

ANÁLISE COMPARATIVA DO PLANO DE METAS COM O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

Everlam Elias Montibeler¹

everlamelias@gmail.com

Danillo Dias de Lima²

danilloddl@gmail.com

Paulo Sergio Pereira³

pspereira2@ibest.com.br

Rodrigo Hiroshi Utinói⁴

rodrigo84eco@hotmail.com

RESUMO

Este trabalho apresenta uma análise das políticas econômicas que envolveram o Plano de Metas e o Programa de Aceleração do Crescimento, dos governos dos presidentes Juscelino Kubitschek e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente. A política econômica do governo JK caracterizou-se por um posicionamento desenvolvimentista, tendo como os principais feitos a execução da construção de Brasília e a implementação do Plano de Metas. Este último, por sua vez, foi um dos grandes marcos da industrialização brasileira. Na história mais recente, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi implementado o Programa de Aceleração do Crescimento, que, assim como o Plano de Metas, tinha de forma prioritária resolver questões estruturais do país.

Palavras-chave: desenvolvimento, estrutura, crescimento

ABSTRACT

¹ Dr. Everlam Elias Montibeler (Universidade Federal de Mato Grosso do Sul)

² Acadêmico do curso de Ciências Econômicas. (danilloddl@gmail.com)

³ Acadêmico do curso de Ciências Econômicas. (pspereira2@ibest.com.br)

⁴ Acadêmico do curso de Ciências Econômicas. (rodrigo84eco@hotmail.com)

This paper presents an analysis of the economic policies involving the Target Plans and the Growth Acceleration Program, in the governments of presidents Juscelino Kubitschek and Luiz Inácio Lula da Silva, respectively. The government of Juscelino Kubitschek was characterized by a developmental position of economic policy, having as main executions the construction of Brasília and the implementation of the Target Plan. The latter was one of the great landmarks of Brazilian industrialization. In more recent history, under President Luiz Inácio Lula da Silva's government, the Growth Acceleration Program was implemented, which, like the Target Plan had to address structural issues as a priority in the country.

Keywords: development, structure, growth

INTRODUÇÃO

Na visão de muitos estudiosos, as estratégias econômicas de industrialização dos países sul-americanos no período posterior a Segunda Grande Guerra, foram ineficientes para que houvesse desenvolvimento econômico prolongado, graças a fortes inflações e endividamentos. Todavia, para outros pensadores, este período foi o marco da retirada de alguns países da singularidade produtiva do setor primário para a produção de bens manufaturados, e que os sortilégios foram um preço a se pagar pela transição.

A política econômica dominante nos anos 50, que se baseava na meta de superação do subdesenvolvimento através do crescimento produtivo industrial com participação ativa do estado, ficou conhecida como desenvolvimentismo. Este modelo predominou neste período na economia brasileira, principalmente quando analisado o programa Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek, que visava aumentar o peso da base industrial sobre a economia do país.

“..., o Plano de Metas logrou concretizar uma sólida base industrial, que possibilitaria posteriormente a diversificação da pauta de exportações brasileiras.” (NETO, 1996, p.17)

Outra importante experiência da economia brasileira, mais recente, e que nos levou a políticas desenvolvimentistas, foi o Programa de Aceleração do Crescimento implementado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Possuía um objetivo de sanar problemas estruturais e, através disso, estimularia a produção e, consequentemente, o crescimento econômico. Política esta muito semelhante à de JK.

“O PAC é [...] um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país”. (BRASIL, 2010)

Perante a grande importância social que cobre os objetivos destes dois importantes planos de políticas econômicas desenvolvimentistas, é que contextualizaremos suas especificidades de forma comparativa em suas diretrizes, para que, com maior conhecimento destes fatos econômicos, tenhamos maior discernimento da abrangência dos possíveis impactos na economia brasileira.

CONTEXTUALIZAÇÃO POLÍTICA E ECONÔMICA

A primeira política econômica que abordaremos, o Plano de Metas, ocorreu num período pós-guerra, responsável por grandes mudanças na composição da economia política mundial. Um exemplo clássico é o desmontamento das potências econômicas, por um lado, os Estados Unidos da América, à frente do modelo capitalista, e, por outro, a União Republicana Socialista Soviética liderando o bloco comunista.

