

Primeiras experiências de planejamento governamental no Brasil

No contexto do conflito militar da Segunda Guerra Mundial, o Estado brasileiro organizou-se para administrar recursos e suprir contingenciamentos, notadamente mediante o Plano Quinquenal de Obras e Reparelhamento da Defesa Nacional (1942) e do Plano de Obras (1943), ou através de órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior, criado ainda nos anos 30. O regime Vargas recebeu apoio do governo americano para efetuar um levantamento das disponibilidades existentes em recursos naquela conjuntura militar (Missão Cooke, 1942-1943). Os esforços para se lograr obter ajuda financeira americana ao desenvolvimento redundaram na criação da Companhia Siderúrgica Nacional e, no plano institucional, no estabelecimento de uma Comissão Mista que, de 1951 a 1953, formulou, com base em novo esforço de cooperação técnica americana (missão Abbink), um diagnóstico sobre os chamados “pontos de estrangulamento” da economia brasileira – sobretudo de infra-estrutura –, com algumas sugestões e recomendações para seu encaminhamento, entre elas uma relativa ao estabelecimento de um banco central.

Antes disso, entretanto, foi formulado, durante o governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), o Plano Salte, mais orientado, com base em trabalhos técnicos do Dasp, a resolver essas questões setoriais, mediante adequado ordenamento orçamentário, do que voltado para uma concepção abrangente de planejamento estratégico de governo. Como salientado pelo Professor Palazzo, “o plano Salte era modesto em suas pretensões, embora tivesse objetivos de grande alcance para a época”.¹ Das fontes de recursos previstas, 60% viriam do orçamento da União e 40% do financiamento externo, o que explica, talvez, a

insistência da diplomacia brasileira nessa época com o estabelecimento de um “plano Marshall” para a América Latina, evidenciada, por exemplo, por ocasião da conferência americana que constituiu a Organização dos Estados Americanos, em março de 1948 em Bogotá.²

De fato, no caso do Salte, não se tratava de um plano econômico completo, mas de uma organização dos gastos públicos, que tampouco pôde ser implementado integralmente, em função de dificuldades financeiras, não apenas de natureza orçamentária mas, igualmente, devido à relativa carência de financiamento externo. Como indicou um estudioso, “A natureza do Plano Salte não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou de programas que o influenciassem. Tratava-se, basicamente, de um programa de gastos públicos que cobria um período de cinco anos. Ele conseguiu, entretanto, chamar a atenção para outros setores da economia defasados em relação à indústria e que poderiam, conseqüentemente, impedir um futuro desenvolvimento.”³

Na mesma época, a busca de uma solução ao problema da escassez de petróleo, vinculado ao da dependência externa, acabou resultando num maior envolvimento do Estado no domínio econômico, ao ser determinado, mais adiante, o estabelecimento do monopólio da União nessa área e a criação de uma empresa estatal, a Petrobras (1953). Ao mesmo tempo ocorria a fundação do órgão fundamental para a consecução dos esquemas de financiamento dos novos projetos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), aliás uma das recomendações da Comissão Mista Brasil–Estados Unidos. Deve-se ressaltar, contudo, que a instabilidade política brasileira, típica da República de 1946, constituiu-se em notável entrave, não apenas para iniciativas de planejamento econômico, como também para o próprio processo de administração governamental corrente.⁴

O debate econômico em curso, polarizado entre os adeptos de uma administração tradicional, ou ortodoxa, da economia – entre os quais se destacavam seguidores do economista Eugenio Gudín –, e os partidários do planejamento estatal, ainda que indicativo – corrente em grande medida identificada com os chamados “desenvolvimentistas” –, contribuiu para certa descontinuidade da ação governativa, quando não para a superposição de medidas contraditórias em matéria de políticas macroeconômicas e setoriais. Cabe igualmente colocar o processo de desenvolvimento brasileiro na segunda metade do século XX, com suas tendências de expansão (como durante a fase do “milagre”, entre 1968 e 1974) e de declínio relativo (nas duas décadas seguintes), no contexto do grande crescimento do comércio mundial e da intensificação dos fluxos financeiros internacionais, tanto sob a forma dos investimentos diretos como na modalidade dos empréstimos comerciais. Ainda que as taxas de crescimento no Brasil tenham sido significativas nos anos 50, a expansão demográfica contribuiu em grande medida para reduzir o ritmo do crescimento per capita, como evidenciado pela comparação com a experiência de outros países que também estavam crescendo rapidamente nesse período, como a Alemanha e o Japão, por exemplo.

Taxas médias de crescimento do PIB per capita		
Países	1950-1960	1960-1967
Brasil	2,9	1,1
República Federal da Alemanha	6,8	3,1
Coréia do Sul	2,5	5,1
Espanha	2,6	7,2
Estados Unidos	1,1	3,6
Taiwan	3,8	7,1
Japão	7,2	8,6

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

-
- ¹ Cf. José T. Palazzo, "O Planejamento do Desenvolvimento Econômico – o caso brasileiro", op. cit., p. 4.
- ² Cf. Paulo Roberto de Almeida, "A Diplomacia do Liberalismo Econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a Presidência Dutra", in José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, vol. I: Crescimento, modernização e política externa, São Paulo: Cultura Editores associados, 1996, p. 173-210.
- ³ Cf. Werner Baer, *A Economia Brasileira*, São Paulo: Nobel, 1996, p. 75.
- ⁴ Ver, a propósito, Robert T. Daland, *Brazilian Planning: development, politics and administration*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1967.