inflação esteve associado aos seguintes elementos: i) arrocho salarial; ii) alta capacidade ociosa da indústria nacional, o que permitia aumentos no volume produzido sem a necessidade novos investimentos significativos; iii) controle de preços de bens com maior influência no processo inflacionário; iv) política de *crawling peg* (minidesvalorizações cambiais); v) concessão de subsídios. Exemplos disso esteve associada à política agrícola realizada à época, que ajudou a aumentar a produção, por meio de financiamentos públicos subsidiados e isenções fiscais.

Entre os fatores que ajudaram a acelerar o crescimento e conter o processo inflacionário foi o diagnóstico adequada sobre a causa da inflação, qual seja: que se tratava de uma inflação predominantemente de custos. Com base nisso, as políticas de contração da demanda foram amenizadas. As altas taxas de crescimento também foram favorecidas pela capacidade ociosa da indústria, decorrente da expansão industrial logo anterior, bem como do aumento da demanda interna e das exportações de manufaturados.

O intenso crescimento econômico ocorrido no período chamado de "milagre econômico" beneficiou majoritariamente as classes de maior renda, entre as quais está parte da classe média assalariada composta por quadros técnicos atuantes na gestão da economia, tais como: economistas, engenheiros, analistas de sistema, administradores e outros. Destarte, a renda dos brasileiros ao longo deste período se concentrou ainda mais, particularmente como resultado do valor real do salário mínimo.

Mesmo em momentos de elevadas taxas de crescimento a desigualdade no Brasil aumentou. O grau de concentração de renda no Brasil é um dos mais altos do mundo, desde meados do século XX, até a atualidade. Entre as causas estruturais dessa desigualdade estão os seguintes aspectos: i) os elevados

indicadores de concentração de riquezas do país; ii) o baixo grau de organização social e política das categorias mais desassistidas da população; iii) a ausência histórica de políticas públicas que busquem promover mudanças estruturais de forma efetiva, coerente e persistente; iv) o poder e a capacidade política das classes dirigentes em garantir a manutenção de seus privilégios.

Ao final da década de 1970 ocorreu uma reviravolta no sistema monetário e financeiro internacional, na medida em que foi instituída a “diplomacia do dólar forte”, em que os Estados Unidos atuaram para valorizar o dólar e elevar as taxas de juros, o que se manifestou na deflagração da crise da dívida externa dos países em desenvolvimento na América Latina, que haviam se endividado intensamente enquanto as taxas de juros estiveram em patamares baixos. Porém os contratos de empréstimo envolviam, majoritariamente, taxas de juros flutuantes, ou seja, eram afetados por eventuais elevações da taxa de juros básica estadunidense. Em 1979 ocorreu o 2º choque do petróleo e os seus efeitos negativos do 1º choque, sobre a economia brasileira, foram reeditados e ampliados. Naquele contexto, o II PND, que buscava superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital ajudou a elevar a oferta de insumos energéticos, embora o plano tenha envolvido volumes significativos de recursos.

Após período do milagre econômico o II PND foi implementado com o objetivo de fomentar a indústria de insumos básicos e de bens de capital, de modo a enfrentar os estrangulamentos externos da economia brasileira. O referido plano envolveu um aumento considerável do endividamento externo e significou um avanço adicional do processo de substituição de importações, contudo o processo de substituição de importações não reduz a necessidade de comprar máquinas do exterior, mas ao contrário, pode significar um aumento, num primeiro momento, das importações de máquinas e equipamentos necessários para ampliar a capacidade produtiva industrial.

09

Questões de Concurso

1) Concurso: TCE-MG/CESPE/2018

No período do milagre econômico,

- a) após 1973, a ampliação dos fluxos de capitais e a redução das restrições externas entraram em evidência.
- b) as desigualdades de renda foram reduzidas.
- c) o II Plano Nacional de Desenvolvimento voltou-se ao desenvolvimento da indústria de insumos básicos e de bens de capital como forma de superar o problema da restrição externa da economia.
- d) os salários cresceram acima da produtividade.
- e) a agropecuária observou ampliação da participação do PIB devido ao avanço tecnológico.

2) Concurso: TJ-CE/CESPE/2008

Acerca da economia brasileira, julgue os itens que se seguem.

Os avanços verificados no âmbito do II PND incluindo-se aí aqueles ligados ao processo de substituição de importações, à redução da dependência externa em relação ao petróleo e à expansão e diversificação das exportações foram possíveis graças à política agressiva de endividamento externo.

- a) Certo
- b) Errado

3) Concurso: DPU/CESPE/2015

A respeito de aspectos econômicos na segunda metade do século XX, julgue os itens a seguir.

O crescimento econômico ocorrido durante o chamado milagre econômico foi acompanhado por queda da inflação e por superávits no balanço de pagamentos.

- a) Errado
- b) Certo

4) Concurso: DPE-RO/FGV/2015

Em relação ao período conhecido como milagre econômico brasileiro (1968 a 1973), considere V para a(s) afirmativa(s) verdadeira(s) e F para a(s) falsa(s): () O termo “milagre” deveu-se à aceleração do crescimento atrelado a uma queda moderada da inflação. () O período foi de elevado crescimento, mas à custa de uma rápida deterioração do saldo da balança de pagamentos. () A política agrícola implementada contribuiu para elevar a produção, via financiamentos públicos subsidiados e isenções fiscais. A sequência correta é:

- a) V – V – V;
- b) V – V – F;
- c) V – F – V;

- d) F – F – V;
- e) F – F – F.