O governo de Juscelino Kubitschek, que durou entre os anos de 1956 e 1961, tinha como maior objetivo a superação do subdesenvolvimento através de políticas econômicas expansionistas, traduzidas no lema de sua campanha “50 anos em 5”.

Para a formulação do Plano foi utilizado uma técnica instrumental de planejamento, até então pouco conhecida no país, no intuito de viabilizar seus planos político-econômicos de desenvolvimento da industrialização. Técnica esta que no contexto mundial ficou conhecida como a saída do subdesenvolvimento por meio da industrialização. (LACERDA et al., 2006)

Estas medidas foram colocadas em prática através do Plano de Metas, que tinha como foco desenvolver os setores energéticos, transporte, alimentação, indústria de base, educação e a construção de Brasília. Seu financiamento operava em um tripé

econômico dividido entre investimento estatal, investimento privado de capital externo, e investimento de capital privado nacional.

Nossa outra política econômica em destaque é o Programa de Aceleração e Crescimento (PAC), implementada no segundo mandato do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Tinha como objetivo fundamental promover o crescimento econômico por meio da solução de problemas estruturais, diminuindo custos produtivos, e aumentando a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Em seu planejamento foi estipulado para os primeiros quatro anos, investimentos chave em três principais áreas de infraestrutura, transporte, energia, e habitações. Acreditava-se que estes seriam os principais setores deficitários estruturais, e que ao mesmo tempo, seriam os grandes demandantes de mão-de-obra para a execução de suas reformas, gerando empregos e desencadeando um maior desenvolvimento social. Posteriormente, investimentos em recursos hídricos mostraram a preocupação com os recursos ambientais.

Este programa foi composto das somas dos investimentos diretos e indiretos do setor público e investimentos privados. É válido destacar a importância participação de entidades neste financiamento como a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco do Brasil. (BRASIL, 2007)

INSTRUMENTOS

Logo no início do governo JK, Juscelino cria seus grupos executivos, que unia o setor público e o privado no intuito de coordenar e executar o Plano de Metas. Cria-se o Conselho de Desenvolvimento, que dava ao presidente poder para executar as medidas necessárias e fugir da burocracia estatal. Vários grupos executivos divididos em setores faziam seus estudos e aplicação dos planos. Entre os órgãos se destaca o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que tinha sido criado no governo de Vargas e, agora, assumia um papel muito importante nos estudos necessários e implementação do Plano.

Para o Plano ser efetivamente implementado, foram criados grupos executivos visando principalmente solucionar os aspectos deficitários junto às reais necessidades do setor privado. Os grupos eram, em geral, colegiados formados por representantes

públicos e privados, para que, de forma conjunta, houvesse a formulação das políticas a serem executadas voltadas às atividades industriais. Entre eles podemos destacar o grupo executivo da indústria automobilística (Geia), da construção naval (Geicon), de máquinas agrícolas e rodoviárias (Geimar), de indústria mecânica pesada (Geimap), de exportação de minério de ferro (Gemf) e material rodoviário (Geimf). (LACERDA et al., 2006).

O Plano de Metas só foi possível ser aplicado através de estudos feitos anteriormente ao seu governo, estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e a Comissão mista Brasil - Estados Unidos, que já estava estudando pontos de estrangulamento como obstáculos do crescimento econômico. Alguns deles, ainda não solucionados de forma plena, como os de energia, transporte e desenvolvimento de uma indústria de bens de produção e tecnologia, já eram apontados por estes estudos.

Para financiar os gastos do governo com estas medidas, dever-se-ia obter recursos para ampliar os investimentos e facilitar a entrada de capital externo, e com isso, a balança de pagamentos não seria comprometida. Na realização destes, destacam-se as instruções 70⁵ e 113⁶, por darem condições suficientemente favoráveis para a importação de bens de produção, e a entrada de recursos internacionais, barateando a produção e facilitando a remessa de lucros. Tais medidas tornaram o ambiente extremamente atrativo e favorável para as empresas estrangeiras se instalarem.

