

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

FACULDADE DE DIREITO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

VITOR HUGO PONTES BUTRAGO

O II PND (1975-1979) E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO BRASILEIRA

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- B991i Butrago, Vitor Hugo Pontes.  
O II PND (1975-1979) e a experiência de planejamento brasileira / Vitor Hugo Pontes Butrago. – 2016.  
54 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Curso de Direito, Fortaleza, 2016.  
Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.
1. Direito Econômico. 2. Desenvolvimento. 3. Planejamento Econômico. 4. II PND. I. Título.  
CDD 340
-

VITOR HUGO PONTES BUTRAGO

O II PND (1975-1979) E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral

FORTALEZA

2016

VITOR HUGO PONTES BUTRAGO

O II PND (1975-1979) E A EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO BRASILEIRA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral

Aprovada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gustavo Cesar Machado Cabral (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof. Me. Álisson José Maia Melo

Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Mestrando Felipe Felix e Silva

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Mardônio Freire Junior (*in memoriam*).

## AGRADECIMENTOS

Concedei-me, Senhor, a agudeza de entender, a capacidade de reter, a sutileza de relevar, a facilidade de aprender, a graça abundante de falar e escrever. Ensinai-me a começar, regei-me no continuar e no perseverar até o término<sup>1</sup>.

À Raisa e Hanna, com amor. Aos meus pais, Batista e Valéria, e ao meu irmão, Kalil, pelo carinho, cuidado e respeito característico de nossa convivência familiar. Aos meus sogros, Ernani e Suely, e à minha cunhada, Laís, pelo auxílio prestado. O apoio de vocês, principalmente nas semanas que antecederam o término desta monografia, foi decisivo! As renúncias serão recompensadas. Ao meu compadre, Carlos, por ter aceitado participar de nossa família.

Ao amigo e orientador, Prof. Gustavo César Machado Cabral, pela dedicação, responsabilidade e capacidade técnica com que exerce o magistério. Os méritos – poucos - deste trabalho a ele devem ser creditados, enquanto os erros e omissões – muitos - são de minha exclusiva responsabilidade.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Álisson José Maia Melo e Felipe Félix e Silva, por aceitarem o convite para compô-la e pelas críticas e contribuições oferecidas na defesa do presente trabalho.

À Faculdade de Direito do Ceará e todos os servidores, terceirizados e professores que a compõem, especialmente: José Cândido Lustosa Bittencourt de Albuquerque, William Paiva Marques Junior, Hugo de Brito Machado Segundo, João Luis Nogueira Matias, Juliana Diniz Cristine Campos, Raimundo Bezerra Falcão, Raquel Cavalcanti Ramos Machado, Sérgio Bruno Araújo Rebouças e Tarin Cristino Frota Mont'alverne.

Ao meu querido amigo Jothe Frota e àqueles que se reúnem na Livraria Fortlivros, pelas manhãs, tardes e noites dedicadas à amizade. Agradeço, também, a companhia dos amigos: Antonio Carlos Aragão Filho, Davi Rocha, Guilherme Tosolini Caleff, Halex Bastos, Hugo Dantas, Iago Dias Porto, Mateus Barreto, Matheus Cestaro, Messias Adriano, Ricardo Facundo, Thiago Vasconcelos, Thúlio Mesquita, Victor Hugo Zanocchi, entre outros. Em especial: Lucas Andrade, por contribuir com a revisão do texto.

---

<sup>1</sup> Santo Tomás de Aquino.

Agradeço, também, o convívio com os membros da gestão Compromisso & Atitude do Centro Acadêmico Clóvis Beviláqua (CACB), que tive a honra de participar como Diretor Financeiro de julho de 2013 a junho de 2014.

Agradeço a companhia dos membros da Sociedade Acadêmica Fran Martins, grupo de pesquisa em Direito & Economia, orientado pela Profa. Uinie Caminha, nas atividades realizadas no ano de 2014.

A José Élcio Batista, por mostrar-me a importância do conhecimento e a responsabilidade advinda de sua aquisição.

