

Considerações sobre a política de planejamento no Brasil: do Programa de Metas como auge à Ponte para o Futuro como declínio

Dos 50 anos em 5 aos 20 anos em 2

Marco Antonio de Paula Filho¹

Resumo

O Artigo tem como objetivo apresentar e relacionar os planos de governo: Programa de Metas e Ponte para Futuro, sendo esses programas o objeto de análise. A comparação partiu da própria proposta apresentada pelo Presidente Michel Temer, em que, na comemoração de dois anos do Governo foi utilizado o slogan: “*O Brasil voltou, 20 anos em 2*”, abrindo possibilidades para uma possível analogia com os 50 anos em 5 de Juscelino. Sendo assim, se mostrará as duas visões antagônicas entre Estado e o Mercado

O texto será dividido em quatro etapas. Na primeira etapa será feita uma reconstrução histórica do planejamento no Brasil, em que serão apresentados os Planos e Programas pós 1930, destacando seus objetivos e suas metas, para isso utilizaremos predominantemente a proposta apresentada pelo Fernando Rezende no trabalho acordado entre a Cepal e o Ipea em 2010, intitulado como “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”. Na segunda etapa do texto será apresentado o Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, destacando os focos de atuação do Estado no planejamento e na execução do plano. Na terceira etapa discutiremos o programa *Uma Ponte Para o Futuro* do Governo Michel Temer, apontando os problemas apresentados no próprio documento ao falar da organização social, política e econômica atual, além das suas propostas de superação dos problemas levantados. Na quarta e última etapa confrontaremos os dois programas, apresentando as contradições e convergências existentes entre ambos.

Para tornar viável o Artigo, o instrumento metodológico partiu de uma análise documental combinada a utilização de um arcabouço teórico (citados nas

¹ Aluno e Pesquisador Bolsista pela Cátedra Celso Furtado na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP)

referências) que nos deu alicerce para a discussão, conceptualização e descrição histórica do objeto de pesquisa, sendo eles os programas, já ditos anteriormente.

Palavras-chave: Programa de Metas, Ponte Para Futuro, Desenvolvimento, Planejamento

Abstract

The article aims to present and relate the government plans: Program of Goals and Bridge to the Future, which are the programs the object of analysis. The year returned, 20 years in 2, opening possibilities for an analogy with 50 years in 5 of Juscelino. Thus, it is shown as two antagonistic visions between State and Market.

What to do in four steps. The first plan was made in 1930, highlighting its objectives and goals, predominantly proposed by Fernando Rezende in the work agreed between an ECLAC and Ipea in 2010, entitled "Planning in Brazil: peak, decline and paths to a reconstruction ". In the second stage of the text, presenting the Program of Goals of President Juscelino Kubitschek, highlighting the focus of the State in the planning and execution of the plan. In order to get an overview of the situation of the problems raised. In the fourth and last step relate the two programs, presenting themselves as contradictions and convergences between the two.

In order to become viable the article, the didactic instrument starts from a documentary analysis combined the use of a theoretical framework (citations in the references) that gave us a foundation for a discussion, conceptualization and description of the research present, being the programs themselves, already said before.

Keywords: Goal Program, Bridge to the Future, Development, Planning

1 Introdução

A história do planejamento no Brasil sempre sofreu com a instabilidade. Os Planos e Programas que marcaram o país não se mantiveram por muito tempo, sendo sempre substituídos por outros, que continham metas, objetivos e tendências

ideológicas distintas do plano anterior. A partir disto, percebemos o quanto os recursos do Estado são disputados ideologicamente e por grupos de interesse, podendo ser do setor público ou privado, nacionais ou internacionais.

Até em períodos autoritários, como foi o caso da ditadura, que mesmo tendo controle absoluto sobre as Instituições e estando apartados das disputas democráticas, tiveram dificuldade de estabelecer um plano comum, tendo passado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social; Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED); Plano de Metas e Base para a Ação do Governo; I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND); IIPND e pelo IIIPND, muito embora haja certo diálogo e alguma continuidade entre eles.

As divergências entre os modelos de planejamento também estão presentes entre o Programa de Metas do Juscelino Kubitschek e a Ponte para o Futuro do Temer (objetos dessa análise). No decorrer do texto apresentarei as metas e os objetivos de cada um, destacando em que pontos eles se distanciam.

2 Desenvolvimento

2.1. Apresentação histórica do planejamento no Brasil

Antes de entrar propriamente na apresentação e análise do *Programa de Metas do Juscelino Kubitschek* e do documento *Uma Ponte para o Futuro* do Governo Michel Temer, retomarei cronologicamente os Planos e Programas² que foram apresentados a partir de 1939, seguindo a proposta apresentada por Fernando Rezende no trabalho acordado entre a Cepal e o Ipea em 2010, intitulado como “Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução”.