5) Concurso: SUSAM/FGV/2014

O período conhecido como Milagre Econômico (1968-1973) apresentou taxas de crescimento econômico muito altas, com valores acima de 10% ao ano. As principais fontes de crescimento estão listadas a seguir, à exceção de uma. Assinale-a.

- a) A maior liberdade de atuação das empresas estatais, com elevação do seu investimento.
- b) O crescimento do setor de construção, impulsionado pela expansão de crédito do SFH.
- c) A expansão das exportações, devido ao financiamento externo destinado à indústria de consumo.
- d) O maior investimento público em infraestrutura, devido a financiamentos não inflacionários.
- e) A expansão do crédito ao consumidor, o que gerou maior demanda por bens duráveis

6) Concurso: UFFS/FAFIPA/2014

Considere V (verdadeiro) e F (falso). Sobre a Economia Brasileira durante o período dos governos militares da de 1964 a 1985, pode-se afirmar que:

() O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no governo Castelo Branco, tinha como objetivos: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios regionais e setoriais, aumentar o investimento e emprego, corrigir a tendência ao desequilíbrio externo.

() O Milagre Econômico Brasileiro ocorreu no período de 1968-1973, durante os governos Costa e Silva e Médici, caracterizando-se por uma taxa média de crescimento do produto acima de 10% ao ano.

() O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) significou uma alteração completa nas prioridades da industrialização brasileira do período anterior (Milagre), pois passou de um padrão baseado no crescimento do setor de bens de consumo duráveis com alta concentração de renda, para uma economia baseada no setor produtor de meios de produção – bens de capital e insumos básicos.

() Durante a implantação do II PND, o Brasil buscou recursos no exterior e constituiu uma elevada dívida externa.

A sequência CORRETA, de cima para baixo, é:

- a) V, V, F, F.
- b) V, F, F, V.
- c) F, V, V, F.
- d) V, V, V, V.
- e) F, F, F, F.

7) Concurso: QC/IBAM/2014

Segundo Lacerda et al. (2010), dentre as afirmativas abaixo atinentes ao "milagre brasileiro" (1968-1973), assinale a opção correta.

- a) No ciclo expansivo desse período, observou-se o crescimento dos setores produtivos a partir da estrutura industrial implantada ainda no Plano SALTE.
- b) A presença de capital estrangeiro mediante investimentos diretos foi significativa, embora reduzida sob a forma de empréstimos.
- c) O grande crescimento da agricultura de exportação alavancou a produção de alimentos, e mesmo de matérias-primas, direcionada para o mercado interno.

- d) O crescimento da indústria de bens de consumo não duráveis manteve-se bem abaixo das taxas de crescimento de outros setores.
- e) As políticas monetária e creditícia da nova equipe econômica, liderada por Antônio Delfim Netto, não foram, a rigor, expansionistas.

8) Concurso: TJ-AM/FGV/2013

Um dos fatores que auxiliaram a obtenção de altas taxas de crescimento no Brasil, na época do milagre econômico, foi o correto diagnóstico das causas da inflação. Nesse sentido a inflação na época foi vista pelo governo como:

- a) uma inflação de custos e, com isso, as políticas de retração da demanda foram amenizadas.
- b) uma inflação de demanda e, com isso, adotou-se uma política salarial restritiva.
- c) uma inflação estrutural, o que levou a diversas reformas estruturalistas.
- d) uma inflação inercial, levando a uma grande indexação da economia.
- e) uma inflação originada da desvalorização cambial o que levou a um ajuste das contas externas.

9) Concurso: TJ-PR/ TJ-PR/2013

O período de 1968 a 1973 da economia brasileira ficou conhecido como “Milagre”. Sobre ele é correto afirmar:

- a) Houve uma política salarial de reajustes reais, de modo a incrementar a demanda agregada interna.
- b) Em função da capacidade ociosa da indústria, resultante da expansão industrial anterior e do relativo baixo crescimento, houve expansão tanto da demanda interna quanto das exportações de manufaturados.
- c) Cessaram os subsídios e isenções ao setor agrícola, de modo a equilibrar as contas públicas.
- d) A maxidesvalorização cambial proporcionou o aumento das exportações e seguiu a demanda interna, via inflação, garantindo assim taxas de crescimento altas e duradouras.

10) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010

O período de 1968 até 1973, conhecido como o do milagre brasileiro, caracterizou-se pela

- a) taxa média anual de crescimento do PIB real acima de 10% a.a.
- b) taxa média anual de crescimento da produção agropecuária acima de 10% a.a.
- c) redução da dívida externa líquida em dólares.
- d) redução do déficit em conta-corrente do balanço de pagamentos.
- e) estagnação do valor das importações em dólares.

11) Concurso: Petrobrás/ CESGRANRIO/2010

Taxas bastante elevadas de crescimento real do Produto Interno Bruto ocorreram durante o chamado “milagre econômico brasileiro”, que aconteceu no(s) governo(s)

- a) Vargas, devido ao Plano de Metas.
- b) Costa e Silva e Médici, de 1968 a 1973.
- c) Geisel, na segunda metade da década de 1970.
- d) Dutra, logo após a Segunda Guerra Mundial.
- e) Sarney, devido ao Plano Cruzado.

