

Breve visão histórica sobre o planejamento no Brasil

A. Planos de desenvolvimento e de infra-estrutura (1949-1979)

1. Plano Salte

(Governo Dutra, 1946-1950, desenhado em 1948, implementado a partir do orçamento de 1949, até 1951, pelo menos):

- investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, via ordenamento orçamentário do Estado, investimentos privados e empréstimos externos.

2. Plano de Metas

(Governo JK, 1956-1960):

- coordenação entre o setor público e o privado, estímulo à industrialização, “pontos de estrangulamento” na infra-estrutura e na demanda de vários setores da economia, formação de recursos humanos; financiamento público, empréstimos externos, investimentos privados, abertura ao capital estrangeiro; trinta objetivos em cinco grandes metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação (formação de pessoal técnico).

3. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social

(Governo Goulart, 1961-1964, implementado de forma incompleta em 1962-63):

- plano de transição econômica: modelo de “substituição de importações”, para superar desequilíbrios estruturais da economia brasileira; reforma fiscal, redução do dispêndio público, mobilização de recursos externos; interrompido.

4. Plano de Ação Econômica do Governo

(Governo Castelo Branco, 1964-67):

- ampla reforma da política econômica e de seus instrumentos básicos, inclusive no plano institucional; reorganização do Estado nos planos fiscal (tributário-orçamentário, inclusive tarifas aduaneiras), monetário-financeiro (com disseminação do mecanismo de correção monetária, ou indexação), trabalhista, habitacional e de comércio exterior; início de uma forte expansão do setor estatal, com criação de empresas públicas e forte intervencionismo e centralização econômica.

5. Plano Decenal (roteiro para o período 1967-1976):

- “estratégia decenal de desenvolvimento”, que não chegou a ser posta em execução

6. Programa Estratégico de Desenvolvimento

(Governo Costa e Silva, 1968-1970):

- diretrizes de política econômica e diretrizes setoriais, com vetores de desenvolvimento regional, com o objetivo de se ter um “projeto nacional de desenvolvimento”; participação do setor estatal no preenchimento dos chamados “espaços vazios” da economia.

7. Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo

(Governo Médici, 1970-1973):

- diretrizes governamentais para a elaboração de um novo orçamento plurianual, com vigência para o período 1971-1973, com orientação para quatro áreas prioritárias: (a) educação, saúde e saneamento; (b) agricultura e abastecimento; (c) desenvolvimento científico e tecnológico; (d) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional; deveria servir de base para um primeiro plano nacional de desenvolvimento, previsto para desenvolver-se entre 1972 e 1974.

8. Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-I

(Governo Médici, 1972-1974):

- grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicações; ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias, barragem de Itaipu); planos especiais de desenvolvimento regional; expansão dos investimentos estatais e uso da capacidade regulatória do Estado: empresas públicas eram integradas às políticas do governo.

9. Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento PND-II

(Governo Geisel, 1974-1979):

- indústrias de base (siderúrgica e petroquímica); bens de capital; autonomia em insumos básicos (metais não-ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose), energia (contexto da crise energética: destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, programa do álcool e construção de

hidrelétricas, como Itaipu); dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico e um primeiro plano nacional de pós-graduação.

10. Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento PND-III

(Governo Figueiredo, 1979-1985):

- descontinuado por motivo de crise econômica; esse plano encerra um ciclo de trinta anos (desde 1949) de planejamento econômico para o desenvolvimento, a ele sucedendo-se meros planos de estabilização macroeconômicos, até meados dos anos 90, pelo menos.

11. Planos Plurianuais - PPAs

(a partir da Constituição de 1988)

- o Plano Plurianual torna-se o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro; deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas; o primeiro PPA foi elaborado para o período 1991-1995.

B. Planos de estabilização macroeconômica (1986-1995)

1. Plano Cruzado

(Governo Sarney, 1985-1990, implementado em fevereiro de 1986):

- heterodoxia econômica e tratamento de choque: congelamento de preços, salários, tarifas e câmbio, com troca de moeda (com corte de três zeros do antigo cruzeiro) e tabelamento da indexação;

2. Plano Cruzado II

(Governo Sarney, novembro de 1986):

- aumento de tarifas, reajuste de preços, reindexação da economia e criação de um gatilho salarial; aumento da carga fiscal.

