

TCC/UNICAMP
Ab86p
IE/3071

planejamento econômico - B



1290003071



TCC/UNICAMP Ab86p

LUCAS AZEVEDO ABREU

**PLANEJAMENTO ECONÔMICO E O PAPEL DO ESTADO NO
BRASIL**

CAMPINAS

2006

CEDOC/IE

LUCAS AZEVEDO ABREU

**PLANEJAMENTO ECONÔMICO E O PAPEL DO ESTADO NO
BRASIL**

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Ciências Econômicas da
Universidade Estadual de Campinas, sob
orientação do Prof. Dr. Fernando Cezar
de Macedo Mota *de*

CAMPINAS

2006

5581239008

SUMÁRIO

Capítulo 1 – O que é planejamento e sua discussão inicial.....	03
1.1 - Conceito, atribuições, característica.....	03
1.2 - Planejamento capitalista <i>versus</i> planejamento socialista – importância do Estado.....	05
Capítulo 2 – Estado e Planejamento para formação estrutural.....	11
2.1 – O Brasil na discussão do Planejamento Econômico.....	11
2.2 – Plano de Metas.....	13
2.3 – PAEG.....	16
2.4 – II PND.....	18
Capítulo 3 – Planos para estabilização.....	22
3.1 – Entrada para os anos 80.....	22
3.2 – Plano Cruzado.....	23
3.3 – Plano Real e discussões do período.....	26
Capítulo 4 – Os PPAs e o Estado.....	30
4.1 – Considerações contextualizadas aos PPAs.....	30
4.2 – PPA: premissa e diretrizes.....	33
4.3 – PPA 1996-1999.....	33
4.4 – PPA 2000-2003.....	36
4.5 – PPA 2004-2007.....	39
Conclusão.....	43
BIBLIOGRAFIA.....	46

Capítulo 1 - O que é planejamento e sua discussão inicial

1.1. Conceito, atribuições, característica

Este trabalho de monografia trata do planejamento econômico no Brasil, sua trajetória dos anos 50 aos dias de hoje e a atuação do Estado como seu principal sujeito durante todo este período. O planejamento econômico no país tornou-se necessário a partir do momento em que havia o objetivo de internalização de alguns setores produtivos, uma vez que a economia internacional passava para um estágio superior da revolução industrial e o país via como necessidade atenuar o capitalismo tardio existente aqui, ou seja, precisava reduzir o atraso em seu desenvolvimento industrial com relação a outras economias mais adiantadas. E para isso precisava de ampla participação do Estado, com reformulações institucionais visando preparar suas empresas na internalização em setores estratégicos, ao mesmo tempo em que necessitava criar condições para atuação do capital privado estrangeiro, dado que o setor privado nacional não apresentava dinamismo suficiente para atuar isoladamente na nova etapa da industrialização brasileira. Toda essa articulação deveria ser coordenada para além do mercado, daí a importância de se construir instâncias de planejamento.

Mas antes de entrar especificamente na trajetória do planejamento econômico brasileiro, pretendo neste capítulo inicial conceituar e caracterizá-lo de uma forma geral, apresentando pontos capazes de especificá-lo, além de expor de forma sucinta a discussão existente sobre o tema no período entreguerras, o debate entre visões opostas, os equívocos superados a partir da Segunda Guerra Mundial e a contextualização para sua introdução no Brasil.

O planejamento está ligado à idéia de plano econômico que nas palavras de Miglioli (1982, p. 10), “é uma forma específica de orientação, e a adoção dessa forma supõe a existência de uma política econômica”, contrariando a definição vulgar de plano através de um conjunto de medidas econômicas constituídas em um documento qualquer. A política econômica, nesta definição, seria “a forma mais geral de orientação da economia”, como lembra o próprio autor (p.10). E como objeto de estudo, o plano ganhou várias atribuições, como a de apresentar caráter genuinamente socialista pelos soviéticos, ou então como propositor de metas e meios devidamente quantificados para propostas específicas ou mesmo para políticas mais gerais.

O que é de atribuição a um plano de forma geral é a realização de objetivos em período futuro e a existência de um sujeito. Essa é uma questão importante porque “a existência de um sujeito dá ao planejamento econômico um caráter eminentemente político, porque é ele quem escolhe os objetivos do plano e os caminhos a serem seguidos para atingi-los” (Miglioli, 1982, p.16). É uma junção de político e do técnico, pois é uma tradução dos objetivos e metas do Estado como forma de satisfazer uma determinada classe social, ou classes de uma forma mais ampla, dependendo de quão democrático é este Estado. Explicando melhor,

como o Estado, numa sociedade dividida em classes, expressa principalmente os interesses da classe dominante, a planificação econômica constitui um ato de parcialidade dessa classe com relação as demais e essa parcialidade será tanto mais ampla quanto mais abrangente for o plano(...) Mas é verdade também que o grau de parcialidade pode variar em função do próprio caráter do Estado: quanto mais democrático for o Estado, apesar do domínio ou preponderância de determinada classe social, mais sensível ele será às oposições das demais classes” (Miglioli, 1982 p. 17).

O planejamento econômico tem de obedecer a um conjunto de coerências internas. Uma delas seria adequar o que o próprio plano propõe como medidas e objetivos factíveis para não haver possíveis inconsistências. Um exemplo disso seria a incompatibilidade numa economia que pretende promover o desenvolvimento econômico e social incentivar a meta a redução da taxa de desemprego mediante políticas de incentivo à atividades poupadoras de mão-de-obra.

Outra aspecto importante é o plano colocar em relevância as condições externas à economia que se planeja, não se restringindo apenas seu movimento interno. É possível imaginar, por exemplo, que o II PND (1975-1979) apresentasse incoerência, pois para a realização de seus objetivos havia a necessidade de condições internacionais favoráveis, bastante diferente do contexto daquele plano, como a crise do petróleo, etc. Outro aspecto fundamental é a questão política na qual o Estado, como sujeito, tem de conciliar o jogo de interesses entre classes distintas, evitando, por um lado, a impopularidade do plano econômico e, por outro, garantindo sua área de ação a um conjunto maior da sociedade. Neste sentido, o planejamento não pode ser visto exclusivamente como o domínio de um conjunto de técnicas,

mas também como campo de disputa entre grupos que apresentam muitas vezes interesses antagônicos.

Para Lafer (1970), para conciliar a contradição de interesses de diferentes grupos e destes com os interesses gerais do Estado, parece que a grande arma empregada na condução dos planos é a implantação por meio da barganha: as metas pretendidas no plano e as medidas para se atingi-las devem ser aceitas e cumpridas em troca de favores estatais específicos. Este tipo de comportamento, na verdade, funciona de alguma forma quando a situação econômica do país se apresenta sob prosperidade. Quando a economia vai mal, conciliar interesses torna-se tarefa muito difícil.

Estes interesses podem estar num espaço nacional ou regional. Por isso, é pensado também em planejamento sob diferentes escopos, como por exemplo as escalas, nacional, regional e local. A primeira, segundo Miglioli (1982 p. 32) “estaria sob responsabilidade do governo central. Embora um plano regional ou local possa ser elaborado e executado pelo governo central, a recíproca não é verdadeira, ou seja, é inconcebível um plano nacional executado por um governo regional ou local”. Planejamento regional, portanto, poderia ser parte do planejamento nacional ou mesmo abranger um conjunto de países, como planos setoriais para países do bloco europeu ou uma política para o MERCOSUL. O plano regional dentro de um espaço específico inserido a uma nação seria uma fase preparatória para o planejamento de caráter nacional. Mas poderia haver ainda planejamento de escopo ainda menor, como o já citado acima planejamento local. Um exemplo bem conhecido deste tipo de planejamento seria o urbano, que, apesar do reduzido raio de ação, pode apresentar projetos que tenham abrangência em diferentes aspectos econômicos.

1.2. Planejamento capitalista *versus* planejamento socialista – importância do Estado

A discussão a respeito da necessidade de se planejar a economia surgiu em um contexto que apresenta dois fatos importantes. O primeiro seria a formação de um estado socialista logo após a primeira Guerra Mundial, na qual aquele país (no caso me refiro a ex-URSS) atribuía a si os primeiros passos do planejamento, uma vez que, segundo o pensamento socialista pioneiro naquele país, um Estado fortemente interventor seria condição fundamental e única via para seu crescimento econômico. Ou seja, via planejamento e planificação buscava-se corrigir, e superar, as sinalizações imperfeitas via preços relativos do mercado.

Outro fato importante ocorreu de forma praticamente contemporânea ao primeiro que foi a grande crise de 1929, que questionou, naquele momento, o sistema capitalista e todo o arcabouço de livre mercado existente nele, o que fortalecia os críticos do livre mercado (especialmente os socialistas provenientes da URSS, por exemplo).

A crise colocava em destaque a impossibilidade de se deixar economias capitalista na dependência exclusiva do comportamento do mercado cujo sistema de preços supostamente garantiria um nível de equilíbrio e todos os agentes atingiriam o ponto de ótimo de Pareto, ou seja, cada agente apresentariam uma combinação de bens que lhe dariam a máxima otimização. Segundo Lafer (1970 p. 14):

o ótimo paretiano leva à noção de que qualquer intervenção na economia é nociva, por romper a competição. É possível mostrar que todo ótimo paretiano é um equilíbrio competitivo, da mesma forma que o mercado competitivo leva sempre ao ótimo paretiano. Assim os impostos indiretos impedem que se atinja o máximo de bem-estar pois são violadas as condições de competição.

A visão predominante até o final dos anos 20 tinha como condição para a política econômica o *laissez-faire*, com o mercado dando total diretriz para um perfeito ajuste entre demanda e oferta, mas sem se referir a qualquer política de distribuição de renda ou intervenção estatal quando necessária. Mas crises cíclicas como quaisquer relacionadas com o desemprego mostram que o crescimento de caráter estático da visão clássica não era de fato um ótimo paretiano, uma vez que recursos como a mão-de-obra não estavam sendo perfeitamente aproveitados. É aí que surge a teoria keynesiana, reformulando alguns postulados daquela visão, demonstrando a possibilidade de haver equilíbrio estático de renda com níveis de emprego abaixo do nível denominado pelos clássicos como de pleno emprego. A teoria keynesiana, inclusive, mostrava a importância da participação do Estado como fator que possibilitava redução da taxa de desemprego mediante aumento de seus gastos autônomos, responsáveis pelo aumento de renda e emprego.

Dados estes dois acontecimentos, durante o final da década de 20 até a Segunda Guerra Mundial, o debate se centrou na incompatibilidade (ou não) entre planejamento e mercado em economias capitalistas, pois, até então, o planejamento econômico era atribuição apenas de países socialistas. E como então se caracterizava esta forma vigente de se planejar economicamente?

Como um primeiro ponto relevante seria o voluntarismo por mudança, explicado pela grande mobilidade social por mudanças e pelo interesse dos elaboradores dos planos econômicos (no modelo soviético já se adotavam planos quinquenais) de aumentar o nível de produção e de renda através de aumento do nível de emprego, garantindo popularidade do plano. Outra característica – talvez a mais importante – seria o aspecto centralizador do plano, com o Estado como responsável único do planejamento econômico, hierarquizando em graus de prioridade as diversas ramificações do plano, aparecendo preferencialmente pontos de interesse central para depois ser dada devida atenção a políticas setoriais, regionais, etc. E uma terceira característica seria a complexidade e rigidez do planejamento socialista, pois, ao mesmo tempo em que se refere aos mais diversos setores e localidades (lembrar que a URSS era o maior país do mundo em termos de extensão), o plano apresentava a rigidez de ter como figura central o Estado quase que inflexível a suas prioridades.

Por outro lado, o planejamento em economias capitalistas pode abranger a economia como um todo ou parte dela:

O planejamento global procura dar uma visão ampla do desenvolvimento da economia, fixando objetivos a atingir e procurando assegurar a consistência entre a oferta e demanda de bens em todos os setores. Em sua fase inicial num país, porém, não pretende um diagnóstico das condições econômicas gerais. Começa geralmente com um programa de investimentos públicos que não é apenas uma previsão orçamentária. Esse programa pode limitar-se a alguns setores estratégicos da economia, onde se percebe claramente que há desequilíbrio entre oferta e demanda” (Lafer, 1970 p. 16).