12) Concurso: DPU/ CESPE/2010

Acerca do período entre 1968 e 1973, conhecido como a época do milagre brasileiro, assinale a opção correta.

- a) A expansão econômica dos setores de bens de capital e bens intermediários diminuiu a pressão sobre as importações.
- b) Não havia condições econômicas estruturais para justificar o crescimento verificado durante esse período.
- c) O crescimento da economia mundial durante esse período favoreceu as taxas de crescimento observadas no Brasil.
- d) Embora tenha havido elevadas taxas de crescimento no Brasil, a inflação do período também cresceu muito.
- e) Nesse período, o diagnóstico sobre as causas da inflação foi alterado, passando-se a considerar a inflação de demanda.

13) Concurso: TERMORIO/CESGRANRIO/2009

No período de 1968 a 1973, conhecido como fase do "milagre", a economia brasileira apresentou taxas elevadas de crescimento real do PIB, mas a tendência de aumento da inflação foi contida. Para tal, um fator importante foi a(o)

- a) capacidade ociosa da economia.
- b) contenção da demanda via política monetária expansiva.
- c) redistribuição da renda para as classes de menor poder aquisitivo.
- d) desvalorização cambial da moeda brasileira.
- e) crescimento vigoroso das exportações no período.

14) Concurso: TEM/CESPE/2008

No tocante à análise da economia brasileira contemporânea, incluindo-se os aspectos relativos ao seu desenvolvimento econômico e social, julgue os itens a seguir.

A política de minidesvalorizações cambiais, adotada a partir de 1968, por elevar substancialmente o preço das importações, resultou nas fortes pressões inflacionárias, que caracterizaram o período do milagre econômico.

- a) Certo
- b) Errado

15) Concurso: TJ-CE/CESPE/2008

Acerca da economia brasileira, julgue os itens que se seguem.

Durante o "milagre brasileiro", apesar de a economia caracterizar-se pelo pleno emprego e, portanto, pela ausência de capacidade ociosa, a contenção das pressões inflacionárias foi possível devido ao controle governamental dos preços públicos e à redução substancial dos salários reais.

- a) Certo
- b) Errado

16) Concurso: TRT/FCC/2006

No período conhecido como “milagre brasileiro” (1967- 1973), o setor da economia que apresentou a mais alta taxa de crescimento foi o de bens

- a) primários.
- b) de consumo não durável.
- c) de capital.
- d) intermediários.
- e) de consumo durável.

17) Concurso: ENADE/INEP/2006

Entre 1968 e 1973 a economia brasileira apresentou elevadas taxas de crescimento com baixa inflação, sendo tal período apontado como “milagre econômico”. Contribuíram para esse “milagre econômico”:

- I - a realização de reformas tributária, financeira e salarial, no período 1964-1967;
- II - a existência de capacidade ociosa na indústria, no início do período;
- III - a conjuntura econômica mundial favorável, em termos comerciais e de financiamento.

Está(ão) correto(s) o(s) item(ns):

- a) I, apenas.
- b) III, apenas.
- c) I e II, apenas.
- d) II e III, apenas.
- e) I, II e III.

18) Concurso: CEEERS/CESPE/2004

O estudo da economia brasileira, incluindo o fenômeno inflacionário que a caracterizou durante um longo período, é importante para a compreensão da situação econômica atual. Acerca desse assunto, julgue os itens subsequentes.

Entre 1968 e 1973, o crescimento da economia brasileira, ao abrigo das pressões inflacionárias, ficou conhecido como o período do milagre brasileiro.

- a) Errado
- b) Certo

19) Concurso: Prefeitura de Natal-RN/IDECAN/2016

A economia brasileira, sobretudo após a industrialização ocorrida incipientemente a partir da segunda metade do século XX, perpassou por várias tentativas de programas econômicos elaborados pelo Estado sempre objetivando a promoção do crescimento e o desenvolvimento econômico, bem como da estabilidade dos preços dos bens e serviços disponíveis para população. Dentro desse contexto, marque V para as afirmativas verdadeiras e F para as falsas.

() Durante o Plano de Metas promovido no governo de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento industrial foi liderado pelo crescimento do departamento produtor de bens de capital e do departamento produtor de bens de consumo duráveis. Suas taxas anuais de crescimento médio no período 1955/1962 foram de 26,40% e 23,90%, respectivamente.

() Após um período de intenso crescimento do PIB entre 1956 e 1962, a economia brasileira sofreu uma desaceleração que perdurou até 1967. Entre 1962 e 1967, a taxa média de crescimento do PIB caiu à

metade daquela alcançada no período anterior. A formação bruta de capital fixo que crescia até 1962, torna-se negativa em 1963, juntamente com a produção industrial nacional. A inflação disparou e atingiu 90% no ano de 1964

() O Plano de Ação Econômica de Governo (PAEG) impôs uma série de transformações institucionais na economia nacional, em especial as consubstanciadas nas reformas bancária e tributária. Entretanto, as políticas monetária e creditícia foram do tipo stop-and-go, alternando com período de expansão da moeda e do crédito com outros de forte contração monetária, atingindo duramente a atividade econômica e provocando falências, concordatas e desemprego.