*“O programa de Metas dependia amplamente do financiamento externo - que era, nas condições da época, o recurso mais viável – para implementação.”
(BENEVIDES, 1979, p.191)*

Neste período, o maior empecilho da viabilização do Plano de JK foi à captação de recursos externos. Com um cenário de recuperação da Europa e de tensão pelos atritos diplomáticos da Guerra Fria, se tornara muito difícil e custosa a captação de

⁵ Instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) representou o fim do sistema de licenciamento de importações e a criação de um sistema de taxas múltiplas com leilões cambiais. Promulgada em outubro de 1953.

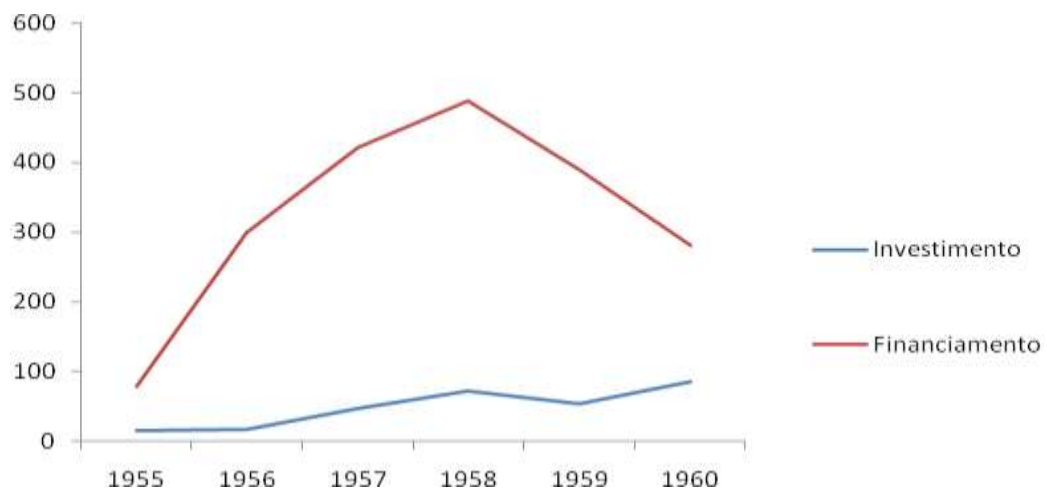
⁶ Instrução 113 da SUMOC, que autorizava a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) a emitir licenças de importação de equipamentos sem cobertura cambial. Promulgada em janeiro de 1955.

recursos externos em pontos não considerados estratégicos pelos eixos comunista e capitalista. Fato este, bem contornado por Juscelino com suas instruções e diplomacia.

“..., sabia-se necessário consolidar a atmosfera propícia ao capital de risco criada em 1955 com a Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc),...” (NETO, 1996, p.19).

Figura 1: Disponibilidade de Recursos 1955/60

(Em US\$ milhões)



Fonte: Dados; BNDES, Plano de Metas, (1996). Elaborado por autores.

A Instrução 70, criada em 1953, como forma de controlar, também, a importação e exportação, é um bom exemplo de intervenção do estado de forma direcionadora. Ela introduzia taxas fixas e múltiplas de câmbio, cobrando ágios e dando bonificações, sendo as bonificações para os exportadores, e os ágios restritivos aos importadores, no intuito de controlar a balança comercial e, conseqüentemente, a inflação.

“O núcleo da política econômica de Kubitschek consistiu na congregação da iniciativa privada - acrescida substancialmente de capital e tecnologia estrangeiros – com a intervenção contínua do Estado, como orientador dos investimentos através do planejamento.” (BENEVIDES, 1979, p.202)

A Instrução 113 permitia a compra de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial como investimento direto, ou seja, permitia às empresas a aquisição de