O planejamento capitalista apresenta-se de forma mais exata, com métodos econométricos, tendo como objetivos crescimento da renda e do produto, maximização da utilização de recursos, mesmo apresentando algumas incompatibilidades, já que crescimento econômico só se atinge com desequilíbrios comerciais momentâneos ou mesmo com uma alteração no nível de preços relativos. O Governo, no planejamento capitalista, tem como função o controle da demanda tanto global quanto setorial, tendo como instrumento para isso a manipulação da política monetária, tributária e parcialmente da política salarial. No Brasil, como veremos mais adiante, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) serve com o grande exemplo, com um planejamento baseado num grande conjunto de reformas no setor tributário e financeiro e uma política salarial recessiva (o arrocho salarial).

Furtado (1983) reforça na economia capitalista a idéia de Estado como sujeito no planejamento econômico: “o traço mais característico do capitalismo na sua fase evolutiva atual está em que ele prescinde de um Estado, nacional ou multinacional, com a pretensão de estabelecer critérios de interesse geral disciplinadores do conjunto das atividades econômicas” (pp. 34 e 35).

A discussão sobre a incompatibilidade entre o planejamento e mercado mostrou-se incoerente mesmo naquele período entreguerras. Segundo Tavares (1987), em nenhum momento os grandes grupos privados deixaram de depender de políticas do Estado, principalmente políticas de infra-estrutura. Ou seja, o planejamento com diretrizes estatais não precisa ter como atores grupos empresariais exclusivamente estatais, ao mesmo tempo em que empresas privadas que dão atenção ao comportamento do mercado necessitam em alguns casos da política econômica do Estado nacional.

Assim, o que se pode notar é que não existe incompatibilidade entre planejamento e mercado. E, a partir do final de Segunda Guerra Mundial, quando a Guerra Fria atinge seu auge na década de 60 são verificáveis as associações desses planejamento e mercado, tanto entre os países socialistas como entre os capitalistas. Serve de exemplo, segundo Miglioli (1982),

o rápido crescimento econômico da Iugoslávia em 1953, ao mesmo tempo em que se ampliava o sistema de autogestão das empresas, no qual o mecanismo de mercado tem grande importância e o descontentamento de autoridades diferentes do chamado ‘bloco soviético’ com as distorções econômicas provocadas pela excessiva centralização do planejamento”. (p. 14)

Por outro lado, o que se vê, em grande parte das economias do bloco capitalista, é uma grande participação do Estado referente ao planejamento econômico visando recuperação e modernização no pós-guerra. A França, por exemplo, já possuía uma tradição de intervenção estatal em sua economia e, dada a queda de produtividade agrícola e industrial apresentada pelo país quando comparada com o período da Primeira Guerra, houve uma perda de prestígio do pensamento liberal dentro do país. Vale lembrar com os casos da França e da Iugoslávia que a planificação presente nos dois lados não implicou qualquer subtração das diferenças entre os blocos socioeconômicos, pois ainda sim o planejamento das economias socialistas não é igual ao das economias capitalistas, pois apresenta um viés maior quanto a políticas sociais.

Independentemente se um país durante a Guerra Fria estava no bloco capitalista ou socialista, a presença do Estado foi fundamental para se planejar economicamente, pois é ele que dará o grau de parcialidade ao plano e se responsabilizará por políticas econômicas que possibilitam viabilidade do planejamento, uma vez que o mercado não apresenta os perfeitos ajustes a ponto de agir satisfatória e isoladamente sobre o desenvolvimento de uma região, país, etc. É mediante sua política econômica que o Estado possibilita o nível de investimentos dentro de um país e, conseqüentemente o crescimento econômico, o nível de emprego, etc. Na verdade, segundo Tavares (1987),

a intervenção estatal, do ponto de vista da estatização da propriedade, é um tema do século XX. A estatização destes setores [neste caso a autora se refere à indústria metalúrgica, ao sistema de transportes e a mineração, LA] se torna uma inexorabilidade tecnológica, na medida em que a ferrovia dá lugar à rodovia, o carvão dá lugar ao petróleo, o aço dá lugar à metalurgia dos ferrosos; portanto, um elevado grau de estatização é inexorável. Os setores não estão apenas fazendo uma transformação tecnológica radical, como a massa de capital investido no passado implica numa desvalorização do capital privado tão grande que eles são automaticamente estatizados. A estatização desses setores ocorreu, de fato, qualquer que fosse a ideologia. (p. 09)

Ou seja, aquilo que o socialismo atribuía a si era uma condição necessária para a evolução da economia industrial capitalista já no início do século XX, com o Estado assumindo a desvalorização do capital privado. O que de fato se verificou foi uma ampliação da intervenção do estado a partir dos anos 30 através do controle de preços, câmbio, comércio. O próprio contexto de guerra presente neste período, segundo Tavares, condicionou maior intervenção estatal, com dois modelos principais: o Estado de autarquias britânico, onde “prevalece a idéia de que cada empresa cuida de seus interesses, com seu sindicato, com seus empresários, com seus burocratas de Estado e o Estado japonês de baixa estatização, mas elevado grau de coordenação e planejamento. Em outras palavra: pode-se ter uma economia estatizada sem planejamento (caso inglês) e uma economia desestatizada mas com forte planejamento estatal (caso japonês).

O êxito ou fracasso do planejamento econômico não se explica comparando a visão capitalista e socialista de planejamento econômico tampouco pelo grau de estatização de uma economia, mas pela concretude do plano, sua distância entre a teoria e a aplicação, ou seja, quanto mais verossímil mais o plano terá condições de atingir objetivos ao menos no curto prazo. A superação, por exemplo, da impossibilidade entre planejamento e mercado foi importante para se pensar a respeito dos países em desenvolvimento, pois em muitos deles o

planejamento seguiu influência de alguns países capitalistas, reforçado com a discussão já no início dos anos 60 sobre políticas de bem-estar social.

Capítulo 2 – Estado e Planejamento para formação estrutural

2.1 - O Brasil na discussão do planejamento econômico

A partir da discussão sobre o surgimento e as diferentes concepções a respeito do tema, podemos tratar do planejamento econômico especificamente no Brasil que ganhou força a partir do momento em que se rompia a atribuição de plano econômico em limites entre as visões capitalista e socialista. Assim, o Brasil, uma economia capitalista e periférica, mesmo se apresentando de forma tardia, propunha já durante a década de 40, mas principalmente na década de 50, a participação efetiva do Estado Nacional com centro de organização das diretrizes econômicas para o país.

É neste período que era colocado em discussão o planejamento nos países em desenvolvimento. Economistas como Gunar Myrdal (1958) e organizações como a CEPAL propunham para estes países uma grande participação do Estado como forma de contrapor à livre ação do mercado, uma vez que esta, isoladamente, impossibilitaria a obtenção de bem-estar social já que o principal objetivo seria a formação de um patamar de preços próximo a um suposto equilíbrio. Nas palavras de Myrdal,

cabe ao Estado a responsabilidade não só de iniciar o plano global como de controlar a execução. De certo modo, o plano é um programa estratégico do Governo Nacional para a aplicação de um sistema de interferências estatais no jogo das forças do mercado, condicionando-as de tal modo que exerçam pressão ascendente sobre o processo social. (p. 125)

Por isso, o Estado Nacional atuaria não apenas como um regulador das falhas do livre mercado, mas também de agiria na forma de atenuar disparidades sociais que seriam conseqüências inevitáveis de uma economia puramente de mercado, se tomarmos como base, por exemplo, o pensamento marxista que vê o capitalismo como uma conjugação de desenvolvimento desigual e combinado.

No caso brasileiro, o plano econômico começou a ganhar força contemporaneamente à visão de Myrdal, num período de auge da Guerra Fria, quando países desenvolvidos como a França utilizavam largamente instrumentos de planejamento, como vimos no capítulo anterior.

Para o Brasil, no entanto, havia um aspecto importante a se destacar: o país, ao mesmo tempo em que buscava se adequar à dinâmica do sistema capitalista, não apresentava uma

classe empresarial com força financeira, econômica e produtiva suficiente para comandar sua industrialização. É neste sentido, então, que o Estado brasileiro necessitava assumir papel de protagonista, coordenador dos investimentos, do financiamento à indústria, principalmente, num momento em que o país necessitava se livrar das restrições ao seu crescimento e os grupos hegemônicos, ainda ligados à oligarquia agroexportadora do café, não tinham condições de comandar esse processo.

A partir do reconhecimento dessa limitação que, por um período de quase três décadas, a prioridade de política econômica brasileira passou a ser focada em aspectos estruturais, ampliando quantitativamente e, depois, qualitativamente, a capacidade produtiva da indústria nacional, às custas da instabilidade de outras variáveis, como a inflação e o índice de endividamento, que passaram a ser prioridade a partir do final dos anos 80 como apresentarei mais adiante.

É claro que, em momentos específicos do período entre aproximadamente 1955 a 1979 foi priorizada a manutenção da estabilidade monetária através de políticas recessivas, como no período inicial do governo militar. Porém, situações como essa, durante nosso “desenvolvimentismo” foram momentâneas. No entanto, de forma geral, o Estado brasileiro direcionou sua capacidade de planejamento de formulação de políticas para promover reformas institucionais com vistas a garantir a continuidade de seu desenvolvimento capitalista, marcado por uma produção cada vez mais diversificada e “autônoma” em um número crescente de setores. Portanto, o que se pode dizer é que, em todo este período, o Estado Brasileiro utilizou sua capacidade de formular política e fazer planejamento com objetivo de garantir a acumulação de capital, sem lançar mão de uma política de bem-estar social ampla e universal. A ambição ou então a necessidade de superar etapas do capitalismo industrial fechou os olhos de nossos planejadores econômicos para políticas sociais.

Houve, a partir de antes da década de 50, pensadores com visões distintas se defrontavam: a idéia de Estado forte, limitador do raio de manobra do setor privado, autoritário, centralizador das decisões políticas e econômicas defendida por Roberto Simonsen e, em contraposição, um Estado não interventor e passivo ao comportamento do mercado, conforme argumentos de Eugênio Gudin. Segundo Rodrigues (2005),

o debate havido entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, que ficou conhecido como *A Controvérsia do Planejamento Econômico*, marca uma discussão que não se encerra entre os dois,

mas que deixou inúmeros seguidores, defensores de uma ou outra vertente, que atuaram no cenário nacional tanto como intelectuais como políticos de prestígio, sempre invocando os exemplos de Simonsen e Gudin. (p. 113)

Neste primeiro momento que tratamos neste capítulo vemos que a alternativa escolhida esteve mais próxima à de Simonsen, defensor da economia planificada, que acreditava na industrialização como via de desenvolvimento. Na verdade, a alternativa de Simonsen para a economia brasileira coube quase como uma necessidade, como forma de o Brasil romper uma barreira ao desenvolvimento industrial, internalizando maiores ramos da cadeia de produção, etc.

Neste capítulo em particular, darei ênfase a três planos que abrangeram o período que vai da segunda metade da década de 50 até boa parte dos anos 70: o **Plano de Metas** (1956-60), implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek, o **Plano de Ação Econômica do Governo** (PAEG) na era Castello Branco (1964-67) e o **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento** (II PND), no período de governo de Ernesto Geisel (1974-78).

Em cada um desses três planos econômicos o Estado brasileiro teve papel fundamental, mas sua ação se caracterizou de forma diferente: no PAEG, ele se apresentou de uma forma ainda mais onipresente, implementando reformas nos mais diversos âmbitos; nos outros dois houve uma preocupação em internalizar setores produtivos como forma de reduzir as importações a um patamar que atingisse apenas o necessário, que viesse apenas a impulsionar setores prioritários em cada um desses planos.

Mas o que vale ressaltar analisando estes três planos num mesmo capítulo é a forma diferente como o Estado adotou sua política econômica em cada um deles. Cada um deles buscou superar deficiências que limitavam o crescimento e a modernização da economia brasileira, sejam elas ligadas à falta de capacidade do setor privado nacional (Plano de Metas), a falta de um sistema financeiro consolidado (PAEG) ou mesmo uma fraca formação de produção de bens intermediários e de capital (II PND).

2.2 - Plano de Metas

O Plano de Metas surgiu com a necessidade de se superar lacunas de nossa industrialização, denominada então como industrialização restringida, devido à falta de formação em setores de infra-estrutura e de bens de consumo duráveis. É dessa maneira que,

os setores prioritários do Plano foram o automobilístico, além do setor energético e de transportes.