() O intenso crescimento econômico que houve durante o período chamado de “milagre econômico” trouxe grandes benefícios para as classes de maior renda, incluindo-se, aí, a parte da classe média assalariada que fornecia os quadros técnicos necessários à gestão da economia, como engenheiros, economistas, administradores, analistas de sistema e outros. Verificou-se também que a renda dos brasileiros neste período concentrou-se ainda mais, sobretudo, em consequência do valor real do salário mínimo.

A sequência está correta em

- a) V, V, V, V.
- b) V, F, V, F.
- c) F, V, V, F.
- d) F, F, F, V.

20) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016

Com referência aos planos econômicos adotados pelo Brasil após 1950 e às diversas estratégias de estabilização adotadas na economia brasileira, julgue os itens a seguir.

As medidas de combate à inflação adotadas no Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) foram típicas políticas de choque de oferta, em virtude da elevação inflacionária evidenciadas nos períodos anteriores.

- a) Errado
- b) Certo

21) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016

A respeito dos planos brasileiros de desenvolvimento e de estabilização, julgue os itens a seguir.

Criado em 1990, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) contribuiu para a implantação do Plano Real em 1994

- a) Errado
- b) Certo

22) Concurso: MPOG/CESPE/2015

Acerca dos principais planos de desenvolvimento e de estabilização implementados desde a segunda metade do século XX, julgue os próximos itens.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) identificou, nos déficits públicos, importante fonte da pressão inflacionária no período, contudo a ausência de controle dos salários culminou com a aceleração da inflação inercial.

- a) Errado
- b) Certo

23) Concurso: DPE-RO/FGV/2015

Entre os objetivos do PAEG, NÃO se inclui:

- a) a aceleração do ritmo de desenvolvimento econômico;
- b) o controle inflacionário, visando um maior equilíbrio de preços;
- c) a redução de desigualdade econômica entre setores e regiões;
- d) o aumento das oportunidades de emprego produtivo à população economicamente ativa;
- e) o uso do superávit da balança de pagamentos para impulsionar a economia.

24) Concurso: MEC/CESPE/2014

Julgue os itens que se seguem, acerca de aspectos relevantes da história econômica nacional.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) baseava-se na premissa de que os principais problemas econômicos brasileiros eram originados na deterioração dos termos de troca internacionais decorrentes da política de substituição de importações.

- a) Certo
- b) Errado

25) Concurso: TJ-PR/TJ-PR/2013

Identifique como verdadeiras (V) ou falsas (F) as diferentes etapas do planejamento no setor público brasileiro:

(_) De 1934 a 1945, no Estado Novo, com a implantação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).

(_) De 1946 a 1956, com tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e esforços de reorganização administrativa do poder central.

(_) Entre 1956 e 1963, com a tentativa de coordenar órgãos do poder central em função de planos de ação.

(_) Os governos militares após 1964 através do PAEG e dos PND's I e II.

(_) As décadas de 1980 e 1990, com a criação do Ministério do Planejamento e de Superintendências de Desenvolvimento. Assinale a alternativa que apresenta a sequência correta, de cima para baixo.

- a) V – F – V – F – V.
- b) V – V – V – V – F.
- c) F – V – F – F – F.
- d) F – F – F – V – V.

26) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), adotado em 1964 pelo governo Castelo Branco, incluiu algumas medidas importantes, como o(a)

- a) aumento do salário real, para expandir o mercado interno.
- b) congelamento dos aluguéis e das tarifas públicas, para combater a inflação.
- c) redução do déficit orçamentário do setor público, para combater a inflação.
- d) concessão de crédito a juros reais baixos, para manter o nível da demanda agregada elevado.
- e) redistribuição de renda em favor das classes populares, para expandir o mercado interno.

27) Concurso: CL-DF/FCC/2018

Em que pesem as pequenas variações nos indicadores ao longo do tempo, o grau de concentração de renda no Brasil apresenta-se como um dos mais elevados do mundo, desde meados do século XX, até nossos dias. Destacam-se, no caso brasileiro, como causas estruturais dessa desigualdade, EXCETO

- a) os baixos índices de crescimento econômico.
- b) o poder e a habilidade política das classes dirigentes em manter situações de privilégio.
- c) a elevada concentração de riquezas do país.
- d) a ausência histórica de políticas públicas que objetivem mudanças estruturais e objetivas de forma consistente.
- e) o pequeno grau de organização social e política dos extratos mais desassistidos da população.

28) Concurso: LIQUIGÁS/CESGRANRIO/2018

Considere o texto seguinte sobre a reviravolta ocorrida no sistema monetário e financeiro internacional a partir do final da década de 1970:

Na reunião mundial do FMI de 1979, Mr. Volcker, presidente do FED (Federal Reserve, o banco central americano), retirou-se ostensivamente, foi para os E.U.A. e de lá declarou ao mundo que estava contra as propostas do FMI e dos demais países membros, que tendiam a manter o dólar desvalorizado e a implementar um novo padrão monetário internacional [...]. A partir dessa reviravolta, Volcker subiu violentamente a taxa de juros interna e declarou que o dólar manteria sua situação de padrão internacional e que a hegemonia da moeda norte-americana iria ser restaurada. Esta diplomacia do dólar forte custou aos E.U.A. mergulhar a si mesmos e a economia mundial numa recessão contínua por três anos [...]. Além disso, levaram à beira da bancarrota os países devedores, e forçaram os demais países capitalistas a um ajuste recessivo, sincronizado com a política americana.

TAVARES, M.C. A Retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, v.5, nº 2, p.6, abril-junho, 1985.