Ao Escritório Samir Jereissati Advogados e equipe, em especial: Carol, Fernando, Lara, Marcelo e Thales, pela amizade e influência decisiva na minha formação profissional.

Aos servidores da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará - Justiça Federal da 5ª Região: Augusto, Dayse, Inácio, Juan, Júlio, Lara, Lucas, Sara, Sávio entre outros.

Ao Escritório Hélio Leitão & Pragmácio Advogados Associados, pela oportunidade concedida, e Thales de Oliveira Machado, pela confiança depositada.

“Sim, mas, ao contrário do que se julga, não são tanto as respostas que me importam, senhor primeiro-ministro, mas as perguntas, obviamente refiro-me às nossas, observe como elas costumam ter, ao mesmo tempo, um objetivo à vista e uma intenção que vai escondida atrás, se as fazemos não é apenas para que nos respondam o que nesse momento necessitamos que os interpelados escutem da sua própria boca, é também para que se vá preparando o caminho às futuras respostas.”

(José Saramago, *As Intermittências da Morte*)

## RESUMO

Este trabalho analisa a experiência de planejamento brasileiro, com atenção a experiência do Governo Geisel (1974 – 1979) e do II PND (1975 – 1979). Divide-se em três partes, além da introdução e da conclusão. Primeiramente, apresenta o âmbito de investigação do direito econômico e a importância do planejamento como fenômeno jurídico. Em seguida, aborda a breve experiência de planejamento brasileira e a formação de seu regime jurídico. Finalmente, analisa as características do II PND: metas, diretrizes, instrumentos de ação e resultados. Identifica no II PND um plano econômico politicamente determinado: dar início a um processo de distensão política lento, gradual e seguro.

**Palavras-chave:** Direito Econômico. Desenvolvimento. Planejamento Econômico. II PND.

## **ABSTRACT**

This paper analyses the Brazilian governmental planning experience, especially the experience of the Geisel government (1974 - 1979) and the II PND (1975 - 1979). It is divided in three parts, besides the introduction and the conclusion. First, it presents the scope of investigation of the economic law and the importance of the governmental planning as a legal phenomenon. Then it covers the brief experience of brazilian governmental planning and the formation of its legal regime. Finally, it analyses the characteristics of the II PND: its goals, guidelines, course of action and results. Identifies in the II PND a politically determined economical plan: to promote a process of political distension, slow, gradual and safe.

**Keywords:** Economic Law. Development. Governmental Planning. II PND.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CPE	Comissão de Planejamento Econômico
CNPIC	Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 O PLANEJAMENTO COMO INSTITUTO DO DIREITO ECONÔMICO</b> .....	14
1.1 Origens do direito econômico.....	14
1.2 O planejamento econômico como fenômeno jurídico.....	18
<b>2 A (BREVE) EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO BRASILEIRA</b> .....	23
2.1 O Estado Novo (1937 - 1945) e as primeiras experiências de planificação no Brasil... 23	
2.2 A controvérsia do planejamento na economia brasileira.....	25
2.2.1 Roberto Simonsen: patrono da indústria brasileira.....	25
2.2.2 Eugênio Gudin: patrono dos economistas brasileiros.....	27
2.3 O amadurecimento do processo desenvolvimentista brasileiro (1945 – 1956).....	29
2.4 O Plano de Metas (1956 – 1961).....	32
2.5 O Plano Trienal (1962 – 1963).....	34
2.6 Desenvolvimento e segurança: o planejamento no regime civil-militar (1964 - 1974) 37	
<b>3 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND (1975 – 1979)</b> 41	
3.1 O Governo Geisel (1974 – 1979).....	41
3.2 O II PND (1975 – 1979): características, metas e instrumentos de ação.....	42
3.3 O II PND como instrumento de legitimação do regime político autoritário.....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	51
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	53



## INTRODUÇÃO

Em dezembro de 1974, no decenário do regime civil-militar (1964-1985), Ernesto Geisel apresenta à Nação aquela que é considerado a última experiência de planejamento econômico da história brasileira (BERCOVICI, 2005, p. 76; MANTEGA, 1997, p. 3).