Para atingir tais objetivos, o Estado brasileiro necessitava de recursos em grande escala. Por isso, contava em parte com o capital privado nacional, mas, o mais importante apoio viria de fora, mediante políticas para a entrada de capitais estrangeiros. Conforme Lessa (1983),

compreende-se o recurso a um forte endividamento externo, como fórmula para obter anualmente os US\$ 350 milhões de bens de capital importados, indispensáveis para a economia sustentar seu nível de investimento. A política de capital estrangeiro assumia, assim, lugar fundamental dentro do esquema geral do Plano, como única via aberta, dadas as regras de jogo das instituições brasileiras, à continuidade do processo de substituição de importações. (p. 57)

Como garantia de entrada do capital estrangeiro, o Governo Federal concedeu desde vantagens cambiais até crédito com maiores facilidades de pagamento via Banco do Brasil e BNDE, pois, ainda conforme Lessa,

é fácil compreender a importância dessa política tendo presente que os equipamentos importados eram componentes indispensáveis ao tipo de industrialização que a economia atravessava e que, na ausência de receitas de exportação disponíveis, a realização completa das importações necessárias residia na obtenção de financiamentos externos. Por outro lado, para o empresário realizar inversões em atividades de longa gestação, na ausência de um mercado interno de capitais, esta fórmula (financiamento externo) era condição mínima à efetivação do investimento. (pp. 58 e 59)

É interessante notar em números a significância da participação do Estado. Lessa, em sua obra *Quinze anos de Política Econômica*, utiliza estimativas da FGV para mostrar o crescimento desta participação. Para a formação bruta de capital fixo, por exemplo, a participação do governo passou de 25,6% entre 1953 e 56 para pouco mais de 37% durante o Plano. Se incluir então as empresas estatais, este número salta para quase 48%. O consumo público durante os anos de implementação do Plano variou 8,3% ao ano contra pouco mais de 5% ao ano de variação do consumo primário. Houve também variações positivas em operações creditícias como um todo, viabilizadas pela via expansionista adotada pelo Governo Federal, gerador de um montante crescente do déficit do setor público.

Esta via expansionista demonstra que o tratamento à estabilidade dado pelo plano foi secundário. Retornado a Lessa (1983),

pelo contrário, como já se viu não se enfatizou o problema da recuperação do equilíbrio como meta maior. O processo de industrialização já havia atingido um estágio em que explicava seus interesses. Consciente da necessidade de continuar e ultimar aquele processo de substituição de importações seguido no pós-guerra, o Plano de Metas veio a redinamizar a economia. Em sua formulação inicial adotou atitude indiferente quanto ao problema inflacionário, não revelando qualquer particular preocupação com o problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou na balança de pagamentos. Esta significativa indiferença inicial iria ser confirmada pela posição subordinada da correção dos desequilíbrios aos superiores interesses da industrialização. (p. 73)

Na verdade, a necessidade de mudanças qualitativas em grande escala inevitavelmente traria medidas de caráter inflacionário. Era como se o Governo Federal não encontrasse outra saída senão partir para mecanismos inflacionários. Reformulações importantes como forma de criarem outras vias surgiriam só alguns anos depois com a tomada do poder político e econômico pelos militares. Mas esta concentração de investimentos em grande escala por parte do Estado sofreu uma crise cíclica, uma vez que, a partir do início dos anos 60 houve uma desaceleração do crescimento econômico motivada em parte por políticas estabilizadoras de combate à inflação.

Se voltarmos ao planejamento que Myrdal propõe para países em desenvolvimento, o Plano de Metas deixou para um plano menor um aspecto que o economista sueco tanto defendia: a formação de políticas de bem estar social; de procurar tornar a sociedade mais próxima de um padrão razoável de distribuição de renda. O Plano do governo de Juscelino não se manifestou contra desigualdades regionais, uma vez que os pontos prioritários beneficiavam o centro-sul do país, foco de eixo dinâmico da industrialização.

A própria indústria não foi capaz de acompanhar o crescimento demográfico, ou seja, a variação do número de empregos foi menor do que a variação do número de pessoas aptas a trabalhar. Isso, de uma certa forma, acompanhado do êxodo rural, ajudou a formar um crescente número de empregados autônomos pouco qualificados e uma pauperização urbana, uma vez que as cidades brasileiras com maior grau de urbanização não estavam preparadas estruturalmente para abrigar tal variação populacional. Houve uma tentativa de controlar isso, mediante políticas regionais de desenvolvimento com a criação da SUDENE, por exemplo, sob coordenação de Celso Furtado.

Durante o governo de João Goulart, Furtado acreditava que políticas sociais seriam de grande importância, mas havia uma prioridade maior por parte do governo de controlar a inflação conseqüente do Plano de Metas. O Plano Trienal implementado neste governo herdou

do Plano de Metas não apenas a inflação como o esgotamento do ciclo de investimentos do Plano de Metas, além de ser contemporâneo a um período turbulento politicamente, com a pressão dos militares e de uma classe média insatisfeita.

2.3 - PAEG

No Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) se observou uma grande alteração na estrutura da economia nacional, sob óticas da tributação, financeira, salarial. Para isso o Estado brasileiro, prosseguindo como figura protagonista no aspecto de financiamento, utilizou a partir de então o poder absoluto no âmbito político o Estado deixava de lado o populismo para “afirmar, modernizar e tornar mais abrangente o seu papel na sociedade e na economia, através de um restrito pacto de dominação entre elites civis e militares, sob os aplausos das classes médias assustadas com o turbulento período anterior” (Tavares, 1985, p. 11), um sistema autoritário, para impor de início medidas bastante impopulares para a contenção da inflação. Entre estas medidas estava a política do arrocho salarial, onde o salário real caía de forma gradativa, pois, apesar de variações positivas no salário nominal dos trabalhadores, estas não acompanhavam o ritmo da variação do índice inflacionário, ou seja, o poder de compra do trabalhador caía gradativamente. Acreditando, portanto, que o problema a ser solucionado se tratava de uma inflação de demanda, o que tal política trouxe como consequência foi uma grande recessão produtiva generalizada.

Mas o que deu notoriedade a este Plano foram às reformulações organizadas pelo governo federal no aspecto institucional, com reformas no sistema tributário e no sistema financeiro, sendo este último viabilizador de passos iniciais do mercado de capitais no Brasil. Segundo Tavares (1985),

a política econômica do governo militar nasceu sob o signo da austeridade administrativa e da modernização institucional. O país defrontava-se com uma crise conjuntural sem precedentes, manifestada nos piores índices históricos de crescimento econômico, estrangulamento externo e inflação recorde, denunciando a exaustão do ciclo de prosperidade dos anos 50. Mais fundamentalmente, a moldura institucional na qual se inseria o capitalismo brasileiro se revelava um obstáculo á retomada do desenvolvimento em novas bases, sobretudo em face da deficiente estrutura de financiamento, tanto do Estado quanto do setor privado”. (p. 16)

Na reformulação tributária, conforme Oliveira (1981),

o Estado não somente via exacerbada sua intervenção na economia, como passava ele próprio o processo de crescimento. Como o instrumental de política econômica a sua disposição se revelava inadequado, sua reforma se apresentou inadiável. Assim, no campo fiscal, a Reforma Tributária apenas veio a se moldar às novas contingências do sistema. (p. 44)

Ou seja, para manutenção do financiamento à indústria, sem as pressões inflacionárias presentes no Plano de Metas, a reforma tributária seria condição inevitável. Oliveira (1981) é explícito ao verificar os objetivos da reforma: os principais estavam relacionados à captação de recursos financeiros para os cofres de Estado (a União se responsabilizaria pela captação de grande maioria dos recursos), ampliando a capacidade de promoção da acumulação capitalista. Conforme o mesmo autor, é interessante notar que objetivos em prol da redução da desigualdade social são tratados de forma secundária, como, por exemplo, a formação de uma cobrança tributária progressiva, visando proporcionar maior contribuição tributária às classes de maior renda.

Ainda, segundo Oliveira (1981),

a concepção do sistema tributário como um instrumento norteador do processo de acumulação exigia, antes de mais nada, maior racionalidade do sistema e um controle mais efetivo, por parte da União, não somente dos tributos existentes como também a serem criados para se evitar colisão de interesses e objetivos. (p. 52)

Com a Reforma, foram transferidas de estados e municípios algumas tributações, como por exemplo, a que incidia sobre mercadorias e serviços (ICM) de responsabilidade estadual como forma de direcionar mais recursos à continuidade do processo de substituição de importações nas mãos do Governo Federal, centralizador das decisões neste período.

Outro grande pilar nas reformas institucionais promovidas durante o PAEG foi a organização do setor financeiro, pois, conforme Tavares (1985, p. 16), “era o lado mais claramente atrasado, em comparação com as economias capitalistas maduras, principalmente o setor bancário e de intermediação financeira em geral”. Logo de cara, em 1964, foi criado o Conselho Monetário Nacional com a função máxima do órgão normativo e tendo como seu maior apoio operacional o Banco Central do Brasil e, no ano seguinte, o Governo Federal aplicou a correção monetária (ou indexação) como forma de conter a inflação que, para a equipe econômica do período, era gerada pela expansão monetária, típica da teoria ortodoxa. Da mesma forma seria importante

O sistema Financeiro de Habitação, criado em 1964 em torno do BNH, mas subsistindo embrionariamente até 1968, com poucas fontes de recursos, ganhou finalmente um sólido pilar – o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, com seu formidável poder de exação de poupança das empresas – e reforçou o outro, de poupança voluntária, com a simplificação e popularização da caderneta de poupança”. (Tavares, 1985, p. 27)

Todas estas medidas criaram terreno para a retomada do crescimento acelerado no período seguinte, conhecido como milagre econômico, marcado por elevadas taxas de crescimento do PIB brasileiro. Em parte isso derivou, também, da capacidade ociosa herdada do período anterior pelos efeitos da política fortemente recessiva dos primeiros anos de governo militar. Mas é inquestionável a importância das grandes mudanças institucionais na tributação e nas finanças como geradores de financiamento da ampliação da capacidade produtiva, para o aumento do consumo da classe média, especialmente.

Este plano, ao contrário do Plano de Metas, adotou medidas sem deixar de lado a tentativa de manutenção da estabilidade de algumas variáveis macroeconômicas como a inflação. Seu maior sucesso esteve no controle do déficit fiscal, que era de 4,2% do PIB em 1964 e caiu para quase um quarto deste valor dois anos depois. É bem verdade que, como aponta Tavares de forma precisa, parte dos gastos do Estado em setores básicos da economia eram “mascarados” como gastos privados, o que comprova o quão empresarial era o governo daquele período. Assim fica claro que permanecia a desatenção com a questão social, uma vez que foi um governo que trouxe benefícios para a classe média, o que ampliou os indicadores de desigualdade social, comprovando que o bolo estava longe de ser repartido quando crescesse, conforme afirmavam os defensores do milagre brasileiro.

2.4 - II PND

O II PND surgiu num período em que a economia brasileira parecia dar sinais de esgotamento do milagre econômico, ao mesmo tempo que a inflação voltava a ganhar força desde a política recessiva durante o início do PAEG. Por isso podia se dizer que

entre 1974 1978 a política econômica estiolou-se na tentativa de conjugar objetivos irreconciliáveis. Na primeira fase, entre 1974 e 1976, projetou-se um novo padrão de expansão, objetivando-se, de um lado, sustentar as elevadas taxas de crescimento e, de outro lado, reverter a aceleração da inflação e conter o déficit do balanço de pagamentos. Havia, portanto, uma contradição inequívoca entre a política de gasto e investimento público, ambiciosa e expansionista, e o política de crédito e financiamento que deveria prosseguir objetivos contencionistas”. (Coutinho e Belluzzo, 1983, p. 185).