Disponível em: <<http://www.rep.org.br/PDF/18-1.PDF>>. Acesso em: 15 jul. 2018. Adaptado.

A análise de Maria da Conceição Tavares sugere que a principal consequência imediata da “diplomacia do dólar forte” para os países em desenvolvimento na América Latina foi a:

- a) fuga de capitais especulativos e desvalorização de suas moedas
- b) deflagração da crise da dívida externa
- c) predominância de bancos estrangeiros em seus sistemas financeiros
- d) abundância de crédito proveniente do sistema financeiro internacional
- e) quebra generalizada de seu sistema bancário

29) Concurso: DPU/CESPE/2015

Julgue os próximos itens, relacionados com as experiências históricas e políticas de desenvolvimento econômico. As políticas públicas concebidas no Brasil, com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, são promovidas por meio da uniformização do padrão de educação ofertado para alunos de regiões distintas.

- a) Errado
- b) Certo

30) Concurso: MPOG/CESPE/2015

A respeito da política fiscal e da monetária, julgue os itens subsequentes.

Em curto prazo, a política de governo utilizada para restringir o seguro desemprego contribui para evitar o ciclo econômico recessivo.

- a) Errado
- b) Certo

31) Concurso: MPOG/CESPE/2015

No que se refere a inflação, crescimento e suas relações com a dívida pública, julgue os seguintes itens.

Para que seja mantida a dívida constante como proporção do PIB, quanto maior é o crescimento da economia, menor será a necessidade de gerar superávits primários.

- a) Errado
- b) Certo

32) Concurso: MPOG/CESPE/2015

A respeito de mercado e de condições de emprego e renda no Brasil, julgue os itens subsequentes.

Qualquer indivíduo em idade ativa que não trabalhe enquadra-se nas estatísticas de desemprego.

- a) Errado
- b) Certo

33) Concurso: CEAGESP/VUNESP/2009

Empresa pública federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e tem como objetivo apoiar empreendimentos que contribuam para o desenvolvimento do Brasil. O texto se refere

- a) ao Banco do Brasil.
- b) à Caixa Econômica Federal.
- c) ao Banco Central.
- d) ao BNDES.
- e) à CVM.

34) Concurso: DPU/CESPE/2010

Os indicadores sociais e de renda fornecem informações que dizem respeito diretamente à qualidade de vida da população brasileira e de outros países. Em relação a esse assunto, assinale a opção correta.

- a) A pobreza da população de um país somente pode ser medida em comparação com os mesmos índices de outro país.
- b) Embora a expectativa de vida, no Brasil, tenha aumentado nos últimos anos, os indicadores de saneamento básico mostram uma piora do quadro social.
- c) No índice de desenvolvimento urbano (IDH), estão incluídos indicadores de renda, de saúde da população e de condições de educação.
- d) Quanto maior for o índice de Gini de um país, mais próxima sua curva de Lorenz estará da reta de renda perfeitamente distribuída.
- e) Quando a renda média das famílias aumenta, ocorre necessariamente uma diminuição no índice de concentração de renda

35) Concurso: MS/CESPE/2009

Acerca dos aspectos técnicos e políticos do desenvolvimento econômico e social, julgue os itens de 47 a 54.

O IDH é composto por três aspectos principais: a renda, calculada a partir do PIB corrigido pela paridade do poder de compra per capita; a longevidade, calculada pela expectativa de vida ao nascer; e a educação, calculada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

- a) Certo
- b) Errado

36) Concurso: MS/CESPE/2009

Acerca dos aspectos técnicos e políticos do desenvolvimento econômico e social, julgue os itens de 47 a 54.

A renda obtida pelo setor financeiro da economia não decorre do valor agregado aos serviços que o setor presta aos demais agentes econômicos.

- a) Certo
- b) Errado

37) Concurso: MS/CESPE/2009

Acerca dos aspectos técnicos e políticos do desenvolvimento econômico e social, julgue os itens de 47 a 54.

O índice de Gini de uma população varia em razão inversa à desigualdade da distribuição de renda dessa população.

- a) Certo
- b) Errado

38) Concurso: MS/CESPE/2009

Acerca dos aspectos técnicos e políticos do desenvolvimento econômico e social, julgue os itens de 47 a 54.

O desenvolvimento econômico tem correlação direta com o aumento das taxas de crescimento econômico.

- a) Certo
- b) Errado

39) Concurso: DPU/CESPE/2015

A respeito da experiência brasileira de planejamento econômico, julgue os próximos itens. O segundo plano nacional de desenvolvimento (II PND) teve o objetivo de estimular a substituição de importações e a redução da importância do capital estrangeiro no Brasil.

- a) Errado
- b) Certo

40) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016

Com referência aos planos econômicos adotados pelo Brasil após 1950 e às diversas estratégias de estabilização adotadas na economia brasileira, julgue os itens a seguir. O segundo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (II PND) adotou incentivos para o desenvolvimento da indústria de bens de consumo duráveis como forma de superar o problema do estrangulamento externo da economia.

- a) Errado
- b) Certo

41) Concurso: SUSAM/FGV/2014

Com relação ao II PND, assinale V para a afirmativa verdadeira e F para a falsa.

() O plano seguiu a lógica do ajustamento, pois acreditava-se, na época, que a contenção da demanda interna evitaria que o choque externo se transformasse em inflação permanente.