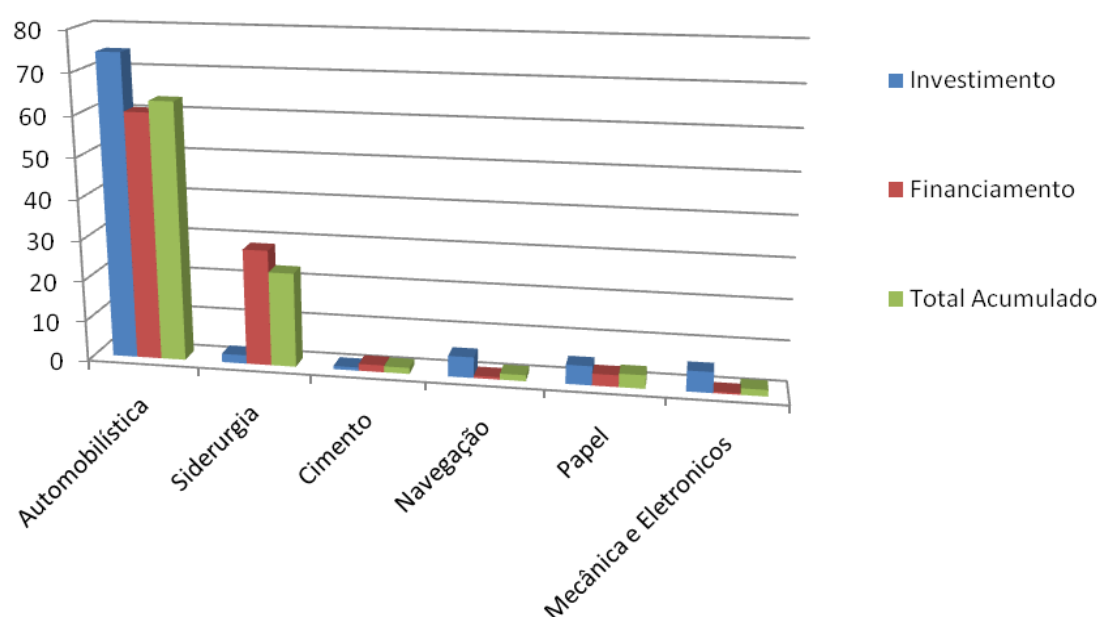
máquinas e insumos produtivos sem ter o equivalente cambial em moeda nacional. Esta medida resultou na atração de mais capital estrangeiro.

Juntas, as duas instruções davam aos investidores um ambiente com menor burocracia, propício ao investimento, viabilizando a aliança do capital nacional e estrangeiro, possibilitando o desenvolvimento de indústrias importantes no Brasil.

“... entre 1955 e 1961 mais de US\$ 2 bilhões foram investidos na indústria brasileira por meio de financiamentos ou capital de risco que ingressaram no país através da Instrução 113 da Sumoc, sendo que deste total mais de 80% direcionavam-se para setores básicos, em particular as indústrias automobilística e siderúrgica.” (NETO, 1996, p.19)

Figura 2: Recursos Externos para Indústrias Básicas – 1955/59

(Em % do Total)



Fonte: Dados; BNDES, Plano de Metas, (1996). Elaborado por autores.

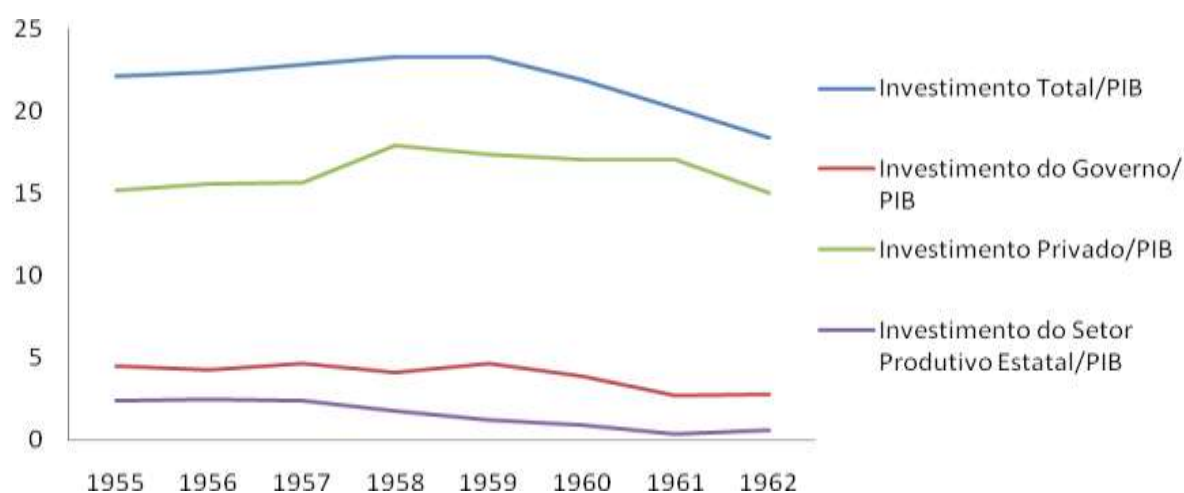
Segundo Orenstein e Sochaczewski (1989) citado por Neto (1996), para promover o desenvolvimento do país, o Plano de Metas se mostrou um complexo esquema de incentivos e desincentivos através da caracterização por créditos subsidiados e taxações em setores selecionados, gastos do estado em melhorias da infra-