Mas durante o período de sua implementação a taxa de crescimento ainda se manteve em patamares próximos a 7% ao ano. Isso se deve, em parte, ao fato de que o II PND, segundo Serra (1983),

partia de uma identificação razoável dos problemas que afetaram a economia brasileira em fins de 1973: atraso no setor de bens de produção e de alimentos, forte dependência do petróleo e tendência a um elevado desequilíbrio externo. Esperava enfrentá-los todos simultaneamente com uma notável expansão do produto agregado. (p. 117)

De certa forma tratava-se de uma grande ousadia por parte do Estado Nacional, pois para atingir suas metas seria necessário um grande financiamento externo num momento em que a economia internacional atravessava um período menos próspero quando comparado à década anterior. Apesar do curto período de sua ativação (durou até 1976), houve êxito no processo de substituição de importações de bens de capital. Esta curta duração se deve à crença de que a inflação era proveniente de um excesso de demanda, implicando numa política econômica de restrições do gasto público e de taxas de juros elevadas como forma de viabilizar um maior nível de empréstimos em moeda.

Para os defensores do II PND, como Barros Castro em sua obra *Economia Brasileira em Marcha Forçada*, os resultados surgiram a longo prazo, já durante os anos 80. Ainda segundo Castro, “a política de 74 não consistia em postergar problemas: as soluções é que ficavam adiadas, dado o prazo tecnicamente requerido pela maturação os grandes investimentos (...) para o conjunto de insumos básicos a auto suficiência só seria atingida em 1981/82”. (p. 41)

Sua desativação precoce se deve também à vulnerabilidade brasileira perante oscilações internacionais. Segundo Lessa (1976),

se esta economia que entrou em sobreacumulação não realizou ajustes estruturais significativos, mas, pelo contrário, apenas confirmou tendências inscritas no seu padrão de acumulação anterior, é uma economia que se torna necessariamente mais vulnerável às oscilações das economias de mercado, em longo prazo. (pp. 55 e 56)

Um outro motivo, aproveitando o artigo crítico de Lessa ao II PND seria político, pois a formação de um complexo industrial de bens de capital geraria uma desconcentração espacial da industrialização brasileira em direção a regiões de menor escala industrial. Isso não seria interessante para o eixo Rio-São Paulo, centro de decisão financeira do país e detentora da maior parte da rede industrial nacional. O Estado Nacional não tinha interesse em se desvincular certamente com grupos empresariais privados, principalmente grupos internacionais. E um último motivo proveniente inclusive das reformulações institucionais de âmbito financeiro promovidas pelo Estado na década anterior: a economia brasileira passava a gerar um mercado financeiro especulativo, principalmente com operações de *open market*, com o dinheiro destinado a atividades financeiras em detrimento de impulsionar a formação de um setor de bens de capital consolidado. E, no caso do II PND, esse problema ganhou dimensões maiores, pois já estávamos num período de inflexão, onde a economia não crescia de forma tão intensa como durante o milagre econômico e um esforço maior no direcionamento dos recursos para os setores prioritários do plano seria de grande importância. E, para piorar, esta onda especulativa pela qual passava a economia brasileira tornou difícil ao próprio Estado se impor, pois seu raio de manobras ficou reduzido. Dado o caráter ortodoxo da equipe econômica da época, a solução seria a mesma de 64, ou seja, o combate à inflação mediante o enxugamento monetário. Mas aí o estado brasileiro estaria correndo contra sua própria reformulação e obstruiria o sistema financeiro.

O II PND levou uma desvantagem com relação aos outros dois planos tratados neste capítulo: contou com uma situação internacional desfavorável, em recuperação da primeira crise do petróleo de 1973, além de um esgotamento do nível de crescimento econômico durante os anos dourados que duraram praticamente duas décadas (anos 50 e 60, período de implementação tanto do Plano de Metas quanto do PAEG). Essa queda de liquidez internacional deu vida curta ao II PND, pois suas prioridades exigiam grandes dispêndios e necessitavam de recursos externos. Uma política recessiva tida como responsável externamente foi implementada, com juros altos, para gerar uma recessão. Mas o que se viu foi um aumento da dívida interna e externa do governo, boa parte dela oriunda do setor privado. Mas como, não só durante o II PND como em todo este período que vai de 1955 até o final de 1970, especialmente a partir de 1964, o Estado se apresentou de forma empresarial, financiando gastos de empresas privadas, isso propiciou um crescimento de seu

endividamento, pois o déficit privado era “transferido” para as contas públicas. Em compensação, este plano apresentaria em princípio um Estado com maior raio de manobra interno dada toda mudança institucional implementada durante o PAEG. O próprio setor privado, apesar de ainda dependente do financiamento do Estado, era mais desenvolvido quando comparado com o setor privado presente durante o Plano de Metas.

É dessa maneira que o Plano de Ação Econômica do Governo pode ser encarado como uma referência durante este período, uma vez que solucionou em parte deficiências presentes no período anterior, ao mesmo tempo em que criou condições para se planejar economicamente em seguida. O Estado brasileiro conseguiu a superação de diversas carências de nossa estrutura econômica, mas talvez tenha se mostrado dependente demais das condições do mercado, ficando vulnerável às suas oscilações, conforme advertia Myrdal ao tratar de planejamento econômico para países em desenvolvimento. E o mercado foi implacável com a economia brasileira em um instante em que nossos formuladores de políticas traçavam objetivos mais ousados.

A partir da crise após o II PND, o planejamento e a política econômica mudam de foco, não mais priorizando mudanças estruturais e institucionais na economia brasileira e sim, adotando políticas de estabilidade macroeconômica, de combates à inflação e desequilíbrio no balanço de pagamentos. Durante o período tratado neste capítulo, o crescimento brasileiro atingiu patamares recordes, chegando perto da casa de 10% ao ano, como durante o milagre econômico.

Retomando um pouco a questão do período anterior, o planejamento econômico do Plano de Metas ao II PND se referia a uma economia capitalista que, com papel fundamental do Estado, buscou atenuar o caráter tardio de seu desenvolvimento com relação a outras economias de capitalismo avançado. Em boa parte deste período, o Estado se beneficiou de um comportamento favorável do mercado, sobretudo internacional, para conseguir tirar do papel seus objetivos no âmbito econômico. Prevaleceu durante este período a versão de planejamento defendida por Roberto Simonsen. Alguns jornalistas econômicos, como Luis Nassif, em artigo na Internet para site da UFRJ, chega a afirmar que se Gudin tivesse prevalecido durante este período, o Brasil não teria conseguido se industrializar. Mas ficou evidente que a industrialização não foi apenas uma opção para o período, mas sim uma necessidade dado o atraso que apresentamos com relação aos países desenvolvidos.

Capítulo 3 – Planos para estabilização

3.1 - Entrada para os anos 80

A virada da década de 70 para a de 80 vai marcar o final do II PND e uma reviravolta no planejamento econômico do Brasil, saindo de cena o Estado fortemente interventor de Simonsen. Este capítulo parte, portanto de uma nova conduta no Brasil de política econômica, uma vez que havia a constatação de que condições internas e externas impossibilitavam a manutenção de metas visando reformulações estruturais na economia brasileira. A elevação da taxa de juros norte-americana trouxe uma escassez de liquidez para a economia internacional como um todo, especialmente para os países em desenvolvimento. Internamente, o endividamento do Estado atingia grandes dimensões, pois assumia não só o próprio endividamento como também dívidas de parte do setor privado nacional. Mais precisamente, segundo Carneiro (2002),

“com o esgotamento do financiamento externo, o Estado, que já possuía um importante desequilíbrio em suas contas, fruto da política anticíclica pregressa, defronta-se com constrangimentos ampliados em razão de transferências de recursos para o exterior ou, mais precisamente, do pagamento dos encargos da dívida externa de sua responsabilidade” (pg. 181).

É a partir deste instante que as metas de planejamento econômico no Brasil passam a ser de manipulação e controle de variáveis macroeconômicas, especialmente a inflação, que se acelerou após a política de maxidesvalorização do câmbio em 1983. E a primeira metade da década de 80 consolidou-se na tentativa de “arrumar a casa”, de redução da dívida pública interna e externa, pois só a partir do controle desse endividamento é que haveria, segundo os formadores de política econômica, a possibilidade de maior estabilidade macroeconômica, especialmente do índice inflacionário.

Após políticas de ajuste para atenuar o endividamento de Estado durante a primeira metade da década de 80, a partir da redemocratização com o governo de José Sarney e durante a primeira metade dos anos 90, a busca da estabilidade do nível de preços ganhou prioridade, o que viabilizava a discussão a respeito de um novo papel do Estado e de sua política econômica. Este nova atribuição do Estado e sua política de estabilidade só se concretizaram perto do final da primeira metade da década de 90, durando alguns anos, uma vez que seu

sucesso esteve relativamente associado a estratégias políticas, como garantia de sucesso eleitoral, etc. Mas o que vale notar é que apenas após uma década foi possível a formulação de um plano que atingisse o foco que o governo pregou durante todo este período.

Neste capítulo vou tratar com maior ênfase de dois planos: O Plano Cruzado, que ganhou grande popularidade com seu sucesso inicial, quase que pontual; e o Plano Real, de maior êxito, mas que não contava com adversidade externas como as ocorreram nas proximidades do final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Aliás, durante este período ocorreu uma grande comprovação do novo papel das empresas privadas a respeito da estrutura produtiva de nossa economia. O elevado número de casos de privatizações mostra a passagem de atribuições do Estado para o setor privado nacional, confiando em uma ampliação de capacidade deste com relação ao período dos anos 60 e 70. Entraria em pauta, portanto, a discussão de um novo papel do Estado, não apenas no Brasil como em outros países em desenvolvimento. Uma visão liberal passa a predominar, em crítica a uma estrutura econômica onde o Estado seja centralizador das decisões, caracterizado quase como autoritário. Os Planos Cruzado e Real, além do Plano Collor, caracterizaram-se apenas por medidas conjunturais.

3.2 - O Plano Cruzado

O Plano Cruzado, implementado durante o governo de José Sarney, contextualizou-se como o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PNDNR) mostrou-se em seu início com viés heterodoxo, pois, apesar da política de congelamento de preços, lançou política salarial com incrementos acompanhando a possibilidade de variação no nível de preços. De imediato foi bem vindo para os consumidores, pois os preços se fixaram, gerando aumento de poder de compra, uma vez que o próprio crédito ao consumidor estava mais acessível. Segundo Matos (2002)

“o PNDNR evitou quantificações que pudessem representar compromissos mensuráveis. Enfatizou, principalmente, a mudança de negociação da dívida externa e a necessidade de reduzir as transferências de recursos para o exterior. Quanto ao setor público, priorizou a reestruturação do aparelho estatal por meio de medidas que iam desde a privatização seletiva de empresas estatais à reforma administrativa.”
(pg. 72)

Ou seja, já havia uma evidência do que ocorreria em grande escala nos anos 90. Para não haver dúvidas, conforme consta no próprio plano, “em virtude da circunstância em que vivemos no campo econômico e social e devido à nova orientação do governo sobre as funções do setor público, associada ao decisivo estímulo para que o setor privado assuma o papel de liderança no processo de crescimento, este não é um plano de investimentos públicos, nem uma resposta acabada e compulsória de direcionamento dos investimentos empresariais”.

O PNDNR não apresentou vida longa devido a mudanças na equipe econômica pelo fracasso do Plano Cruzado. E em que consistiu o fracasso do Plano? Consistiu no descontrole final do índice inflacionário, gerando queda do salário real. Houve, portanto, um grande aumento da incerteza, situação contrária ao período inicial do plano quando a inflação de fato atingia valores mínimos. Mas houve excesso de demanda e um aumento do déficit público, pois procurou reduzir-se a tributação de caráter inflacionário. Havia, segundo Modiano (1990), “a falsa impressão de que todas as pressões inflacionárias poderiam ser debeladas apenas com o congelamento de preços e pela força da vontade e da fé”(pg. 361). Tentou-se em seguida formação de indexação da moeda, mas a verdade é que o Plano já não apresentava sustentação política, a população já entrava em descrença com sua durabilidade.

O Plano Cruzado, na verdade, apresentou resultados distintos em sua etapas: de março a junho de 1986, houve uma grande ampliação do consumo devido ao

“aumento do poder de compra dos salários, à despoupança voluntária causada pela ilusão monetária, ao declínio do recolhimento do imposto de renda para pessoas físicas, à redução das taxas de juros nominais e ao congelamento de alguns preços em níveis defasados em relação a seus custos.” (Modiano, 1990, pg. 361).