3. Plano Bresser

(Governo Sarney, junho de 1987):

- novo choque cambial e tarifário, com congelamento de preços, salários e aluguéis e estabelecimento de novo indexador, abandonado depois; câmbio continuou no regime de minidesvalorizações; fracasso do plano devido à incapacidade do governo de aprovar um ajuste fiscal.

4. Plano Verão

(Governo Sarney, janeiro de 1989):

- congelamento de salários e tarifas, nova reforma monetária (cortou três zeros do cruzado); desvalorização e congelamento do câmbio.

5. Plano “Brasil Novo” ou Plano Collor

(Governo Fernando Collor de Mello, 1990-1992, em março de 1990):

- o choque mais brutal já conhecido na história econômica do Brasil: nova reforma monetária (com reintrodução do cruzeiro), confisco de todas as aplicações financeiras e limite aos saques das contas à vista; liberalização cambial, com flutuação temporária do dólar.

6. Plano Collor II

(Governo Collor, fevereiro de 1991):

- redução dos controles financeiros, liberalização parcial de preços e tarifas, com novo plano de tabelamento (tentativa de desindexação), nova fixação do câmbio, seguida de novo surto inflacionário, mas sem substituição ou correção da moeda.

7. Fundo Social de Emergência (primeira e segunda fases do Plano Real)

(Itamar Franco 1992-1994; ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, a partir de dezembro de 1993):

- Atuação sobre as causas da inflação: o déficit público; desvinculação orçamentária e criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF); criação de uma nova unidade de conta, de fato uma moeda indexada, a URV, ou cruzeiro real, em abril de 1994, na segunda fase do Plano Real, uniformizando os ajustes de preços relativos.

8. Plano Real

(Governo Itamar Franco, ministro da Fazenda Rubens Ricupero, em julho 1994):

- completa reforma monetária, com substituição do meio circulante pelo real; fim da indexação, sem congelamento de preços, câmbio administrado com liberalização progressiva dos fluxos de capitais (âncora monetária e âncora cambial); intenso processo de reformas no âmbito do Estado (reformas administrativa, da previdência social etc.) e no ambiente regulatório de vários setores da economia, infra-estrutura e comunicações, em especial. Rigidez das políticas monetária (aumento de juros) e cambial (valorização relativa da moeda) conduzem ao aumento da dívida pública e deterioração das contas externas. Crise cambial e fuga de capitais determinam o abandono da âncora cambial em janeiro de 1999 e a introdução do regime de flutuação cambial (com desvalorização da moeda) e da política de metas de inflação. Forte ajuste fiscal, continuado desde 1999 (com superávit primário passando de 3,75% a 4,25% do PIB).

C. Retomada do planejamento governamental (1996-)

1. PPA, 1991-1995

- sem grandes objetivos definidos.

2. PPA 1996-1999

- novos conceitos no ordenamento econômico-espacial do Brasil, com a definição de “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, e de “projetos estruturantes”.

3. Projeto “Brasil 2020”

- Governo FHC, Secretário de Assuntos Estratégicos, Ronaldo Motta Sardenberg: visões sobre o futuro do Brasil e, com isso, guiar a elaboração de cenários exploratórios para esse itinerário; três cenários “exploratórios”, de longo prazo (designados pelos nomes indígenas de Abatiapé, Baboré e Caaeté) e um cenário “desejado” (dito Diadorim); implementado apenas na parte dos estudos preliminares (diagnósticos setoriais e percepções de formadores de opinião), sem continuidade no terreno de medidas de cunho prático ou operacional.

4. PPA 2000-2003

- introduziu na administração pública federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão, e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos.

5. PPA 2004-2007

- Governo Lula: estabilidade econômica, com desenvolvimento e inserção social; em curso de implementação.

6. Projeto Brasil 3 Tempos

- a cargo do Núcleo de Assuntos Estratégicos da PR: em elaboração; pretende institucionalizar um processo de planejamento governamental de médio e longo prazo, com a definição de objetivos nacionais pactuados, visando assegurar o desenvolvimento sustentado, com forte redução das desigualdades sociais, através da sociedade do conhecimento.

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, 7 de janeiro de 2005