() O foco do plano foi o crescimento da indústria de bens duráveis, o que agravou a desigualdade de renda no país, por ser um setor com alta concentração de renda.

() O setor público focou no investimento do setor de insumos básicos o que geraria demanda e acabaria estimulando o setor privado a investir em bens de capital.

As afirmativas são, respectivamente,

- a) F, F e F.
- b) F, F e V.
- c) F, V e F.
- d) V, V e F.
- e) V, V e V

42) Concurso: QC/Marinha/2013

Segundo Castro & Souza (2004), o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), lançado em 1974, objetivava

- a) superar a atrofia da indústria de bens de consumo duráveis.
- b) superar a atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital.
- c) inserir o grande capital privado no centro do palco da industrialização brasileira.
- d) superar a atrofia do setor agrícola nacional.
- e) superar a atrofia da indústria de bens de consumo imediatos.

43) Concurso: MPE-MS/FGV/2012

Com relação aos impactos do primeiro choque do petróleo (1973) sobre a economia brasileira, analise as afirmativas a seguir. I. Os países da OPEP elevaram o preço do barril de petróleo o que gerou déficits no saldo de transações correntes brasileiras devido ao aumento do valor das importações de petróleo. II. O déficit no balanço de pagamentos chegou a ser coberto pela entrada de recursos, gerando uma redução drástica das reservas. III. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) procurou fazer um ajuste gradual dos preços que foram afetados pelo choque. Assinale:

- a) se somente a afirmativa I estiver correta.
- b) se somente as afirmativas I e II estiverem corretas.
- c) se somente as afirmativas I e III estiverem corretas.
- d) se somente as afirmativas II e III estiverem corretas.
- e) se todas as afirmativas estiverem corretas.

44) Concurso: TJ-AM/FGV/2013

Em relação ao II PND, analise as afirmativas a seguir.

I. O plano configurou-se como uma alternativa à dicotomia de ajustamento e financiamento que foi colocada como uma resposta à crise da época.

II. O Plano focou no crescimento do setor de bens de consumo como setor prioritário da industrialização da época.

III. O Plano centralizou os projetos de investimento na região Sudeste, que era vista, na época, como a força motriz da economia brasileira.

Assinale:

- a) se apenas as afirmativas I e II estiverem corretas.
- b) se apenas as afirmativas II e III estiverem corretas.
- c) se apenas a afirmativa I estiver correta.
- d) se apenas a afirmativa II estiver correta.
- e) se apenas a afirmativa III estiver correta.

45) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010

O Brasil passou por várias fases ou vários ciclos econômicos, durante o século XX, caracterizados como de

I - economia agroexportadora até, aproximadamente, 1930.

II - industrialização, substituidora de importações, acelerada a partir de 1930.

III - crescimento intenso das exportações, aproveitando o mercado externo, a partir de 1930.

V - aprofundamento da substituição de importações, de matérias-primas, máquinas e equipamentos industriais, com o II PND.

Está(ão) correta(s) APENAS a(s) característica(s)

- a) I.
- b) II.
- c) III.
- d) I, II e III.
- e) I, II e IV.

46) Concurso: ENADE/INEP/2009

O desempenho da economia brasileira nos anos 1970 foi, em grande parte, condicionado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o mais importante e concentrado esforço desde o Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, para promover modificações estruturais na economia brasileira.

PORQUE

O II Plano Nacional de Desenvolvimento contribuiu para aumentar a capacidade geradora de energia elétrica no país, buscando viabilizar a expansão da produção de bens com elevado conteúdo energético, como o alumínio, e permitiu a substituição de importações no setor de bens de consumo de luxo.

A partir da leitura dessas afirmativas, é CORRETO afirmar que

- a) a primeira é falsa, e a segunda é verdadeira.
- b) a primeira é verdadeira, e a segunda é falsa.
- c) as duas são falsas.
- d) as duas são verdadeiras, e a segunda justifica a primeira.
- e) as duas são verdadeiras, e a segunda não justifica a primeira.

47) Concurso: TERMORIO/CESGRANRIO/2009

O Plano Nacional de Desenvolvimento II (II PND), anunciado em 1974, visou, fundamentalmente, a

- a) promover o desenvolvimento das regiões mais pobres do país.
- b) conter a inflação causada pelo período de forte crescimento de 1968 a 1973.
- c) fazer um ajuste estrutural na economia brasileira, investindo nos "pontos de estrangulamento".
- d) redistribuir a renda para as classes mais pobres e expandir o mercado interno.
- e) colocar a economia brasileira em recessão para equilibrar seu balanço comercial.

48) Concurso: TEM/CESPE/2008

No tocante à análise da economia brasileira contemporânea, incluindo-se os aspectos relativos ao seu desenvolvimento econômico e social, julgue os itens a seguir.

No âmbito do II PND, a expansão dos investimentos das empresas estatais teve como contrapartida a geração de *déficits* fiscais expressivos, combinada com uma forte elevação da carga tributária.