A situação não tinha como se sustentar e alguns impostos sobre combustíveis surgiram, o que propiciou na manutenção da inflação em patamares baixos. Na terceira etapa, com a implementação do Plano Cruzado II, foi anunciado um pacote fiscal com a meta de maior arrecadação por parte do governo, além da ampliação de impostos indiretos. Os efeitos de tais medidas atingiram a tentativa do controle da inflação, fazendo com que o governo recorresse à indexação da moeda, minidesvalorizações no câmbio e aumento na taxa de juros. A partir daí, o Plano perdia credibilidade, a inflação voltava a escapar de controle por parte da

política econômica e em 1987 era decretada moratória como forma de iniciar novas negociações da dívida externa.

Entre os Planos que ressaltam neste capítulo, além de outros planos de estabilização (Bresser, Verão e Collor), foi implementada a nova Constituição em 1988. Este foi um marco importante, pois uma nova discussão para o planejamento econômico ganha destaque. A institucionalização do orçamento, a formalização de um novo papel do Estado com as privatizações apenas consolidaram uma tendência que já ganhava força nos anos 80. A preocupação em seguir as diretrizes de orçamento com os gastos e a situação traumática do final dos anos 70 fizeram com que o Estado saísse de cena dos gastos mais vultosos, de caráter estrutural.

Com o fracasso dos planos de estabilização dos anos 80, o Estado, segundo Mantega (1995),

“foi posto no centro da polêmica sobre a crise econômica brasileira. É atribuída a ele a responsabilidade da inflação, pelo déficit público e pelos desequilíbrios que eclodiram por todos os poros do nosso sistema econômico. Um excesso de intervencionismo, dizem os liberais, é responsável pelos desequilíbrios que se verificam na produção e comercialização de mercadorias. A falta de capacidade administrativa, dizem os empresários, resulta num desperdício de recursos da máquina estatal e no endividamento de suas empresas. A fragilidade política do governo Sarney leva à concessão de recursos que esvaziam os cofres públicos e agravam o déficit estatal, afirmam os jomais. Assim, por essas e outras razões, o Estado é tido como o principal responsável pela crise econômica brasileira”. (pg. 37)

É bem possível que esta atribuição ao Estado de tal responsabilidade esteve presente na Constituição de 1988 quando esta deu como importante e impôs como lei o assunto de orçamento e impôs em aspecto normativo a elaboração dos Planos Plurianuais, conforme veremos mais adiante. Em contrapartida, Oliveira (1991) afirma que a inflação (seu controle como prioridade maior nos anos 80)

“deve ser encarada como um problema da sociedade e, portanto, com ela negociada a forma, o grau e a velocidade com que fará o seu combate, como também porque os choques econômicos, decididos arbitrariamente pelo Estado parecem não mais produzir resultados concretos, embora não se descarte a sua importância para interromper o processo em economias cronicamente inflacionárias.” (pg. 35)

Esta conclusão referiu-se especificamente ao Plano Collor, mas serve para toda dinâmica do planejamento da década de 80. Tal Plano,

“apesar de ter sido o mais heterodoxo no tratamento das dívidas ao prorrogar a moratória externa, inovar no conceito de capacidade de pagamento na proposta apresentada aos credores privados e promover um seqüestro da riqueza líquida interna, não conseguiu uma solução definitiva para essas questões, naufragando em seus propósitos.(...) As tentativas de arbitragem de perdas por parte do Estado revelaram-se insuficientes para o êxito do programa, porque, como nas experiências anteriores, por um lado, não se conseguiu avançar as reformas que materializariam essas perdas diante das resistências que urgem à sua realização, enquanto, por outro, a reação defensiva dos agentes econômicos no curto prazo contra as medidas do Plano, acabaram repondo, e de forma rápida, as forças da inflação.” (Oliveira, 1991, pg. 34)

3.3 - Plano Real e considerações do período

O Plano Real, lançado em julho de 1994, tinha em comum com os planos anteriores a tentativa de controle inflacionário. Mas a semelhança fica por aí, pois ao contrário das políticas anteriores de congelamento de preços como metodologia para a estabilidade de preços, o Plano Real utilizou a moeda valorizada e os juros altos com maneira de manutenção do nível de preços. O seu sucesso no início foi de grande estratégia política para o as eleições que viriam no final do ano de 1994. Fernando Henrique Cardoso, um dos idealizadores do plano, venceu já em primeiro turno e tornou-se presidente da República. Ou seja, a busca da estabilidade por parte do estado desde a dívida externa do início dos anos 80 influenciou a própria população, pois o sucesso do Plano garantiu a vitória de um candidato presente na equipe formadora dele. Uma situação parecida aconteceu durante o Plano Cruzado, quando seu sucesso inicial transmitiu uma boa imagem do governo e seus aliados, garantindo ao PMDB (partido majoritário no governo) vitória eleitorais em âmbito estadual e municipal em seguida.

O Plano, nos seus primeiros três anos, apresentou seus resultados mais notórios. Segundo Tavares (1997),

“no primeiro ano concentraram-se todos os resultados benéficos para as populações pobres urbanas devido não apenas à drástica queda do imposto inflacionário, que valeu para todas as classes trabalhadoras, mas sobretudo à elevação do salário mínimo rela ligada principalmente à queda dos preços relativos da cesta básica de alimentos ocorrida em 1995.(...)No segundo ano do plano as elevadas taxas de juros e a crise de crédito e de liquidez interna impuseram restrições à demanda agregada para

tentar conter a rápida deterioração das contas externas. A recessão estendeu-se de forma inexorável à indústria, com a diminuição da bolha de consumo. A retração do crédito, dadas as altas taxas de endividamento das famílias e de muitas empresas, levou a um aumento fortíssimo da inadimplência. A restrição de liquidez decorrente do aumento dos compulsórios e a elevação significativa da taxa de juros real provocaram uma crise bancária sem precedentes (...) No terceiro ano do Plano a precária recuperação da atividade econômica corrente, sem aumento do investimento e conduzida aos solavancos da inadimplência, parece chegar novamente ao fim”. (pg. 109)

Um ponto importante a destacar é que o Plano Real, além Ter como meta a estabilidade de preços, visava a formação de uma moeda forte internacionalmente. Durante a fase inicial do plano a moeda, de fato, manteve-se valorizada com relação ao dólar, superando em alguns momentos a paridade um para um, ou seja, um real chegou por algum tempo a valer mais de um dólar. Mas a força dessa moeda não deixou de ser vulnerável às condições da economia internacional, tanto que, após a crise asiática e da Rússia o real sofreu uma desvalorização de mais de 50% no início de 1999.

Lendo a análise acima, nota-se novamente o fracasso por parte do Estado de implementar políticas de estabilização de forma simultânea a medidas e aceitação à população. Repetiu algo parecido com o que foi lançado durante o Plano Cruzado, lançando facilidades creditícias para a população. Nos dois casos, evidentemente, foram de pequena duração, pois colocaria em ameaça o objetivo do controle inflacionário. No caso do Plano Cruzado houve um rompimento do plano como um todo. Mas duas coisas valem ressaltar: a nossa permanente incapacidade de atender a uma demanda mais aquecida, com maior poder de compra, ao mesmo tempo em que tais medidas apresentam objetivos com grande viés político, pois a sucesso inicial dos dois Planos garantiu sucesso eleitoral para os partidos que controlavam o Estado nos dois momentos. Por falar em Estado, Tavares faz um comentário pontual mas fundamental:

“A reforma administrativa em curso é um monstro baseado em um modelo de Estado Mínimo dos séculos XVIII e XIX. As carreiras do funcionalismo público limitar-se-ão às funções clássicas do estado: poder de polícia, magistratura, diplomacia e arrecadação de impostos. O resto são concessões em todas as direções para manter a maioria do Congresso sobre controle(...) Reduzir o tamanho do Estado e dismantelar as instituições clássicas de proteção e intervenção econômica e social é um objetivo comum ao estágio atual das políticas de ‘ajuste estrutural na América Latina’. O problema do que colocar no lugar, isto é, das novas instituições públicas, não está sequer equacionado.” (Tavares, 1997, pg. 123)

E isto se deve, em boa parte, pela busca incessante do controle inflacionário, que não implicou necessariamente num resultado de estabilidade macroeconômica. Corretamente,

Tavares argumenta que uma a proposta de juros mais altos a câmbio valorizado podem ser úteis ao controle dos preços, mas geram aversões ao investimento (quem ficaria no lugar das novas instituições públicas ?) e uma crise fiscal do Estado, com a um aumento de seu déficit pelo aumentos dos juros.

A dívida do Estado, durante o Plano Real, atinge patamares parecidos ao da crise da dívida de 1982-84. Conforme aponta Carneiro (2000), “de 1994 a 1997, cresce a dívida interna e cai a externa (...) Após 1998, a perda contínua de reservas e, posteriormente, o endividamento junto às instituições multilaterais fazem crescer também a dívida externa” (pg. 394). E, neste período, a estratégia de usar as privatizações como forma de estabilizar o crescimento desta dívida já se mostra por falta de alternativa, uma vez que havia apenas parte do setor elétrico ainda não privatizado.

Portanto, a estratégia de reduzir a intervenção do Estado durante estas duas últimas décadas atingiu muito pouco dos objetivos. Conforme apresentado acima a dívida do Estado apresentou crescimento mesmo no Plano de maior êxito relativamente comparado aos outros (Plano Real), êxito verificado na manutenção de níveis baixos de inflação, mas de baixo crescimento econômico, conforme veremos em seguida, pois o Plano Real já estava contextualizado aos Planos Plurianuais. O Planejamento econômico a partir dos anos 80 não apresentou o êxito das décadas anteriores, mesmo que nestes períodos os objetivos de política econômica apresentavam-se de forma distinta. Talvez o fato de o II PND não ter completado de forma plena seu ciclo, graças em boa medida às condições internacionais adversas, tenha sido fator importante nas dificuldades do Estado na busca da estabilização com medidas conjunturais. A manutenção do que é chamado de capitalismo tardio na economia brasileira, comprovada na instabilidade com relação ao comportamento da economia internacional, na limitação do nosso privado brasileiro em superar aquilo que não foi obtido até o II PND, parece tornar inevitável a manutenção da própria estabilidade macroeconômica. É como se a política econômica tivesse sempre que “tampar um buraco”, sempre sair de sua trajetória para tentar sanar uma carência em nossa estrutura econômica. Os Planos sempre tiveram que sofrer mudanças ao longo de sua trajetória pois os resultados ou não surgiram da maneira esperada ou surgiram apenas em curto prazo. O fracasso em boa parte das metas não faz da economia brasileira um caso peculiar pois os países em desenvolvimento na América Latina mostraram-se também vulneráveis a crises, como o México em 1994 e a Argentina em 2001. Tais países

também tiveram debates sobre o papel do estado na Economia e todos, de uma forma geral, lançaram seus planos já com maior viés neoliberal, que defende uma intervenção menos do Estado já que a economia torna-se cada vez mais inserida com o ideal de globalização. No Brasil, analisando os planos das últimas duas décadas nos faz de uma forma indireta retomarmos a discussão da concepção de planejamento econômico nos arredores da crise de 1929, do embate da visão de mercado com a visão do então socialismo, defensor do equilíbrio no mercado. Ou então ao choque de visões existente dentro do país, como a já mencionada neste trabalho entre Eugênio Gudín e Roberto Simonsen, onde o primeiro sobressai com relação ao segundo, devido a uma maior abertura na economia, a uma desestatização de nossas empresas e inserção de grupos internacionais.

Capítulo 4 – Os PPAs e o Estado

4.1 – Considerações contextualizadas aos PPAs

Durante a adoção dos Planos Plurianuais (PPAs), a economia brasileira, como seria de se esperar, se apresenta numa realidade diferente de cinquenta anos atrás. Já há um conjunto de grupos privados nacional fortalecido, com poder de influência inclusive por na adoção de política de governo. Assim, a função do Estado deixa de ser a de protagonista de mudanças estruturais presente entre os anos 50 e 70 para ser apenas um mediador através da manutenção de estabilidade em variáveis macroeconômicas como o índice inflacionário, taxa de juros, de câmbio, etc, procurando evitar a situação traumática da década de 80 quando o Estado, além de endividado, não conseguia adotar medidas exitosas de controle da inflação, ao não ser por medidas de aspecto bastante recessivo.