² Uma interessante elaboração feita por Ianni (1971 apud KATO, 1973) em que ele classifica tendências ideológicas em 6 períodos históricos – de 1930 até 1970 – em relação as políticas econômicas adotadas em cada época, são elas: 1) Políticos Econômicos Nacionalistas (1930-45); 2) Liberal (1946-50); 3) Desenvolvimento e Capitalismo Nacional (1951-54); 4) Industrialização e Interdependência (1955- 60); 5) Estado e Economia na Crise do Desenvolvimento (1961-64) e; 6) Interdependência e Modernização (1964-70).

Antes de começar a apresentar cronologicamente os planos e programas que se sucederam na história do Brasil, é interessante colocar como marco histórico a década de 1930 com o surgimento do Getúlio Vargas.

Vargas na liderança do processo de modernização da estrutura do Estado, elabora um rearranjo nas formas de produção e organização política, que se organizava até então com o objetivo de atender os interesses da produção cafeeira.

Tendo isso em vista, Vargas centraliza e racionaliza a atuação do Estado à nível Federal, incluindo instituições e mecanismos burocráticos que garantissem, como aponta Edson Nunes (1997), o universalismo de procedimento e o insulamento burocrático, que se efetivava através do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com a finalidade, em última instância, de desconfigurar a dinâmica de poder da República Velha.

No caso do DASP ele também foi fundamental

[...] na tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro – o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE).

(REZENDE, 2010, p.8)

Vargas também foi responsável pela criação do Conselho Federal de Comércio Exterior em 1934, que

[...] tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa, podendo, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Sua composição reunia funcionários públicos, empresários e técnicos que, familiarizados com as técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuíam para introduzir novo caráter às decisões governamentais.

(REZENDE, 2010, p.7)

Ainda sobre o mesmo período e sobre a mesma liderança, é importante pontuar a forma como o Estado atuou em busca da técnica, marcando diversos setores da “coisa pública”. Atuando na centralização dos assuntos relacionados as divisas dos Estados com os empréstimos externos, nas questões trabalhistas quando houve a criação dos sindicatos – corporativistas que se submetiam ao

controle do Estado – e nas questões políticas que marcaram o Estado Novo em que se deu a dissolução do Congresso e que colocou alguns partidos na ilegalidade.

A conjuntura internacional, com a crise de 1929, foi um fator determinante na forma como se deu o nosso processo de industrialização. Marcando assim, o esgotamento da política econômica de exportação do café, dando início a necessidade de desenvolver uma indústria capaz de substituir os produtos importados, já que as condições de importações também estavam prejudicadas pela crise.

Com a tensão ideológica no final Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial, fez-se necessária uma afirmação mais contundente do posicionamento nacionalista e protecionista. Nesse período, como mostra Rezende (2010) o debate em torno dessa pauta se realizou no I Congresso Brasileiro de Economia em 1943, no qual contou com a participação “comerciantes, banqueiros, industriais, agricultores, economistas, funcionários e professores” (REZENDE, 2010, p.8). Segundo o IPEA; INPES (1977 apud, REZENDE, 2010, p.8) as discussões contavam com a participação de Roberto Simonsen, que afirmava a importância de um planejamento que contasse com a intervenção do Estado na intensificação do processo de industrialização.

Meu objetivo, a partir dessa retomada histórica do primeiro período de modernização do Estado, era situar de que forma o país começa a elaborar um novo sentido do planejamento, mostrando as bases materiais e políticas em que esse processo se deu.

Começando pelo Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional que fora instituído no Governo de Getúlio Vargas em 1939. O Plano tinha como foco a implementação de indústrias que visasse a industrialização com o objetivo de melhorar a infraestrutura a partir do aproveitamento dos recursos naturais. Aprimorando os setores estratégicos para a economia brasileira como é caso da siderurgia, do petróleo, do transporte ferroviário e aéreo.

Esse plano impulsionou a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores, a prospecção de petróleo, a expansão de ferrovias e a melhoria do controle do transporte aéreo, entre outras realizações.

(REZENDE, 2010, p.50)

Logo após, no Governo Dutra em 1946 com o Plano Salte, começamos a ver uma nova forma de conceber o planejamento no Brasil, a partir de um viés Liberal.

O Plano Salte que tinha como foco de ação a saúde, alimentação, transportes e energia, previa uma menor participação do Estado na economia, buscando maior participação do setor privado no desenvolvimento econômico. É interessante pontuar, que uma tentativa como esta, começa a marcar as características de atuação do setor privado na economia brasileira, uma classe que historicamente acompanhou o Estado, investindo pouco e buscando altos lucros a curto prazo.

Outros planos contam com uma maior participação do setor privado no desenvolvimento econômico, como acontece no *Plano de Metas* e na *Uma Ponte para o Futuro*, que serão tratados no decorrer do texto.

Quando Getúlio Vargas volta ao poder em 1950, a intervenção do Estado volta a aparecer no Plano de Reparcelamento e Fomento da Economia, seguindo as instruções dadas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em que o foco se direcionava nos investimentos em infraestrutura e na promoção de indústrias de base – transporte e energia.

Os projetos apresentados pela Comissão se posicionava de forma que:

- i) contribuíssem para eliminação dos pontos de estrangulamento ao crescimento da economia;
- ii) complementassem, ao invés de substituir, investimentos privados;
- iii) fossem passíveis de serem rapidamente executados;
- e iv) utilizassem meios não inflacionários para seu financiamento.