- a) Certo
- b) Errado

GABARITO DAS QUESTÕES

- 1) Concurso: TCE-MG/CESPE/2018: **Letra C**
- 2) Concurso: TJ-CE/CESPE/2008: **Letra A - CERTO**
- 3) Concurso: DPU/CESPE/2015: **Letra B - CERTO**
- 4) Concurso: DPE-RO/FGV/2015: **Letra C (V; F; V)**
- 5) Concurso: SUSAM/FGV/2014: **Letra C**
- 6) Concurso: UFFS/FAFIPA/2014: **Letra D (V; V; V; V)**
- 7) Concurso: QC/IBAM/2014: **Letra D**
- 8) Concurso: TJ-AM/FGV/2013: **Letra A**
- 9) Concurso: TJ-PR/ TJ-PR/2013: **Letra B**
- 10) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010: **Letra A**
- 11) Concurso: Petrobrás/ CESGRANRIO/2010: **Letra B**
- 12) Concurso: DPU/ CESPE/2010: **Letra C**
- 13) Concurso: TERMORIO/CESGRANRIO/2009: **Letra A**
- 14) Concurso: TEM/CESPE/2008: **Letra B - ERRADO**
- 15) Concurso: TJ-CE/CESPE/2008: **Letra B - ERRADO**
- 16) Concurso: TRT/FCC/2006: **Letra E**
- 17) Concurso: ENADE/INEP/2006: **Letra E (I, II e III)**
- 18) Concurso: CEEERS/CESPE/2004: **Letra B - CERTO**
- 19) Concurso: Prefeitura de Natal-RN/IDECAN/2016: **Letra A (V, V, V, V)**
- 20) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016: **Letra A - ERRADO**
- 21) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016: **Letra A- ERRADO**
- 22) Concurso: MPOG/CESPE/2015: **Letra A- ERRADO**
- 23) Concurso: DPE-RO/FGV/2015: **Letra E**
- 24) Concurso: MEC/CESPE/2014: **Letra B - ERRADO**
- 25) Concurso: TJ-PR/TJ-PR/2013: **Letra B (V, V, V, V, F)**
- 26) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010: **Letra C**
- 27) Concurso: CL-DF/FCC/2018: **Letra A**
- 28) Concurso: LIQUIGÁS/CESGRANRIO/2018: **Letra B**
- 29) Concurso: DPU/CESPE/2015: **Letra A - ERRADO**
- 30) Concurso: MPOG/CESPE/2015: **Letra A - ERRADO**
- 31) Concurso: MPOG/CESPE/2015: **Letra B - CERTO**
- 32) Concurso: MPOG/CESPE/2015: **Letra B - CERTO**
- 33) Concurso: CEAGESP/VUNESP/2009: **Letra D**
- 34) Concurso: DPU/CESPE/2010: **Letra C**
- 35) Concurso: MS/CESPE/2009: **Letra A - CERTO**
- 36) Concurso: MS/CESPE/2009: **Letra A - CERTO**
- 37) Concurso: MS/CESPE/2009: **Letra B - ERRADO**
- 38) Concurso: MS/CESPE/2009: **Letra B - ERRADO**
- 39) Concurso: DPU/CESPE/2015: **Letra A - ERRADO**

- 40) Concurso: TCE-PA/CESPE/2016: **Letra A - ERRADO**
- 41) Concurso: SUSAM/FGV/2014: **Letra B (F, F, V)**
- 42) Concurso: QC/Marinha/2013: **Letra B**
- 43) Concurso: MPE-MS/FGV/2012: **Letra A**
- 44) Concurso: TJ-AM/FGV/2013: **Letra C**
- 45) Concurso: Petrobrás/CESGRANRIO/2010: **Letra E (I, II e III)**
- 46) Concurso: ENADE/INEP/2009: **Letra B**
- 47) Concurso: TERMORIO/CESGRANRIO/2009: **Letra C**
- 48) Concurso: TEM/CESPE/2008: **Letra B – ERRADO**

Referências Bibliográficas

- [01] BAER, Werner. **A economia brasileira**. SP. Nobel, 1996, p. 54-87
- [02] BALASSA, Bela. Incentive policies in Brazil. **World Development**, v. 7, n. 11-12, p. 1023-1042, 1979.
- [03] BANCO MUNDIAL. **Brazil – Planning for Performance in the Federal Government: Review of Pluriannual Planning**, Report No. 22870-BR. 2002.
- [04] BORGES, M.A.; REGO, J.M.; MARQUES, R. M.; LACERDA, A. C.; BOCCHI, J.I. **Economia Brasileira**. Ed. Saraiva, 2ª Edição, 2005.
- [05] CAMPOS, Roberto. “A Experiência Brasileira de Planejamento”. In SIMONSEN, Mario. H. e CAMPOS, Roberto. **A Nova Economia Brasileira** Rio de Janeiro: José Olympio Editora: 1974. p. 47-78.
- [06] CANO, Wilson. **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1995**. São Paulo: Universidade de Campinas - Unicamp, 1998
- [07] CARDOSO JR. J. C. (org), **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Série Diálogos para o Desenvolvimento, volume 4, IPEA, 2011.
- [08] CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980 in ABREU. **Marcelo Paiva–A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana**, 2ª Ed, Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- [09] CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002.
- [10] CASTRO, Antônio Barros. “Ajustamento x transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984”, in Antônio Barros de Castro e Francisco Pires de Souza. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- [11] CORSI, Francisco Luiz et al. **Economia Brasileira**. Editora Saraiva, 2017.
- [12] COSTA, C.A.N. **Política Industrial no Brasil 1974-1989**. Campinas: 1994.
- [13] CUNHA, A. M. **O paradigma do Estado desenvolvimentista e o retorno da política industrial**. IN: DATHEIN, R. (Org.). **Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 73-111.
- [14] DIRETRIZES DE POLÍTICA INDUSTRIAL E DE COMÉRCIO EXTERIOR, 2006; Disponível em <www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf> acesso em 25/10/2009.
- [15] DOS SANTOS, Fernando Genta et al. Reavaliando O li Pnd: Uma Abordagem quantitativa. In: **Anais do XXXVIII Encontro Nacional de Economia [Proceedings of the 38th Brazilian Economics Meeting]**. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia [Brazilian Association of Graduate Programs in Economics], 2011.
- [16] EARP, Fabio Sá; PRADO, Luiz Carlos. **O “Milagre” Brasileiro Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Distribuição De Renda 1967-1973**. *O Brasil republicano*, v. 4, 2003.
- [17] FISHLOW, Albert. “A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84”. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. 16 (3), dezembro 1986, p. 507-550.
- [18] FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. **Revista de economia política (São Paulo)**. Vol. 23, n. 1 (89)(jan./mar. 2003), p. 133-148, 2003.