Os Planos Plurianuais são apresentados a partir da Constituição Federal de 1988. Estes Planos seguem critérios apresentados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) que, segundo a própria Constituição Federal, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

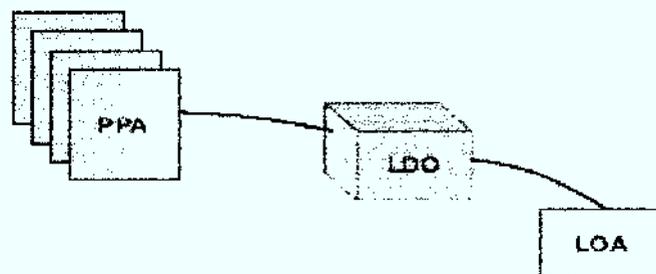
Para Accarini (2003, p. 170), algumas características dos PPAs merecem menção: a primeira se refere ao Parágrafo 4º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988, onde “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Uma segunda característica importante seria a atribuição ao plano de todas as despesas de capital, ou outras provenientes dos três poderes da União. Uma terceira seria referente ao parágrafo 1º do Art. 167 da CF 1988, onde “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade” (Acarini, 2003, p. 170). Um quarta seria referente a sua duração, de quatro anos, a partir do segundo ano de um governo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. E uma quinta, que não poderia deixar de ser posta aqui, em palavras de Accarini (2003, p. 170), “como agente normativo e

regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma de lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. Ou seja, o Estado permanece ainda evidentemente como planejador, mas se limita a fiscalizar gastos para seguimento do que é chamado de Lei de Diretrizes Orçamentárias, numa priorização dada à estabilidade macroeconômica, pois sua não existência trouxe uma situação traumática para o estado no início dos anos 80.

Esta Lei de Diretrizes Orçamentárias surge contemporaneamente aos PPAs, também a partir da CF de 1988 e, segundo esta própria Constituição, as LDOs

“compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. (Accarini, 2003, p. 170)

Portanto, verifica-se que a LDO seria um intermediário entre os PPAs e as leis orçamentárias anuais (LOAs).



Accarini (2003)

As LOAs, segundo o Parágrafo 5º do Art. 165 da mesma CF de 1988, corretamente enfatizado por Accarini (2003, p. 169), compreende:

“o orçamento fiscal referente a União, seu fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta(...), o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados”.

Compreendendo o que consta na Constituição Federal e observando o esquema apresentado logo acima, nota-se o quanto o orçamento é prioritário para a execução dos planos plurianuais, o que possibilita em grande parte a não consolidação de objetivos presentes em cada plano, pois o cuidado excessivo à estabilidade macroeconômica restringe o gasto por parte do setor público, principalmente. O Estado passa a adotar uma postura menos audaciosa

quando comparada com as décadas de 1950, 60 e parte de 70, com uma posição mais prevenida contra vulnerabilidades externas, pois trata-se de uma economia frágil. É evidente que a crise gerada a partir do final dos anos 70, que teve como estopim a alta dos juros americanos, gerou um trauma para a economia brasileira que, a partir de então passou a buscar constantemente a estabilidade macroeconômica, ganhando graus acentuados com a implementação das PPAs, que apresenta como sua “cartilha” a própria Constituição Federal.

Para os responsáveis pelo planejamento econômico durante essa fase de Planos Plurianuais, as participações efetivas do Estado brasileiro, restrito agora à questão orçamentária torna-se, na verdade, um empecilho para o desenvolvimento nacional. O ministro do Planejamento durante o PPA de 1996-99, José Serra, do mesmo partido político do presidente do período, Fernando Henrique Cardoso, apresentou uma carta de intenções a este PPA no ano anterior ao início de sua adoção. Nela, o então ministro afirmou que

“nas últimas décadas, a economia mundial mudou, alguns dos efeitos dinâmicos da atuação do Estado na Economia se tornaram obstáculos à modernização e os esforços, exigidos de toda a sociedade, para proporcionar crescimento sob o comando direto do Estado, redundaram em fatores de instabilidade econômica, tomando-se enorme empecilhos à continuação do desenvolvimento”. (Brasil, 1996, p. 02)

Há um reconhecimento da necessidade de se obter crescimento econômico; que isto seria, em sua definição, imprescindível, mas coloca a estabilidade como seu pressuposto, pois, ainda segundo o ministro, é necessário que “dêem à iniciativa privada a previsibilidade necessária para que possa exercer a contento seu papel de eixo dinâmico da economia” (Brasil, 1996, p.03). Ao Estado, portanto, além de mediador, de priorizar em primeiro plano a estabilidade da moeda, caberia a tarefa de reduzir os desequilíbrios sociais e espaciais. Mas apenas isto, pois o retorno ao antigo Estado Nacional Desenvolvimentista estaria fragilizado por oscilações de mercado internacional, desencadeadoras da crise do final dos anos 70. Durante a década 90, especialmente em sua segunda metade, houve crises na economia internacional, valendo destacar a da Rússia e a dos Tigres Asiáticos. Apesar disso, o comportamento precaucional da estabilidade por parte do planejamento neste período não atingiu seus objetivos, conforme veremos mais adiante.

Os desequilíbrios sociais, ao mesmo tempo devem ser combatidos, formam uma situação difícil de ser revertida, uma vez que vêm acompanhando nossa história, principalmente o período tratado neste trabalho. Se voltarmos no tempo, vemos que o Plano de

Metas, por exemplo, não priorizava a questão social; os planos econômicos no governo militar, ao contrário, trouxeram como consequência a ampliação da desigualdade social, uma vez que as reformulações ficaram destinadas às classes empresarial e média consumidora de bens duráveis, como o automóvel. E hoje, esta nova atribuição do estado de manutenção de estabilidade favorece à iniciativa privada com condições de investir e de valorizar sua propriedade privada mediante mecanismos puramente financeiros. Esta estratégia empresarial pouco empreendedora de acumular capital cria dificuldades à política social, pois impede a formação de oportunidades no mercado de trabalho.

4.2 - PPA : premissa e diretrizes

A premissa básica dos Planos Plurianuais é a busca de uma estabilidade consolidada, preocupando-se, inclusive, com a compatibilidade das variáveis macroeconômicas em relação a políticas para tal estabilização. Um conjunto de diretrizes é traçado a partir de então, visando especialmente uma reformulação do grau de atuação do Estado na economia, onde políticas públicas passam a se distribuir também para estados e municípios, além de impulsionar a entrada do setor privado como figura atuante no conjunto de metas traçadas pelo Governo Federal. É interessante observar que, em documento sobre diretrizes de ação do governo, é explicitado o objetivo de “aprofundamento do programa de desestatização”. O Estado, portanto, passaria a ser um elaborador de diretrizes, cabendo em grande parte ao setor privado a implementação de medidas visando reformulações estruturais para a economia brasileira. Segundo o mesmo documento,

“a referida atuação estará associada à descentralização, à formação de parcerias com as instituições regionais e às soluções de caráter estrutural, em detrimento de ações pontuais, caracterizadas pela má utilização e pela pulverização dos recursos públicos, que marcaram a política regional no passado”.

Ou seja, o planejamento por parte do Estado, a partir de então, passaria a negar a visão de Estado desenvolvimentista que se tinha até a segunda metade da década de 70.

Vou apresentar de forma separada os PPAs de 1996-99, de 2000-03 e 2004-07. Darei maior ênfase ao último, por ainda estar em vigor e talvez pela tentativa de reformas nos mais diversos setores da economia.

4.3 - PPA 1996-1999

O primeiro PPA foi contemporâneo aos primeiros anos de Plano Real. Havia, portanto, uma grande prioridade de manutenção de políticas macroeconômicas visando a estabilidade do nível de preços e fiscal, realocando os gastos do governo para priorizar programas sociais. Havia também como proposta desta PPA a formação de eixos de desenvolvimento econômico, como forma de criar políticas regionais, além de tentar promover uma melhor distribuição de recursos para as mais diversas regiões do país.

Sinteticamente, o primeiro PPA apresentava um conjunto de projeções, conforme apresentado no quadro abaixo:

Discriminação	1996	1997	1998	1999
Taxa de crescimento do PIB previsto e o realizado (1) (em %)	4,0 2,7	4,5 3,3	5,0 1,7	5,0 0,8
Necessidade de financiamento do Setor Público previsto e o realizado (% PIB)	0,0 5,9	0,0 6,1	0,0 8,0	0,0 9,5
Dívida Interna Líquida do Setor Público (% PIB)	15,3	13,7	12,0	11,0
Dívida Externa Líquida do Setor Público (% PIB)	7,2	6,1	5,2	4,8
Dívida Líquida do Setor Público prevista e realizada (% PIB)	22,5 33,3	19,8 34,5	17,2 43,3	15,8 49,4
Déficit Conta Corrente (US\$ bilhões)	15,4	16,1	17,1	18,1
Dívida Externa Líquida (US\$ bilhões)	135,4	145,5	155,6	168,7
Dívida Externa Líquida / Exportações	2,9	2,8	2,7	2,6
Dívida Conta Corrente (% PIB)	2,5	2,4	2,4	2,3
Formação Bruta de Capital Fixo prevista e realizada (10) (% PIB, preços de 1980)	19,0 16,5	19,5 17,1	20,0 17,7	20,5 16,3

Fonte: Brasil (1995)

(1) Banco Central do Brasil; (10) Seplan-Bahia

Note-se, observando a tabela acima, a prioridade dada pelo Plano Plurianual 1996-99 para a redução do endividamento público, parte com os recursos das privatizações de grupos ligados a setores estratégicos da economia, demandantes de uma grande quantidade de recursos financeiros para seu desenvolvimento. Conforme aponta com correção Matos (2002),

“a taxa de investimento do PIB passaria de 18,5% para 20,5 % em 1999, mas continuaria abaixo da média histórica de 1971 a 1980. Contudo, haveria uma mudança na composição do investimento, com redução na construção civil e aumento da participação de bens de capital, inclusive importados. O investimento público em 1999 deveria chegar a 4% do PIB em 1999”. (p. 83)

Isto mostra que a redução da participação do Estado na Economia caminha em paralelo com uma perspectiva de crescimento inferior ao período de auge da relação planejamento estatal e economia, ao mesmo tempo em que deixa perceptível a manutenção da incapacidade do setor privado de alavancar um crescimento econômico para o país, uma vez que a perspectiva do Plano era de boas condições inclusive do mercado internacional. Conforme escreveu Matos (2002, p. 81), “esperava-se um aumento do nível de exportações em torno de 8,6% ao ano, com a recuperação do superávit comercial a partir de 1996”. O gasto privado, segundo o Plano, seria direcionado para setores de energia e de telecomunicações, ambos com sinais claros de atraso e esgotamento. No campo de ciência e tecnologia, onde surge a maior diferença entre o Brasil e os países de capitalismo avançado, a participação do investimento estatal ainda é grande, apesar de que o montante total deste investimento representa um valor bem modesto – 0,7% do PIB. A perspectiva do Plano é de ao menos duplicar esta porcentagem, seja via captação maior de recursos tributários ou mesmo com a parceira do setor privado. Para alguns tópicos, eu apresentei as porcentagens realizadas, principalmente com relação ao setor público. O objetivo de controlar as contas do Estado fracassou, mesmo com planos já implementando a política de Estado Mínimo, nos fazendo concluir que mesmo em políticas sociais a economia brasileira apresenta um elevado conjunto de ajustes a serem feitos, o que torna o gasto inevitável ou então a especificidade de ação do setor privado, que não apresenta elevado raio de alcance em investimentos no setor estrutural.

O Governo, na verdade, pretendia priorizar setores menos estimulados no passado. Entre eles estava o setor educacional, com uma aplicação de recursos em torno de 12 bilhões de reais nas mais diversas formas, como alimentação escolar, ensino à distância, etc. O setor agrícola também foi lembrado pelo Plano, com medidas para melhoria da produtividade,

promoção da extensão rural. Houve também a criação por parte do Governo a criação do PROAGRO, objetivando melhorias tecnológicas no setor e apoio financeiro.