(REZENDE, 2010, p.51)

Dando sequência a apresentação cronológica dos planos, seguindo a proposta apresentada por Rezende (2010), agora seria o momento de apresentação do Programa de Metas do Juscelino Kubitschek, mas como Programa é um dos objetos centrais da nossa análise, apresentarei em outro momento, para detalhá-lo mais a fundo.

Após o Programa de Metas, tivemos o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que foi elaborado no comando do Celso Furtado em 1962, o plano buscava interferir nos problemas estruturais da economia, interferindo não

apenas na estabilidade econômica mas também nas questões sociais e regionais, através das reformas de base que consistia na:

racionalização da Administração Pública, objeto da reforma administrativa, o controle e o aperfeiçoamento da gestão monetária, a ser alcançado por meio de uma reforma bancária, a reforma do sistema tributário, para imprimir-lhe racionalidade econômica e justiça fiscal, e a reforma agrária, que se voltava, principalmente, para a melhoria das condições do trabalhador rural e o acesso a terras consideradas improdutivas.

(REZENDE, 2010, p.53)

Para equacionar o problema houve ainda, segundo Rezende (2010) as mudanças que partiram mediante aumento de impostos, redução nos gastos, correção do desequilíbrio fiscal, além de adotar mecanismos não inflacionários financiando o déficit público, com a contenção da expansão do crédito, equacionando o financiamento da dívida externa e corrigindo a defasagem cambial.

Como algo que se repete na história do planejamento no Brasil esse foi mais plano abandonado, logo após o afastamento de Celso Furtado.

O Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) se dá no início da ditadura militar que tinha como foco combater a inflação e aumentar os postos de trabalho. Para resolver o problema da inflação foram tomadas três medidas: I) financiamento do setor público, II) crédito ao setor privado e IV) política salarial.

O que decorreu da aplicação do plano foi, segundo Rezende (2010), um aumento da capacidade ociosa, encolhimento do mercado interno e contenção do desequilíbrio externo, incentivando a exportação com elevados superávits comerciais.

O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social tinha uma perspectiva de longo prazo em que visava o desenvolvimento para época, sendo elaborado para se estender durante 9 anos, de 1967 até 1976. Seguindo os modelos macroeconômicos através das técnicas econométricas, identificou-se fatores como: I) capacidade de investimento, II) tecnologia disponível, III) possibilidade de endividamento e IV) qualidade da mão-de-obra (força de trabalho).

Com a morte do Castelo Branco seguida da posse do presidente Costa e Silva, o Plano foi deixado de lado para a apresentação do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED).

O PED que correspondia ao período entre 1968-1970, foi na contramão do Plano anterior, revisava a questão no que tange as políticas anti-inflacionárias – que levou a queda da demanda e a falta de liquidez – além de criticar o aumento da carga tributária e a formação de poupança compulsória, que absorveu os recursos dos consumidores e das empresas.

Em contra partida o novo Programa apresentava os seguintes objetivos, sendo eles de curto prazo (estratégias de transição) e de longo prazo: I) estímulo a ocupação da capacidade ociosa presente na indústria brasileira, II) expansão dos investimentos, criando mecanismos eficientes de intermediação financeira, III) austeridade, IV) confluir as taxas de crescimento da produção com a capacidade produtiva, V) expansão e modernização da infraestrutura, VI) diversificação das fontes de dinamismo da economia, VII) ampliação do mercado interno, VIII) estímulo a geração de emprego e IX) redução da concentração de renda.

Ainda seguindo a formulação feita por Rezende (2010), no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo em 1970. O Plano tinha como objetivo colocar o Brasil no mapa dos países desenvolvidos em que conciliava o crescimento do PIB, com a geração de emprego e crescimento industrial. O que o diferenciava dos planos anteriores, era que neste não se pretendia focar no desenvolvimento industrial através da substituição de importações, o Plano pretendia: I) desenvolver conjuntamente a indústria e a agricultura, II) criar uma sólida estrutura educacional e tecnológica, III) continuar a modernização da infraestrutura e IV) garantir um equilíbrio regional.

O próximo a se apresentar seria o I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND). Em linhas gerais o I PND foi apresentado 1971, beneficiado pela conjuntura econômica internacional, tinha como objetivo atuar em questões como educação, energia, transporte e indústria, com destaque a setores de insumos básicos e estratégicos como o da siderurgia e a indústria petroquímica.

Seguindo a mesma nomenclatura, o II PND de 1975, não contou com a mesma fortuna no que diz respeito ao cenário internacional, que nesse momento estava embalado pela crise energética provocadas pelo choque do petróleo, encontrando dificuldade na tentativa de manter as taxas de crescimento do período

anterior. Mas diante de todas as dificuldades que a conjuntura impunha, segundo Rezende (2010), o Plano tinha como objetivo: I) manter a economia em marcha acelerada, II) a manutenção de um relativo equilíbrio no balanço de pagamentos, III) melhorar os índices de geração de empregos, IV) conter a inflação, V) garantir melhoria na distribuição da renda pessoal e regional e VI) política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no aspecto econômico-financeiro.