estrutura, e, ao mesmo tempo, estabelecer uma proteção razoável ao mercado nacional em relação à forte competição de produtos importados.

Não havia um planejamento tão detalhado do financiamento do Plano de Metas, quanto da suas diretrizes de investimento. Muitas vezes, recursos por meio de diplomacia e manobras políticas foram captados, gerando assim, uma pressão sobre as instituições internas financiadoras, como o BNDE e o Banco do Brasil, ao final do mandato de Kubitscheck.

Figura 3: Investimentos em relação ao PIB – 1955/62

(Em % do Total)



Fonte: Dados; BNDES, Plano de Metas, (1996). Elaborado por autores.

O grande problema interno desta política de JK foi a incapacidade de financiar as medidas de forma não inflacionária, pois nenhum plano de financiamento dos recursos domésticos foi elaborado para sustentar este crescimento industrial. Por questões políticas e institucionais, a saída para a busca de recursos foi derivada da Instrução 70 da Sumoc.

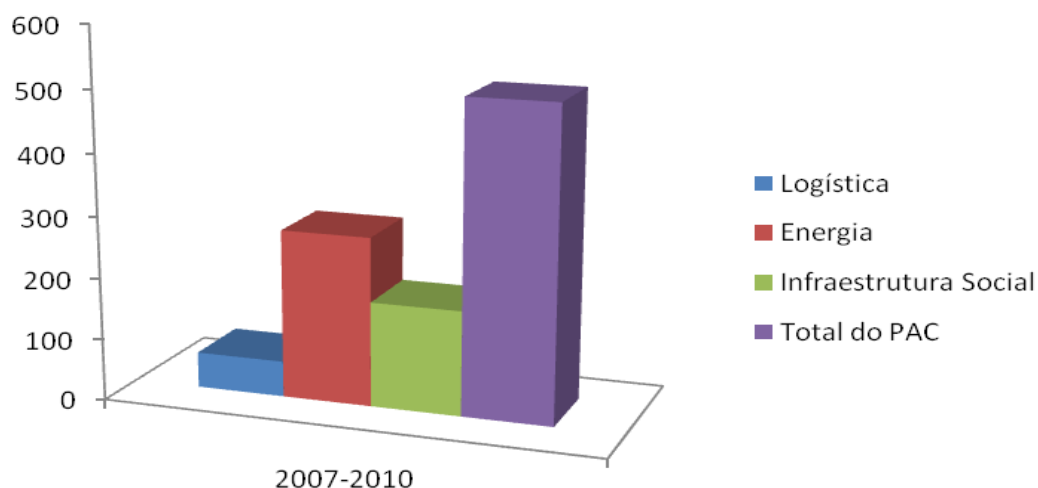
“..., o regime de taxas múltiplas de câmbio introduzido em 1953 pela Instrução 70 da Sumoc acabou se tornando uma importante fonte de receita não-orçamentária,...” (NETO, 1996, p.26)