O Plano, em sua avaliação, apresentou resultados bastante modestos, muito além do que foi proposto durante sua formulação. Segundo Garcia (2000), foi conduzido de uma forma pra que as metas fiscais não ficassem comprometidas à consolidação do Real. O cenário macroeconômico previsto ficou bem distante do que foi na realidade. Comprovando isto, eis a tabela abaixo:

Variáveis selecionadas	Cenário PPA96 para 1999	1999 (estimativas de 2000)
Crescimento do PIB (%)	5,0	0,54
Necessidade de Financiamento do Setor Público	0	15,5
Dívida Pública (% PIB)	15,8	51,0
Déficit conta corrente (US\$ bilhões correntes)	18,1	26,0
Crescimento das exportações (%)	8,6 a. a.	-6 a. a.
FBKF/PIB	20,5	16,25
Renda per capita	R\$ 6.195	R\$ 5.317

Fonte: Garcia (2000)

Houve, portanto, um grande equívoco na previsão por parte do Plano do cenário macroeconômico. Estes resultados, segundo Matos (2002, p. 95), “evidenciam a necessidade de se considerar cenários alternativos para ajustes nas ações previstas no plano, de forma a mantê-lo vigente diante das transformações da realidade, que não são previsíveis, mas que sempre acontecem”. E, mais além, seria necessária maior coerência na implementação de algumas políticas, pois a política de juros mais elevados como forma de dar estabilidade ao real impossibilita a ação de grupos privados para o crescimento da economia, tanto que os indicadores de crescimento econômico no período ficaram bem distantes das expectativas do início de sua implementação.

4.4 - PPA 2000-2003

O segundo PPA surge na transição do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Observando seus objetivos de uma forma mais geral,

nota-se uma relativa preocupação com questões sociais (combate à fome) e problemas de caráter urbano (violência, poluição ambiental). Cada programa segue à risca a cartilha da Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao mesmo tempo em que o Estado se propõe a desconcentrar seu poder, dando maiores poderes a estados e municípios, e vê a necessidade de apoio do setor privado para setores de elevado financiamento, ao mesmo tempo em que há uma tentativa de dar maior objetividade, eliminando subprogramas, enfatizando programas específicos, como educacionais, de desenvolvimento regional. As políticas regionais apresentam destaque por parte deste plano, da mesma forma que o anterior com os Eixos de Desenvolvimento, mas de uma forma diferente, com programas específicos para cada região, procurando reduzir a desigualdade. Como exemplos, foram propostos Amazônia Sustentável, Desenvolvimento das regiões produtoras de cacau, Planaforo em Rondônia, entre outros.

Este Plano, segundo Matos (2002, p. 99),

“foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo os objetivos são atingidos. O novo PPA trouxe mudanças no sistema de planejamento e orçamento federais que passou a adotar um modelo gerencial voltado para a obtenção de resultados mais concretos, medidos pelos seus efeitos na sociedade”.

Estes resultados mais concretos seriam provenientes de um investimento federal em torno de 317 bilhões de reais, onde estes recursos cada vez menos iriam para órgãos burocráticos, dando objetividade maior aos seus fluxos.

O cenário de macroeconômico previsto por este PPA, da mesma forma que o anterior, foi equivocado, conforme tabela abaixo

	2000	2001	2002	2003
Taxa de crescimento previsto e realizado	4% e 4,36%	4,50% e 1,42%	5% e 1,52%	5% e 0,50%
Inflação prevista e realizada (IGP-DI)	6,00% e 13,80%	4,30% e 10,36%	3,45% e 13,51%	3,00% e 6,95%
Superávit primário previsto e realizado	2,65% e 1,86%	2,60% e 1,83%	2,10% e 2,42%	1,80% e 4,32%

Fonte: Ministério do Planejamento

Por mais que, no plano, o crescimento econômico não deixa de ser uma prioridade, é notável com esses dados que a busca do controle inflacionário e de manutenção de um bom superávit primário influencia em boa parte no crescimento econômico. Especificamente, o ano de 2003, ao mesmo tempo em que apresenta inflação e superávit do governo anual menor quando comparado aos outros anos do intervalo de validade do plano, apresenta o menor indicador de crescimento econômico. Pode-se constatar que permanece a dependência do crescimento econômico ao papel forte do governo na economia quando tratamos de investimentos. De uma forma geral, verifica-se que nenhuma das projeções foi atingida durante o plano, mesmo o índice de inflação, tão preocupante para o Governo Federal, mas este se justificou por motivos externos, como o atentado terrorista aos EUA em 2001 e a forte especulação durante o período eleitoral, a possibilidade de ruptura da situação vigente caso Lula vencesse as eleições. Ele venceu e, ao contrário do que foi especulada, a política conservadora foi mantida.

Foi durante o início da implementação do PPA 2000-03 que foi estabelecida a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000). É de grande importância, pois está diretamente ligada a questão orçamentária. Conforme definição do Tesouro Nacional, a Lei

“estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização, como premissas básicas”. (Brasil, 2000, p. 01).

A criação de uma estrutura normativa para a questão fiscal tem como objetivo dar maior transparência à gestão orçamentária tanto no âmbito federal quanto no estadual e municipal.

Conforme a própria equipe do tesouro Nacional, a sua secretaria (Brasil, 2000, p. 02),

“vem realizando, em conjunto com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades técnicas representativas da sociedade, a padronização dos conceitos, definições, regras e procedimentos contábeis a serem observados pelas esferas de governo, na elaboração e divulgação dos referidos manuais, os quais serão revisados, periodicamente, com a finalidade de implementar as melhorias sugeridas”.

É interessante notar a tentativa de criação de uma maneira mais democrática de se discutir a questão do orçamento, adicionando Estados e Municípios neste aspecto. O que não é

feito, também um pouco pela dificuldade, seria uma ponderação adequada do orçamento para cada Estado e Município, uma vez que cada um deles apresenta uma dinâmica econômica diferente, ao mesmo tempo em que priorizam aspectos diferentes. Portanto, a padronização do orçamento é uma tentativa de normatização de organização, mas a dimensão continental do Brasil, com suas diferenças em âmbitos regionais e mesmo municipais inviabilizam a maneira como o Governo Federal propõe a Lei.

4.5 - PPA 2004-2007

Implementado durante o atual mandato de Luis Inácio Lula da Silva, este plano apresenta algumas características semelhantes aos planos imediatamente anteriores. A principal delas propõe a manutenção de estabilidade nas contas públicas, de um índice inflacionário sob controle e contas externas favoráveis, evitando que o Governo realize medidas restritivas em sua política monetária. A manutenção de estabilidade destas três bases, segundo o documento que trata da orientação estratégica do governo durante a implementação deste Plano, possibilita uma liberdade na condução de políticas públicas por parte do governo.

Outro aspecto que é mantido com relação ao passado recente é a prioridade dada para a ampliação do setor privado no conjunto de investimentos de infra-estrutura. Segundo Plano, a própria manutenção em longo prazo de uma estabilidade macroeconômica, somado a um baixo custo de investimento mediante taxa de juros reduzidas propiciam condições para o setor privado se motivar a realizar gastos em pontos prioritários do Governo Federal. Em diagnóstico apresentado para o período, o Plano afirma que o investimento privado em infra-estrutura permanece insuficiente, com exceção do setor de telecomunicações. A solução de manutenção de um nível baixo da taxa de juros para reverter esta insuficiência não tem sido implementada de fato. A preocupação excessiva de manter a variação de preços sobre controle via juros altos acaba colocando barreiras para o setor privado, que passa então a ir atrás de ganho de capital no mercado financeiro. Isso apenas ajuda reforçar o baixo espírito empreendedor do empresariado nacional; já o Estado, agora longe de ser ele próprio um investidor, se resume a apresentar diagnósticos da realidade econômica e social brasileira, já que sua atenção excessiva dada à estabilidade macroeconômica faz com que sejam utilizadas medidas impopulares, o que mantém uma situação de redução de prestígio político do papel do Estado dentro da sociedade.

A respeito da capacidade brasileira, este PPA, conforme sua orientação estratégica, tem uma visão bastante otimista. Nas palavras do documento, “o Brasil possui todos os elementos necessários para o crescimento do PIB a taxas superiores a 4% ao ano: uma força de trabalho ampla e disposta a enfrentar os desafios das novas tecnologias, recursos naturais abundantes e profissionais qualificados em todas as áreas de conhecimento, um dos maiores mercados potenciais do mundo, um empresariado empreendedor e capaz de competir em qualquer mercado, desde que dotado de condições para enfrentar a concorrência, e uma base produtiva ampla, diversificada e competitiva em inúmeros setores. Para o crescimento sustentado se transformar em realidade falta articular essas forças, que estão dispersas há anos, e orientá-las para um projeto de desenvolvimento”. O que é interessante comentar a respeito da dessa caracterização a respeito do Brasil atual é uma leve grandiloquência dada a um crescimento anual de 4% ou mais do PIB que, comparado ao período de baixa do II PND, este indicador seria pouco mais da metade do que se observou no final dos anos 70, período já tido como decadente do período desenvolvimentista. Quanto ao empresariado empreendedor, há controvérsias quanto a esta atribuição aos empresários, mas, mesmo sendo plenamente aceita, tal empreendedorismo perde sentido na maneira como o Estado planeja a economia neste período recente. Políticas de contenção de gastos por parte do governo e a maneira escolhida para se evitar a inflação (implementação de juros mais elevados) colocam barreiras para ampliação da capacidade produtiva, geração de empregos, investimento em novos processos, etc, conforme repetidas inúmeras vezes pelos mais diversos manuais de macroeconomia. O crescimento econômico, portanto, se mantém baixo boa parte deste crescimento se deve mais às boas condições do mercado externo do que por alterações consideráveis do mercado interno.

Ainda no documento sobre a orientação estratégica do Plano a necessidade que o Estado “tenha um papel decisivo, como condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico. A ausência de um projeto de desenvolvimento e de claras políticas setoriais (industrial, de comércio exterior, agrícola, educacional, de ciência e tecnologia, etc.) resultou na falta de foco dos Planos Plurianuais precedentes. Na esfera social, por exemplo, acumularam-se programas superpostos, com poucos resultados práticos. É preciso uma virada total na forma de planejar”. O Plano enfatiza a importância da questão social, o combate a desigualdades sociais e regionais, ao mesmo tempo em que propõe

conciliar interesses públicos e privados. Portanto, procura-se atuar de forma ampla, o que possibilita o falta de especificidade de cada projeto, tratando um pouco de tudo de uma forma generalizada. E claro, objetiva o crescimento econômico com o que o Plano chama de *Políticas de Investimento e de elevação da produtividade*, onde o governo sugere como maior desafio a viabilização do investimento privado no país e argumenta, como ponto central, que a estabilidade macroeconômica duradoura, de longo prazo, viabiliza tal investimento.

Ao falar de investimento surge a pergunta: o que o Plano apresenta sobre Política Industrial? A este respeito o PPA 2004-2007 procura contrariar a tendência privada para investimentos e argumenta sobre a grande importância do investimento público quanto a setores estruturais. Segundo sua orientação estratégica, “é inegável que o investimento público pode ter um papel fundamental na ampliação da infra-estrutura, essencial para viabilizar um movimento sustentado de crescimento. A grande questão é que, no atual contexto de restrição fiscal, o espaço para a ampliação do investimento público será relativamente limitado nos próximos anos. Dois conjuntos de medidas são necessários para enfrentar este problema”. Um deles seria ampliar a participação dos investimentos no montante total do gasto público, já auxiliada pela reforma previdenciária que esteve em pauta durante o início do governo Lula. A segundo seria priorizar os gastos em setores que não serão cobertos pelo gasto privado. Segundo a mesma orientação estratégica, “para viabilizar o investimento privado em infra-estrutura, é também preciso avançar na consolidação de um marco regulatório que estimule a oferta de serviços de qualidade e viabilize o repasse aos usuários dos ganhos decorrentes do aumento da produtividade e da provável redução do custo de capital esperada para os próximos anos e que, ao mesmo tempo, dê segurança às empresas para investir”.(Brasil, 2004).

Ao tratar de políticas regionais, o PPA 2004-2007 faz um questionamento à própria visão de Estado mínimo, predominante no pensamento neoliberal. O livre mercado seria um movimento gerador de concentração de renda e a política regional proposta seria uma forma de atenuar os efeitos do livre mercado. Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro passa a aceitar, e tendência liberal para o planejamento econômico nos países em desenvolvimento, a contestação ao sistema por parte do próprio Estado se dá por políticas tratadas de forma pontual, como a política regional ou de distribuição de renda. Como medidas surgem reformulações na tributação, políticas como a do Fome Zero e mesmo a utilização de uma

variável direta de política econômica, no caso a redução da taxa de juros, que não vem sendo seguida recentemente.