Ao contrário do Plano de Metas e Bases para a ação do Governo – já apresentado anteriormente – o II PND volta a se apropriar do método de substituição de importações, conjuntamente com a ampliação do mercado interno e o aumento das exportações.

Segundo Gremaud e Pires (1999 apud REZENDE, 2010) o Plano foi capaz de manter uma acelerada taxa de crescimento, levando em consideração o cenário internacional, porém também foi responsável pela expansão do endividamento externo, levando a deterioração fiscal. Problemas que marcaram as décadas seguintes.

O III PND, foi apresentado no final do regime militar que se mantinha a mais de 15 anos. O Plano tinha como meta: I) aumentar a competitividade da indústria e da agricultura; II) melhorar a qualidade da educação; III) Aprimorar as outras áreas das políticas sociais; IV) Reduzir as disparidades de renda e; V) melhorar as áreas relacionadas à energia, com o objetivo de se tornar mais independente das economias do centro do capitalismo, visando a produção de Petróleo e Álcool.

Agora, após o Regime Militar, foi apresentado o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República em 1986 e durou até 1990. A década correspondente a esse Plano foi marcada por um intenso combate à inflação, em que apareceram diversos planos com a finalidade de combater esse problema. Como mostra Rezende (2010), foi apresentado o Plano Bresser (1987) e o Plano Verão (1989), todas as tentativas fracassaram, tanto no que diz respeito a inflação, quanto justiça social. “Esses e outros indicadores levaram muitos analistas a classificar a década de 1980 como uma década perdida em matéria de desenvolvimento.” (REZENDE, 2010, p.19).

Após a estabilização inflacionária com o Plano Real, o próximo Programa de folego foi o Programa de Aceleração Econômica (PAC)³ em 2007 mas que pode ser separado em dois momentos, antes e após 2011. O primeiro momento, marcado pela crise internacional de 2008, tinha como meta retomar o planejamento focando suas ações em obras de infraestrutura I) social, II) urbana, III) logística e IV) energética, gerando aumento da oferta de emprego e investimento público e privado em obras fundamentais, conjuntamente com o aumento do consumo de bens e serviços, garantindo um desenvolvimento acelerado e sustentável.

O segundo momento do PAC, pós 2011 foi marcado pela continuidade estratégica do período anterior, em que se teve de fato a consolidação do programa, fortalecido pelas parcerias entre os entes federativos. Sua consolidação também pode se dar, por já ter se mostrado eficiente, tendo garantido uma melhora significativa na qualidade de vida dos cidadãos.

Seguindo cronologicamente a exposição dos planos, agora seria o momento da Ponte Para o Futuro do Governo de Michel Temer. Mas como dito anteriormente, reservamos um espaço especial para este plano, como também fora reservado ao Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, em que apresentarei brevemente os dois programas e posteriormente analisarei as possíveis relações existentes entre eles.

2.2. O Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek

É importante determinar a característica desenvolvimentista do Programa, já que marca firmemente a presença do Estado em todo o seu planejamento. O Estado elabora, financia e determina para onde vão e como serão feitos os investimentos nas indústrias e empresas estatais e nacionais.

O Programa de Metas tinha como objetivo um conjunto de ações setoriais em que tinha como foco maior o desenvolvimento da indústria brasileira, marcando “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1983, p.27). O desenvolvimento da indústria se dava mantendo os métodos anteriores, através da substituição de importações. Essa continuação, em

³ Segundo informações apresentadas no site <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

grande medida, se deu pelo novo Programa contar com o conhecimento anteriormente produzidos pela Cepal/BNDE. Desta forma o

Plano conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura. Daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores.

(LESSA, 1983, p.27)

Na tentativa de priorizar o desenvolvimento da indústria, o setor do agronegócio foi deixado para segundo plano, sendo destinados apenas algumas medidas para o setor como: 1) produção de trigo; 2) armazéns e silos; 3) matadouros industriais; 4) mecanização da agricultura e; 5) fertilizantes. Os avanços destinados ao transporte também correspondem aos ganhos nesse setor, mas como não beneficia exclusivamente o agronegócio, não atribuirei como metas para esse setor.

Segundo a proposta presente no Programa⁴ – que na sua elaboração teve a participação do novo Conselho de Desenvolvimento Econômico criado por Juscelino – listarei as 30 metas presentes no documento para o desenvolvimento: 1) energia elétrica; 2) energia nuclear; 3) carvão mineral; 4) produção de petróleo; 5) refinação de petróleo; 6) ferrovias (reaparelhamento); 7) ferrovias (reconstrução); 8) rodovias (pavimentação); 9) rodovias (construção); 10) portos e drenagem; 11) marinha mercante; 12) transporte aeroviário; 13) produção de trigo; 14) armazéns e silos; 15) armazéns frigoríficos; 16) matadouros industriais; 17) mecanização da agricultura; 18) fertilizantes; 19) siderurgia; 20) alumínio; 21) metais não ferrosos; 22) cimento; 23) álcalis; 24) papel celulose; 25) borracha; 26) exportação de minérios de ferro; 27) indústria automobilística; 28) construção naval; 29) indústria de material elétrico pesado e de mecânica pesada; 30) formação de pessoal técnico.