Com relação ao Programa de Aceleração e Crescimento (PAC), criado no governo Lula, estimou-se em seus primeiros quatro anos, um investimento de R\$ 503,9 bilhões apenas em infraestrutura, distribuídos em transporte energia, habitações e

recursos hídricos. Destes, R\$ 58,3 bilhões foram estimados para uso em infraestrutura logística, R\$ 274,8 bilhões em energia e R\$ 170,8 bilhões em infraestrutura social e urbana. Um maior investimento em infraestrutura possibilita, simultaneamente, um aumento de produtividade e uma diminuição das desigualdades entre classes sociais. O governo federal pretende, assim, garantir uma explosão de crescimento econômico, refletido pela aceleração do desenvolvimento sustentável em todas as regiões do país. (BRASIL, 2010).

Figura 4: Investimento em Infra-estruturar entre 2007/10

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Dados; Relatório de Balanço do PAC, (2010). Elaborado por autores.

O investimento em Infraestrutura Logística possui como foco a construção e ampliação das vias de transporte (vias rodoviárias e ferroviárias, aeroportos e hidrovias). Quanto à Infraestrutura Energética, o objetivo será a geração e transmissão de energia elétrica e a produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. O dinheiro investido em Infraestrutura Social e Urbana engloba melhorias em saneamento, habitação, metrô, trens urbanos e recursos hídricos, além da universalização do programa Luz para Todos.

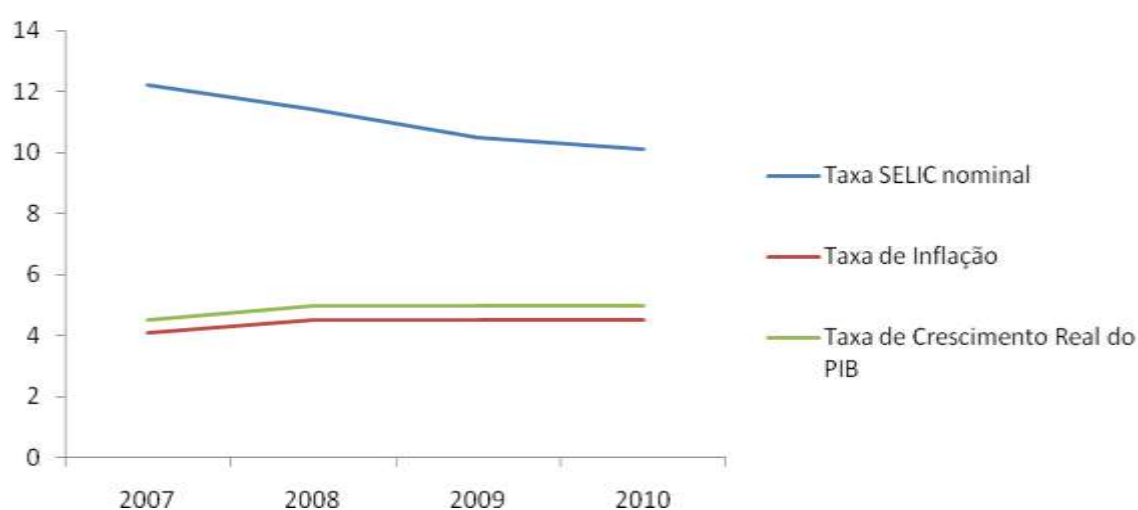
O programa busca aceleração de crescimento em diversas áreas, incentivando a expansão de áreas já em expansão, através da busca de um aumento de eficiência nos principais setores da economia, e ativando áreas que se encontram com uma taxa de

crescimento menos abrangente. Assim, o Brasil poderá situar-se num patamar mais elevado, de país desenvolvido.

Assim como no Plano de JK, a viabilização do programa depende de parcerias entre o setor público e o investidor privado, indicando uma participação ativa do governo em influenciar o direcionamento da estabilidade do mercado por políticas monetárias e o controle inflacionário.

Figura 5: Taxa SELIC, Inflação, e crescimento do PIB – 2007/10

(Em %)



Fonte: Dados; Relatório de Balanço do PAC, (2010). Elaborado por autores.