Dadas as características atuais do Estado, da sociedade e do sistema produtivo brasileiros, a atividade de planejamento deve ser compreendida como coordenação e articulação dos interesses públicos e privados no sentido de minorar a pobreza da população, minimizar as desigualdades sociais e regionais, redistribuir renda, reduzir o desemprego, superar a escassez de financiamento, reduzir incertezas e elevar o investimento público e privado”. O documento, logo após mencionar o trecho acima, volta a tratar de prioridade à estabilidade macroeconômica, chegando a comentar que, em certo momento, seria tentador “afrouxar” algumas medidas visando tal estabilidade para gerar um crescimento econômico mais rápido. Mas justifica que, tal postura, se adotada, geraria graves consequências para a economia brasileira no longo prazo. É evidente que, indiretamente, O II PND é aqui lembrado pelo efeitos desastrosos ao Estado na virada da década de 1970 para a de 1980. Mas vale lembrar que os maiores índices de crescimento econômico no Brasil surgiram com um Estado de elevado gasto e políticas de expansão econômica inflacionárias, como por exemplo a implementação do Plano de Metas na segunda metade da década de 50. O que talvez esteja correto no trecho acima seria o breve diagnóstico a respeito dos planos anteriores, alegando que a falta de foco tenha sido o principal motivo para o fracasso nas tentativas imediatamente anteriores. Na verdade, durante os planos anteriores, especialmente conforme mostramos sobre o PPA 1996-99, não houve êxito nem sobre as taxas de crescimento econômico quanto na manutenção da estabilidade para o setor público, com a ampliação de sua necessidade de financiamento e de sua dívida para mais do triplo de seu valor esperado (valores em 1999, durante o final de sua validade) durante a sua formulação ainda em 1995.

Conclusão

O trabalho realizado, ao longo dos capítulos anteriores, mostrou uma trajetória histórica do planejamento econômico no Brasil, associado ao papel do Estado durante o período em questão. Ficou evidente que, durante o intervalo que vai da metade dos anos 50 até o final dos 70, o planejamento apresentou um direcionamento maior a questões de infraestrutura, ao contrário do ano seguinte, quando houve uma busca por políticas macroeconômicas que viabilizassem um ajuste ao endividamento externo e à inflação do início dos anos 80.

Em grande medida, esta evolução na política econômica brasileira esteve diretamente ligada à economia internacional do período como um todo. O momento de maior prosperidade da economia brasileira, que coincide com o período dos planos da primeira etapa tratada no capítulo 2, foi contemporâneo aos Anos Dourados das economias centrais, quando estes países apresentaram elevado crescimento econômico devido em grande parte ao setor da indústria, especialmente no setor automobilístico. Foi a partir daí que boa parte das empresas destes países passaram a ampliar seus mercados e lançaram suas cadeias produtivas para outros países, principalmente para economias em desenvolvimento como o Brasil. O próprio papel do Estado, que mereceu atenção paralela neste trabalho, teve força direta para a implementação do investimento estrangeiro, com os mais diversos subsídios, isenções tarifárias para que houvesse um auxílio internacional na superação do atraso estrutural da indústria brasileira. O que vale ressaltar, portanto, é que durante a primeira etapa dos planos econômicos a relação do capital nacional com o estrangeiro foi em prol do investimento, gerando ganhos para os dois lados. No período seguinte, nestes 25 anos mais recentes, esta relação buscou estabilidade conjuntural e rentismo financeiro, evidenciando o baixo crescimento econômico no Brasil. Em nenhum momento se buscou como variável de ajuste uma elevação no nível de investimento, uma vez que a prioridade básica foi o controle da inflação com base e restrição de gastos, aumento da taxa de juros, seguindo a cartilha dos manuais de macroeconomia ortodoxa. Isto mostrou apenas a passividade de nossa economia recente ao mercado internacional, ao mesmo tempo em que pareceu ser uma estratégia política para uma boa imagem a este. Os dois últimos governos, que já trabalhavam o planejamento com base na Constituição Federal através dos PPAs, servem bem de exemplo, com políticas econômicas bastante parecidas,

seguindo as diretrizes do meio externo, por mais que os PPAs pretendessem sair um pouco dessa linha. O elevado grau de dependência com relação ao cenário internacional fez com que, nestes últimos anos, a política econômica no Brasil fechasse os olhos para o investimento como medida de ajuste macroeconômico (conforme herança de planejamento econômico nos anos 50), direcionando os instrumentos para controle de preços via elevação de rentabilidade através de elevadas taxas de juros.

Nestas linhas finais, pode-se ressaltar que planejamento econômico pode existir independente de uma forte presença do Estado. Durante os primeiros 25 anos tratados neste trabalho dispensa comentar sobre o papel dele. Durante a etapa seguinte, especialmente durante os anos 90, o plano econômico foi utilizado com instrumento de política econômica, valendo como exemplo os PPAs, que ganharam aspecto normativo num momento de consolidação quase que definitiva das privatizações. É importante salientar que o planejamento econômico nestes cinquenta anos foi chefiado por equipes com visões diferentes sobre a economia brasileira, aproximadamente inseridos ou na visão de Roberto Simonsen de Estado forte ou então na visão de Eugênio Gudim, adepto ao liberalismo com base no comportamento do mercado. Pode-se que os planos, em boa parte, saíram em parte do âmbito das necessidades da economia nacional para convergir com interesses políticos, ligado a uma associação partidária e suas coligações. Infelizmente, nos últimos anos, os membros centrais e técnicos do planejamento se direcionaram para uma visão mais conservadora da economia brasileira, explicitando a nossa dependência do cenário internacional, ao mesmo tempo em que mostrava interesses em seguir suas diretrizes. Os Planos Plurianuais mostraram-se bem elaborados teoricamente, inclusive sugerindo investimentos em alguns setores estruturais, mas a utilização das variáveis macroeconômicas por parte do Governo Federal inviabiliza a saída destes investimentos do papel. Havia uma expectativa de mudança no último governo, tanto que na iminência da vitória eleitoral de Luis Inácio Lula da Silva o mercado respondeu em discórdia e desconfiança com relação ao futuro de nossa economia. Mas, o que se viu no atual momento, com o talvez mais bem elaborado PPA foi uma política econômica que pouco mudou em relação aos anos anteriores, repetindo a restrição dos gastos do governo como forma de manutenção de um elevado superávit primário, além de medidas que viabilizam o rentismo em detrimento do investimento (taxas de juros elevadas). Há, com isso, um retrocesso à discussão de planejamento econômico que surgiu nos anos 30. A sugestão de

Myrdal de planejamento para os países em desenvolvimento parece perder sentido, com o papel do Estado restrito apenas a uma sinalização para medidas do setor privado e para o mercado internacional.

Este tipo de posição por parte do próprio Estado inviabiliza o crescimento econômico. A maneira com que a política econômica procura obter uma estabilidade macroeconômica inviabiliza a realização de parte de alguns objetivos relacionados à Política Industrial. O governo atual até lança um documento bem elaborado para as diretrizes na indústria, mas como fazer com que estas diretrizes sejam colocadas em práticas com um cenário de estabilidade nos moldes do sistema financeiro internacional? Estes moldes atuais viabilizam a formação de uma classe empresarial privada nacional (que seria a figura maior no setor de infra-estrutura) pouco empreendedora acumuladora de riquezas mediante transações monetárias no mercado, uma vez que esta maneira de ganho é aparentemente mais fácil do que se investir em processo produtivo e ver a renda multiplicar-se, conforme visão keynesiana. O Estado não poderia ficar em contramão a isso, pois a própria questão normativa de Leis de Diretrizes Orçamentárias impede que isso aconteça.

O planejamento econômico como instrumento pra se obter crescimento e desenvolvimento não necessita estar associado a um Estado forte, servindo como exemplo os Estados Unidos, que apresentam um forte planejamento com Estado mínimo. O problema estaria na incoerência nas medidas de política econômica por parte do Governo Federal, que se comporta não só cada vez de forma mais distinta com relação ao Estado centralizador dos anos cinquenta, sessenta e setenta, mas que passa uma “sinalização” que inviabiliza o investimento do setor privado que, conforme apresentado nos próprios PPAs (especialmente o último), passa a ter uma contribuição maior nas políticas de indústria e infra-estrutura.

O planejamento econômico não deixou de existir. Pelo contrário, hoje contamos com Planos Plurianuais muito bem elaborados, com prazo delimitado e com um diagnóstico da realidade brasileira bastante coerente. A mudança do papel do Estado coincidiu com mudanças nos objetivos a serem alcançados. Mas a justificativa não está nesta mudança e sim em quem determina as diretrizes, que atualmente atuam de forma inviável aos objetivos apontados em cada Plano durante um governo específico, pois, além de apresentarmos em Estado que pouco investe, este mesmo lança medidas que inviabiliza que qualquer agente se coloque em parte no lugar do Estado que apresentamos até o final dos anos 70.

BIBLIOGRAFIA

ACCARINI, J. H.. Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 12, n. 4, p. 165-181, março 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Centro Gráfico. Brasília, 1994.

BRASIL. **Ministério do Planejamento. PPA 1996-1999. Carta de Apresentação**.

Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/PPA1996/APRESENT.

HTM Acesso em 18.04.2006

BRASIL. **Ministério do Planejamento. PPA 2000-2003. Relatório anual de 2002**.

Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>

Acesso em 15.04.2006

BRASIL. **Ministério do Planejamento. PPA 2004-2007. Orientação estratégica do**

Governo. Disponível em http://www.planobrasil.gov.br/texto_base.asp Acesso em 20.04.2006

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo, Unesp, 2002. 424 p.

CARVALHO, Carlos E. **O fracasso do Plano Collor**. Campinas, IE/UNICAMP, Tese de doutoramento, 1996. 212 p.

CASTRO, Antonio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de Souza - **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 218 p.

COUTINHO, Luciano e BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello, Política Econômica, Inflexões e Crise de 1974-1981, In, BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata,

Desenvolvimento Capitalista no Brasil – Ensaio Sobre a Crise, Volume 1, São Paulo, Brasiliense, 1983. 266 p.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. **Texto para Discussão**, nº 726, p. 1-43, Brasília, maio 2000.

KON, Anita. “A experiência brasileira de planejamento público federal”. In: **Planejamento econômico no Brasil II**. São Paulo, Perspectiva, 1999. p. 15-39

LAFER, Betty M.- **Planejamento no Brasil**. S. Paulo, Ed. Perspectiva, 1970. 188 p.

LESSA, Carlos. Visão crítica ao II PND. **Revista Tibiriçá**, nº 6, p. 49-72, 1976

- LESSA, Carlos. **Quinze Anos de Política Econômica**, São Paulo, Editora Brasiliense, 1983. 176 p.
- MANTEGA, Guido. Estado e crise no Brasil. In: **Brasil em Artigos**. São Paulo, Fundação Seade, 1995. 260 p.
- MATOS, Patrícia de O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. Piracicaba, ESALQ/USP, Tese de Mestrado, 2002. 184 p.
- MODIANO, Eduardo. A Ópera dos três Cruzados. In: **A Ordem do Progresso. Cem anos de Política Econômica Republicana**. Rio de Janeiro, Campus, 1990. 448 p.
- MYRDAL, Gunnar. O planejamento econômico nacional nos países subdesenvolvidos. In: MYRDAL, Gunnar. **Teoria Econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro, Zahar, 1962. 240 p.
- OLIVEIRA, F. A. **A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. São Paulo: Espaço e Debates, 1981.
- _____. A Política Econômica da Recessão. In: *Economia Brasileira em Branco e Preto*. Campinas, Hucitec, 1991. 214 p.
- SERRA, José, Ciclos e Mudanças Estruturas na Economia Brasileira do Pós-guerra, In, BELLUZO, Luiz Gonzaga de Mello e COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento Capitalista no Brasil – Ensaio Sobre a Crise**, Volume 1, São Paulo, Brasiliense, 1983. 266 p.
- TAVARES, Maria da Conceição e ASSIS, J. Carlos, **O Grande Salto para o Caos**. Rio de Janeiro, Zahar, 1985. 108 p.
- TAVARES, Maria da Conceição. Reflexões sobre o Estado e o planejamento. **Texto para Discussão**, IE/UFRJ, p. 1-30, dez 1987.
- _____. A Economia Política do Real. In: **O Brasil pós-Real. A Política Econômica em Debate**. Campinas, Unicamp, 1997. 314 p.