Dessa forma como mostra Lessa (1983) é possível dividir as metas em 4 grupos. O primeiro diz respeito ao transporte e energia, o segundo grupo representa a produção de produtos intermediários, como é o caso da siderurgia. O terceiro está relacionado a instalação de indústrias produtoras de bens de capital, e por último a construção da nova Capital do país, onde se instalaria a administração do Estado.

⁴ Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek de 1958, no Rio de Janeiro, Presidência da República

No que tange a atribuições de responsabilidade de execução do Programa, segundo Costa (1971 apud REZENDE, 2010), ela não estava concentrada na mão do Governo Federal. Além da participação do Governo Federal (responsável por 60% dos empreendimentos) o plano contava com a participação das empresas privadas (responsável por 30% dos empreendimentos, podendo ser financiada pelo BNDE ou Banco do Brasil) e dos Governos Estaduais (responsável por 10% dos empreendimentos).

O capital privado internacional que participou do processo de realização das metas desencadeou uma discussão sobre a influência que isso poderia ocasionar ao combate a dependência das economias do centro do capitalismo, já que “a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida.” (REZENDE, 2010, p.9), marcando a quebra dos padrões nacionalista da Era Vargas, “ao apoiar essa nova etapa de industrialização no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional” (REZENDE, 2010, p.9). A partir disso, delimita a grande diferença entre Vargas e Juscelino, pois nas palavras de Ianni (1979): “Vargas superou a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. JK realizou o desenvolvimento por meio da reelaboração das condições de dependência”. (IANNI 1979, apud REZENDE, 2010, p.9).

O que marca necessariamente o Governo de Juscelino Kubitschek é um esforço no aprimoramento da infraestrutura nacional, visando o desenvolvimento industrial, energético e de transporte.

2.3. Uma Ponte para o Futuro do Presidente Michel Temer

O contexto que antecede o Governo Temer é marcado – desde os anos 2000 – por uma forte participação do Estado na economia, em que o Estado buscou gerar emprego, reduzir as desigualdades, fortalecer as empresas estatais, aumentar a renda e o poder de consumo das famílias, ou seja, garantir o desenvolvimento com inclusão social. Em resposta, na tentativa de atender aos interesses de determinados setores do empresariado, o Governo Temer visou ampliar a participação do mercado (nacional e internacional) na economia através das privatizações, além de fragilizar a situação da classe trabalhadora na sua relação

com o empresariado, flexibilizando as leis que os protegem e suprimindo seus direitos. Deixando claro o seu viés liberal, que se contrapõe ao passado desenvolvimentista dos governos anteriores (2002-2014).

Uma Ponte Para o Futuro foi elaborada em 2015 com parceria entre o atual MDB e a Fundação Ulisses Guimarães.

O texto começa com uma apresentação genérica dos objetivos a serem buscados com a implementação do Programa, fala-se sobre a necessidade de preservar a economia brasileira, tornando viável o desenvolvimento com criação de oportunidades, tendo como objetivo o combate efetivo a pobreza. Mas que para isso ocorra, é feito um apelo à população para que sejamos capazes de nos unir e pacificar as relações que foram desgastadas por esse período de instabilidade política, econômica e moral, abandonando sentimento de ódio. A estratégia de começar a apresentação do Programa de forma genérica, com os assuntos caros a opinião pública, tem como objetivo, atrair a atenção dos eleitores e de certa forma afastar a responsabilidade que o próprio PMDB (hoje MDB) tem na crise, como eles mesmos apontam, é necessário combater a inércia e a imobilidade política.

Para que tenhamos uma compreensão maior das medidas de superação da crise, primeiramente temos que apresentar os diagnósticos presentes no Programa no que tange a situação atual do país.

Listarei o que foi apresentado como problemas e entraves da nossa economia, segundo *Uma Ponte Para o Futuro*. Os diagnósticos da crise são: 1) crise fiscal; 2) retração do PIB; 3) alta inflação; 4) taxa de juros elevada; 5) desemprego; 6) paralisação dos investimentos produtivos; 7) ausência de horizontes; 8) queda da taxa de crescimento; 9) futura queda da renda per capita; 10) déficits nominais; 11) despesa pública; 12) crescimento insustentável da dívida pública; 13) estagnação econômica; 14) esgotamento da capacidade fiscal do Estado; 15) mal-estar social; 16) conflitos políticos profundos; 17) Estado grande e ineficiente; 18) sistema político sem raízes profundas na sociedade; 19) sistema político fragmentado, desarticulado e com baixa confiança popular, 20) altos impostos e altas cargas tributárias 21) sistema previdenciário; 22) rigidez da Constituição; 23) imobilidade política.