Um dos pilares do PAC é a desoneração de tributos, a fim de reforçar o ambiente de estabilidade propício para investimentos externos. Inicialmente, a diminuição de impostos e contribuições de investidores externos provocará uma renúncia fiscal estimada em R\$ 6,6 bilhões. Entretanto, como resultado do aumento de investimento estrangeiro, o crescimento econômico permitirá novos investimentos em infraestrutura e novas desonerações. (BRASIL, 2010)

O PAC reúne investimento em infraestrutura e medidas econômicas, visando à estimulação dos setores produtivos. Dentre as medidas econômicas para o crescimento econômico do país encontram-se: Estímulo ao Crédito e ao Financiamento, Melhoria do Ambiente de Investimento, Desoneração e Administração Tributária, Medidas Fiscais de Longo Prazo e Consistência Fiscal.

As medidas criadas pelo PAC destinadas a elevar o crédito de pessoas físicas baseiam-se no financiamento de longo prazo, principalmente por parte da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) será um potente indutor de investimentos em infra-estrutura, gerando novos postos de trabalho, o que beneficiará o próprio FGTS com novos depósitos. A partir de recursos do FI-FGTS, foi criado o Fundo de Investimento em Infra-estrutura, com valor inicial de R\$ 5 bilhões para investimento em ferrovias, rodovias, porto e saneamento. Espera-se que o capital investido inicialmente pelo FI-FGTS somados R\$ 12 bilhões de investimentos futuros impulsionem R\$ 56 bilhões em investimentos privados nas obras de infraestrutura do País. Além disso, medidas como a concessão de um crédito de R\$ 5,2 bilhões pela Caixa Econômica Federal para aplicação em saneamento básico e habitação para a população, a ampliação do limite de crédito do setor público para investimentos em saneamento ambiental e habitação em R\$ 6 bilhões e a redução dos spreads do BNDES para infraestrutura (principalmente na área de energia), logística (ferrovias, rodovias, aeroportos, portos e terminais) e desenvolvimento urbano (transporte urbano e saneamento ambiental) favorecem a expansão econômica do país. (BRASIL, 2010).

As principais medidas para a melhoria do ambiente de investimento estão a recriação da SUDAM e da SUDENE, vinculadas ao Ministério da Integração Nacional, visando incentivar novos investimentos nas regiões Norte e Nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, buscando diminuir as desigualdades regionais existentes. A Reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), já em tramitação no Congresso Nacional, tem por objetivo a criação de um ambiente legal com o livre funcionamento dos mercados e o investimento privado.

RESULTADOS ECONÔMICOS

A grande marca negativa do governo JK foi ter aumentado de forma exponencial o endividamento externo e deixado uma herança inflacionária para o governo de Jânio Quadros. De certa forma devido ao Plano de Metas não ter como se financiar através de poupança interna, e a construção de Brasília ter consumido muitos recursos, o país já vinha tendo problemas por continuar a proteção ao café, que sofria uma forte queda nos

preços por conta do excesso de oferta no mercado internacional. Foi de uma importância crucial o avanço da industrialização, tirando o Brasil da dependência exclusiva da exportação de bens primários.

“... a construção da nova capital federal revelar-se-ia injustificável sobe qualquer ótica que siga o mínimo de racionalidade econômica. Junte-se a isso o volume expressivo de recursos gastos na compra de café,...”. “Neste contexto, seria absolutamente surpreendente se a inflação e a dívida externa (particularmente de curto prazo) não se acelerassem, como de fato ocorreu no governo Kubitschek.” (NETO, 1996, p.27)

Apesar das críticas e problemas enfrentados, o Brasil experimentou grande crescimento econômico, mostrando que o país poderia superar um estado conformismo predestinado do subdesenvolvimento e passar a se industrializar, assim como o pensamento “cepalino” pregava.

Segundo Faro & Quadros (citado por Dias, 1996), entre os anos de 1956 e 1960, no Brasil houve um crescimento econômico a taxas médias de 8,1% ao ano, inédita na história do país, atingindo seu maior patamar de 10,8% em 1958.

O Brasil não tinha ainda um mercado de capitais suficientemente grande e desenvolvido que poderia atender a demanda de divisas para execução do audacioso Plano de Metas, por isso, teve de se abrir a entrada de capital externo, e até mesmo permitir elevar o nível de endividamento.