- [19] FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 28-46, 2008.
- [20] FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil. 15a edição. **Companhia Editora Nacional. São Paulo**, 1977.
- [21] FURTADO, M. BRAGA. **Síntese da economia brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1980.
- [22] GADELHA, C. Política industrial, desenvolvimento e os grandes desafios nacionais. Lastres HMM, Cassiolato JE, Laplane G, Sarti F, organizadores. **O futuro do desenvolvimento**. Campinas: Editora Unicamp, p. 215-351, 2016.
- [23] GANDRA, R.M. **O Debate sobre a desigualdade de renda no Brasil: da controvérsia dos anos 70 ao pensamento hegemônico nos anos 90**. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, TD. 001/2004.
- [24] GIAMBIAGI, F. **A economia brasileira nos anos do "milagre": 1968/1973**. FEA/UFRJ. Texto Didático, 34. 1988.
- [25] HERMANN, J. Reforma, endividamento externo e o 'milagre' econômico (1964/1973). In: Giambiagi, F. e Villela, A. e Barros de Castro, L. e Hermann, J. (orgs.), **Economia Brasileira Contemporânea**. Campus, Rio de Janeiro. 2011. p. 49-72.
- [26] HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o "Milagre" Econômico. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro: Elsevier: 2014.
- [27] KON, Anita (Org.). **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- [28] KUZNETS, S. Os países subdesenvolvidos e a fase pré-industrial nos países avançados: uma tentativa de comparação. IN: AGARWALA, A.; SINGH, S (org.). **Economia do Subdesenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. p. 163-180.
- [29] LAGO, Luiz A. C. **A retomada do crescimento e as distorções do "milagre": 1967-1973**. In Abreu, M. (org.), **A Ordem Do Progresso**, São Paulo: Campus: 1990. p. 233-294.
- [30] LANGONI, Carlos. **Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil**. Editora FGV, 2005, Prefácio e cap. 9.
- [31] LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento (1974-1976)**. Sonho e Fracasso. Rio de Janeiro, 1978.
- [32] MODENESI, André de Melo. **Regimes monetários: teoria e a experiência do real**. Editora Manole Ltda, 2005.
- [33] PALAZZO J. T. O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro, Porto Alegre: Faculdade de Ciências Econômicas e Contábeis da UFRGS, 1977, manuscrito datilografado.
- [34] PEREIRA, José Maria Dias. **Manual de economia brasileira: da formação econômica à economia contemporânea**. Fundação de Apoio a Tecnologia e Ciencia-Editora UFSM, 2016.
- [35] PEREIRA, Luís Carlos Bresser. "O décimo-primeiro plano de estabilização", in, João Paulo Velloso (org.), **Combate à inflação e reforma fiscal. Rio de Janeiro**, José Olympio. 1992.
- [36] PRADO, L. C. D; EARP, F. S. O "milagre" brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: FERREIRA, J; DELGADO, L. A. N. (Orgs.). **O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-242
- [37] RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In Abreu, M. (org.), **A Ordem Do Progresso**, São Paulo: Campus: 1990.
- [38] ROSSETTI, José Paschoal. **Política e Programação Econômicas**, Editora Atlas, São Paulo, 1993.
- [39] SANTOS, Eugênio dos. O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA. In: **Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.
- [40] SIMONSEN, M. H. & CAMPOS, R. O. **A Nova Economia Brasileira**. José Olympio, Rio de Janeiro. 1974.

- [41] SIMONSEN, Roberto. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Coletânea da polêmica Simonsen x Gudin. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.
- [42] SINGER, Paul. “**As Contradições do Milagre**”. Estudos CEBRAP, no. 6, outubro/dezembro, 1973.
- [43] STIGLITZ, Joseph E. Some lessons from the East Asian miracle. **The world Bank research observer**, v. 11, n. 2, p. 151-177, 1996.
- [44] TAVARES, Maria C. **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**. 8a edição; Rio de Janeiro: Zahar: 1972.
- [45] TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira**. Zahar Editores, 1972.
- [46] TODARO, Michael P. **Development Planning**, Oxford University Press, 1971.
- [47] VELLOSO, João Paulo R. “A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND”. **Revista de Economia Política**. 18 (2), abril/junho 1998, p. 133-144.
- [48] WATERSTON, Albert. **Development Planning Process**, The John Hopkins Press, 1965.