Segundo *Uma Ponte Para o Futuro* (2015)⁵, para evitar o agravamento da crise e a necessidade da sua superação, o Governo propõe atuar com as seguintes medidas:

- a) construir uma trajetória de equilíbrio fiscal duradouro, com superávit operacional e a redução progressiva do endividamento público;
- b) estabelecer um limite para as despesas de custeio inferior ao crescimento do PIB, através de lei, após serem eliminadas as vinculações e as indexações que engessam o orçamento;
- c) alcançar, em no máximo 3 anos, a estabilidade da relação Dívida/PIB e uma taxa de inflação no centro da meta de 4,5%, que juntos propiciarão juros básicos reais em linha com uma média internacional de países relevantes – desenvolvidos e emergentes – e taxa de câmbio real que reflita nossas condições relativas de competitividade;
- d) executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência;
- e) realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes – Estados Unidos, União Europeia e Ásia – com ou sem a companhia do Mercosul, embora preferencialmente com eles. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional;
- f) promover legislação para garantir o melhor nível possível de governança corporativa às empresas estatais e às agências reguladoras, com regras estritas para o recrutamento de seus

⁵ Os dados apresentados estão em *Uma Ponte Para o Futuro*, a sistematização das informações seguem as apresentadas no documento original, mas organizadas de outra maneira. Documento disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>

dirigentes e para a sua responsabilização perante a sociedade e as instituições;

g) reformar amplamente o processo de elaboração e execução do orçamento público, tornando o gasto mais transparente, responsável e eficiente;

h) estabelecer uma agenda de transparência e de avaliação de políticas públicas, que permita a identificação dos beneficiários, e a análise dos impactos dos programas. O Brasil gasta muito com políticas públicas com resultados piores do que a maioria dos países relevantes;

i) na área trabalhista, permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos;

j) na área tributária, realizar um vasto esforço de simplificação, reduzindo o número de impostos e unificando a legislação do ICMS, com a transferência da cobrança para o Estado de destino; desoneração das exportações e dos investimentos; reduzir as exceções para que grupos parecidos paguem impostos parecidos;

k) promover a racionalização dos procedimentos burocráticos e assegurar ampla segurança jurídica para a criação de empresas e para a realização de investimentos, com ênfase nos licenciamentos ambientais que podem ser efetivos sem ser necessariamente complexos e demorados;

l) dar alta prioridade à pesquisa e o desenvolvimento tecnológico que são a base da inovação.”

(FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES E PMDB, 2015, p. 18-19)

Quando no item “d” é apresentado que o motor do desenvolvimento será direcionado ao setor privado e que empresas como a Petrobrás está aberta a concessões revela o caráter privatista e neoliberal do Governo. Esse mesmo caráter estava presente no Governo do Fernando Henrique Cardoso, em que retomou o

[...] processo de privatização das estatais, que ganhou forte impulso nesse período e estendeu-se aos monopólios do Estado nos setores de energia elétrica e telecomunicações e à venda da Companhia Vale do Rio Doce, e das ações da Petrobras que excedessem o mínimo necessário para manter o controle acionário da empresa.

(REZENDE, 2010, p.26)

Além dos dois Governos se alinharem nesse ponto, a questão da previdência como um fator de desajuste fiscal também é caro pra ambos. Para Fernando Henrique Cardoso a discussão do sistema previdenciário estava no topo da lista, já que o seu

[...] governo empenhou-se em promover outras mudanças sintonizadas com o propósito de redução do desequilíbrio fiscal que, desde os primeiros momentos de elaboração do Plano Real, havia sido identificado como o “calcanhar de Aquiles” do plano. Com todos os diagnósticos apontando para o crescimento dos gastos previdenciários como uma causa importante de expansão do gasto público.

(REZENDE, 2010, p.26)

Assim também ocorreu com Governo Temer, quando apontou no documento (2015) que os problema fiscal relacionado a previdência social não é algo específico do Brasil, sugerindo que:

As causas destes problemas são simples: as pessoas estão vivendo mais e as taxas de novos entrantes na população ativa são cada vez menores. A solução parece simples, do ponto de vista puramente técnico: é preciso ampliar a idade mínima para a aposentadoria, de sorte que as pessoas passem mais tempo de suas vidas trabalhando e contribuindo, e menos tempo aposentados. Não é uma escolha, mas um ditame da evolução demográfica e do limite de impostos que a sociedade concorda em pagar.

(FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES E PMDB, 2015, p.11)

O mesmo documento (2015) entende que o Brasil deve voltar aos índices do século XX e propõe que o país “volte a ser como foi no passado” – em que a renda por habitante dobrava a cada 30 anos. Esse passado pode ser encontrado nos anos de 1990, permitindo relacionar a sua postura com a do Governo do Fernando Henrique Cardoso no que ambos entendem como um projeto de Nação. Mesmo que em um determinado momento o próprio FHC tenha se referido a Ponte como um Pinguela, porém o apoio do PSDB ao Governo reafirma a hipótese.