“... Para que Juscelino conseguisse materializar o slogan (50 anos em 5) de seu Plano de Metas, só seria possível com o auxílio de capital externo. Sendo alvo de um dos dilemas mais complexos dos confrontos de pensamentos econômicos vigentes no Brasil e na América Latina, que é entre crescer através de dívida.” (LACERDA et al., 2006, p.41)

Em relação ao PAC, o governo fez com que o nível de investimentos no país ultrapassasse a meta de R\$ 503,9 bilhões, chegando a R\$ 619 bilhões na totalidade dos últimos quatro anos, incluindo recursos da iniciativa privada, ajudando o país a minimizar e se recuperar dos impactos causados pela crise de 2008. O crescimento médio ficou em torno de 4% neste período.

Dentre as principais medidas fiscais de longo prazo estão a Política de Longo Prazo de Valorização do Salário Mínimo (reajuste anual do valor do salário mínimo iguais à inflação acrescida da taxa de crescimento real do PIB com dois anos de defasagem), a Agilização do Processo Licitatório, a Extinção de Empresas Estatais em Processo de Liquidação (proporcionando uma redução de gastos públicos no médio e longo prazo) e a Melhora na Gestão da Previdência Social. (BRASIL, 2010)

Entre os anos de 2007 e 2010, os investimentos públicos saltaram de 1,62% em 2006, para o patamar de 3,27% do PIB no encerramento de 2010, fato atribuído graças à redução da taxa de juros e prolongamento dos prazos de quitação. (BRASIL, 2011)

Das grandes obras estruturais do programa, podemos destacar o início da construção das hidrelétricas Santo Antônio, Jirau e Belo Monte. Também foram concluídos 6.377 quilômetros de pavimentação rodoviária e 909 de ferroviárias. Contou com 3.776 quilômetros de gasodutos, 12 novos campos extrativos e 12 novas plataformas de petróleo e gás. (BRASIL, 2011)

Os resultados do Programa de Aceleração e Crescimento agiram sobre um ponto de extrema deficiência estrutural do país, que desencadeou positivamente em um novo programa chamado PAC2, que tem o objetivo de reforçar e ampliar as diretrizes de investimento tomadas pelo primeiro programa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho podemos perceber que apesar de o Plano de Metas e o Plano de Aceleração do Crescimento se caracterizarem fundamentalmente como programas de crescimento econômico, o contexto, as medidas adotadas e os efeitos econômicos sobre a política macroeconômica foram significativamente diferentes. Enquanto os cinco anos da política econômica do governo JK promoveu um crescimento econômico a base de desajustes econômicos de longo prazo, o programa de crescimento econômico do governo Lula foi comedido, no sentido que promoveu uma política de curto prazo que sustentaria a estabilidade de preço no longo prazo. Talvez a diferença fundamental em se conduzir a política econômica em direção ao crescimento econômico de ambos governos seja uma questão de conjuntura econômica ou conjuntura política, dado que o mandato de um presidente somente poderia durar por cinco anos e não havia mecanismos de controle fiscal como é o da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O que priorizou foi, sobre tudo, identificar as naturezas dos problemas que os planos tentaram sancionar e analisar a natureza da política econômica adotada nos distintos governos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENEVIDES, M. V. M.. **O governo Kubitschek**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 302 p.

BIELSCHOWSKY, R.. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004. 480p.

BRASIL. **Balanco dos 4 anos (PAC)**. Brasília: Governo Federal, 2011. Disponível em: < <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/11o-balanco-4-anos> >. Acessado em 28 de julho de 2011.

BRASIL. **Relatório do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília: Governo Federal, 2010. Disponível em: <www.brasil.gov.br>. Acessado em 28 de julho de 2011.

DIAS, J. L. **BNDES e o Plano de Metas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, 1996. 153 p.

LACERDA, A. C. et al. **Economia Brasileira**. 3. Ed. São Paulo: Saraiva. 2006. 304 p.

NETO, D. M. P. **O BNDES e o Plano de Metas**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Departamento de Relações Institucionais, 1996. 153p.