A questão orçamentária e fiscal em busca do crescimento econômico aparece como principal foco de atuação do Governo, em que todas as demais necessidades ficam em segundo plano. Para demonstrar a importância dada a esse quesito os itens “a”, “b”, “c”, “g”, “h” e “j” estão diretamente direcionados para atenderem essas demandas. Os demais, estão relacionados ao tema de forma indireta. O item “e” diz respeito a forma como o Brasil vai se inserir nas questões do comércio internacional; o item “i” é direcionado as relações entre capital e trabalho, entre empregador e empregado; o tópico “k” discutirá a questões burocráticas dos mecanismo de segurança jurídica destinados prioritariamente aos licenciamentos ambientais e; o item “l” demonstra a necessidade de dar atenção as produção científica e a inovação tecnológica, que na prática foi prejudica pela PEC do Teto dos Gastos Públicos.

2.4. Relação entre os dois programas

Após a apresentação histórica dos Planos e Programas que fizeram parte da história do planejamento econômico, e de apresentar separadamente os dois objetos dessa pesquisa (Programa de Metas e a Ponte para o Futuro), apontarei os pontos de convergência e divergência entre eles. Lembrando que essa motivação partiu da própria associação feita pela equipe de comunicação e marketing do Governo Temer ao comemorar os dois anos de Governo, em que o slogan era: “O Brasil voltou, 20 anos em 2”, esse slogan faz referência ao Governo do Presidente Juscelino ao mesmo tempo que recupera um sentimento nostálgico. Sendo assim, trago três pontos em que identifico uma nítida divergência entre os dois Programas.

Como divergência, o que mais se evidencia – e será tratado no texto – é a forma como os dois governos entendem a relação entre Estado e Mercado, desenvolvimento e estabilidade, forma de se gerir as capacidades estatais e as empresas estatais. Como convergência, o que mais se aproxima é a presença do capital privado e capital internacional na dinâmica de construção do planejamento, embora guardem diferenças na forma e na proporção que assumem nos diferentes governos.

2.4.1. A importância dada as empresas estatais.

Para falar sobre a importância dada as empresas estatais nos dois planos, peguemos como exemplo a Petrobrás.

A Petrobrás foi criada em 1953 com a finalidade de substituir de forma integral as importações de combustíveis líquidos no Governo Vargas, que segundo Lessa (1983) viria da instalação do parque refinador além da implementação de um programa destinado a prospecção, assim, ampliando a produção nacional de petróleo. Com o objetivo de se tornar relativamente independente no que diz respeito ao setor de energia.

Um dos pontos principais de divergência entre o Governo Temer e o Governo Juscelino está na importância que ambos dão ao papel da Petrobrás na ampliação da produção e refinação do Petróleo.

Se pegarmos os trechos de ambos os planos que se referem a Petrobrás, vemos que no Programa de Metas, Juscelino propõem como meta 4 no setor de energia o “aumento da produção de petróleo de 6.800 barris em fins de 1955 para 100.000 barris de média de produção diária em fins de 1960” (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1958, p.17), tendo também como meta 5 no mesmo setor o “Aumento da capacidade de refinação de 130.000 barris diários em 1955 para 330.000 barris diários em fins de 1960” (PRESIDENCIA DA REPÚBLICA, 1958, p.17). Ao passo que, a meta do Governo Temer com a *Uma Ponte para o Futuro* diz respeito ao item “d” apresentado no documento, que tem como objetivo:

Executar uma política de desenvolvimento centrada na iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno a regime anterior de concessões na área de petróleo, dando-se a Petrobras o direito de preferência
(Fundação Ulysses Guimarães e PMDB, 2015, p.18)

No caso do Governo Temer não há necessariamente uma meta a ser alcançada, não são apresentados números que o governo busca alcançar referente a produção e ao refino, apenas diz quais serão os possíveis atores que poderão atuar na Petrobrás.

2.4.2. A participação do capital privado e o detalhamento das áreas de atuação do Governo

Os dois governos foram e são simpáticos a participação do capital privado. No caso do Governo do Juscelino – como dito anteriormente – estabeleceu-se qual seria a participação do setor privado nos empreendimentos previstos pelo Programa de Metas, que no caso correspondia a 30%, que fora detalhado em quais setores ele atuariam e de que forma. No caso do Governo Temer, tomando como ponto de partida o documento apresentado no dia 29 de outubro de 2015⁶ usou-se delimitações genéricas ao se referir quem são os possíveis atores do setor privado que participarão dos empreendimentos, sem especificar em qual setor e com qual intensidade eles estarão presentes em determinadas áreas. No tópico “d” desse documento temos termos como “transferência de artigos”, “concessões”, “parcerias para complementar a oferta de serviços públicos” e “concessões na área do petróleo”, no item “e” é colocado questões como “maior abertura comercial”, “acordos regionais de comércio”. Quando se colocam questões genéricas em um documento que tem como objetivo informar o cidadão, acabam deixando lacunas interpretativas que enfraquecem a confiança no Governo.

2.4.3. Investimento e austeridade

A postura adotada entre os dois Governos no que diz respeito aos investimentos são diametralmente opostas. Com isso, não podemos desconsiderar a conjuntura em que ambos governaram e governam.

A postura do Juscelino com um viés desenvolvimentista, buscando o desenvolvimento industrial se dava em grande medida ao situação econômica e objetiva, já que “a economia brasileira dispunha de um maior raio de manobra que lhe permitiu escapar do dilema – estabilidade ou desenvolvimento – e fez possível coexistirem desenvolvimento e estabilidade.” (LESSA, 1983, p.30). O Governo Temer, ao contrário, se encontra em uma situação bem mais delicada, temos uma crise fiscal, com cerca de 13 milhões de desempregados, retração do PIB, alta

⁶ Refere-se a *Uma Ponte para o Futuro*

inflação, paralisação dos investimentos produtivos, conflitos políticos profundos e um sistema político sem raízes profundas na sociedade.

Mas ainda é inegável a diferença existente quando tratamos sobre investimentos nos dois governos. O Governo Temer se resume à projeções financeiras, sendo possível observar essa tendência no item “a”, “b”, “c”, “g” e “j” da Ponte para o Futuro (itens já listados anteriormente). No caso do Programa de Metas do Juscelino já foi apresentado como uma novidade até mesmo naquela época, na qual a “diferença importante do Programa de Metas em relação às experiências anteriores de planejamento foi que ele não se resumiu a projeções financeiras, tendo avançado na indicação de metas físicas a serem alcançadas”. (REZENDE, 2010, p.53)

Levando em consideração os dados apresentados por Costa (1971 apud REZENDE, 2010), o índice médio de execução das metas estabelecidas nos cinco setores conjuntamente alcançaram

...razoável grau de sucesso: cerca de 70% de alcance das metas propostas, com índices mais elevados para os setores de transporte e indústrias de base, e menores para alimentação e educação, exatamente aqueles setores que mais dependiam da administração direta e da colaboração dos governos estaduais para avançarem no cumprimento das metas estipuladas.” (REZENDE, 2010, p.53)

3 Considerações finais

A partir da exposição e da tentativa de aproximar o Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek com a Ponte para o Futuro do Temer, fica claro que essa relação de proximidade não existe ou é muito frágil. O que podemos traçar como paralelos é a afeição à participação estratégica do setor privado no desenvolvimento econômico, mas mesmo assim os termos dessa participação não se dão da mesma forma. O Governo de Juscelino apresentava um caráter desenvolvimentista, em que o Estado participou ativamente na construção da Nação, enquanto que o Governo Temer se aproxima de uma perspectiva liberal, em que elimina do Estado a responsabilidade na geração do desenvolvimento e atribui

ao mercado essa função, sem necessariamente determinar os termos dessa relação (Estado, sociedade e mercado).

O Presidente Juscelino Kubitschek em seu governo elaborou um documento em que ele explicita qual seriam os investimentos em cada setor da sociedade brasileira (energia, transporte, alimentação e indústria de base), descrevendo em valores os acréscimos e os ganhos em cada setor.

Ao passo que na elaboração do documento no Governo Temer foi apresentado os diagnósticos gerais dos problemas com no qual o Brasil se encontra. E como solução foi apontado os setores em que o Estado deverá atuar para superar os problemas, sem necessariamente delimitar em números e sem garantir certezas quanto aos resultados.

No Governo Temer não se apresentou um documento único capaz de analisar as condições concretas em números sobre o que é produzido, sobre o que será aperfeiçoado. O que aparece como soluções apresentadas pelo Governo são as PECs e as Reformas – como as da previdência e a trabalhista – e que em termos numéricos e técnicos estão sendo bastante questionados.

Referências

COSTA, J. G. Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. Uma Ponte Para o Futuro. Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf. Acesso em: 21.ago.2018.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. O II Plano Nacional de Desenvolvimento. In: KON, A. (Org.). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970. Civilização Brasileira, 1971, 316 p.

IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970. 3. ed. Civilização Brasileira, 1979

IPEA; INPES. A controvérsia do planejamento na economia brasileira. 1977 (Série Pensamento Econômico Brasileiro)

KATO, Volia Regina, Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970) Rev. adm. empres. vol.13 no.1 São Paulo jan./mar. 1973.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901973000100009. Acesso em: 26.ago.2018

LESSA, Carlos. Quinze anos de política econômica, São Paulo, 4 ed. São Paulo: Editora Brasiliense s.a, 1983.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Programa de Aceleração do Crescimento, Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac> Acesso em: 22.ago.2018

NUNES, Edson. A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP, 1997.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, 1958.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010.

Agradecimentos

Agradeço por ter tido a oportunidade de integrar o grupo de estudos da Cátedra Celso Furtado na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

Agradeço aos responsáveis e ao coordenador William Nozaki por terem me selecionado como Pesquisador Bolsista. Oportunidade que no decorrer da pesquisa

acelerou o meu processo de amadurecimento, de enriquecimento intelectual e acadêmico.

A FESPSP sempre teve um papel importantíssimo no desenvolvimento político, social e econômico do Brasil, sendo através dessas oportunidades como me foi dada, a Fundação demonstra que o compromisso com a pesquisa e com o desenvolvimento ainda são latentes.