Em um cenário político-econômico instável, em que países, desenvolvidos e periféricos, viam-se obrigados a adotar políticas econômicas recessivas, com o fim de ajustar o equilíbrio de suas balanças comerciais, que sofriam com sucessivos e crescentes déficits em transações correntes<sup>2</sup>, o Governo Geisel, contrariando as sugestões de economistas próximos do centro decisório do regime civil-militar (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 29), adotou uma política econômica heterodoxa, com forte intervenção estatal, aproximando-se das teses defendidas por economistas críticos do modelo então vigente – reunidos, à época, em instituições como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), instituído por meio da Lei n. 6.151 de 4 de dezembro de 1974, estabelecia desde as primeiras linhas a superação do subdesenvolvimento como meta do Estado brasileiro no período (BRASIL, 1974, p. 3).

Para atingi-la, deu continuidade ao processo de substituição de importações, com ênfase nos setores de bens de capital e insumos básicos (siderurgia, petroquímica, celulose e defensivos agrícolas, por exemplo). Previa, também, um amplo programa de investimentos públicos em infraestrutura energética, telecomunicações, transportes, abastecimento e integração nacional, por meio de políticas de desconcentração industrial, abertura de novas frentes de desenvolvimento e ocupação produtiva, no Nordeste, na Amazônia e no Centro-Oeste.

Essa opção por uma estratégia de ajuste estrutural com foco na redução da dependência externa do país (CARVAZAN, 2008, p. 191) em um cenário econômico recessivo e politicamente instável desperta o interesse de economistas, historiadores econômicos e, recentemente, de juristas, em saber quais as razões econômicas e/ou políticas que fundamentaram o II PND.

Da tese pioneira de Carlos Lessa, *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-76. Sonho e Fracasso*, publicada em 1978, a dissertação de Rafael Luis Spengler, *Racionalidade*

---

<sup>2</sup> Carvazan (2008, p. 191) expõe que o déficit em transações correntes dos países subdesenvolvidos passou de US\$ 11,5 bilhões em 1973, para US\$ 31 bilhões em 1974 e US\$ 37 bilhões em 1975.

*política e econômica no governo Geisel (1974-1979): um estudo sobre o II PND e o projeto de institucionalização do regime militar*, publicada em 2015, há uma questão que norteia toda a produção acadêmica sobre o tema: *qual a racionalidade do II PND?*

Para Pedro César Dutra Fonseca e Sérgio Marley Modesto Monteiro (2008, p. 29-31) é possível identificar duas formas distintas de análise da questão acima exposta: I) a primeira, identifica no II PND uma racionalidade econômica, considerando-o, diante da conjuntura econômica do período, uma estratégia oportuna e promissora, responsável por implementar importantes alterações na estrutura produtiva do país; II) a segunda, contrapondo-se a primeira, defende que o II PND é um programa politicamente determinado, buscando, portanto, no processo histórico do país as razões políticas que o fundamentaram (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 30).

Há uma tendência recente em tratar os fundamentos políticos e econômicos do II PND como questões indissociáveis. Reputa-se como correta essa opção, defendida, entre outros, por Pedro César Dutra Fonseca e Sérgio Marley Modesto Monteiro (2008, p. 31-32):

Não há porque se contrapor ‘racionalidade econômica’ versus ‘racionalidade política’, como se fossem explicações alternativas. Nossa segunda hipótese, então, propõe que ambas podem ser perfeitamente associadas para a reconstituição das motivações e do significado histórico do II PND, não havendo sustentação na tese que as assume como excludentes.

Esta monografia, no entanto, filia-se, preponderantemente, à segunda corrente – não por negar validade à primeira, mas por não dominar o Autor as ferramentas necessárias à análise do plano sob o ponto de vista econômico. Resta ao Autor, portanto, somente o Direito e seus instrumentos de investigação.

Entende-se que o planejamento é o principal – e mais forte – instrumento de alteração da realidade social de que possui o Estado controle. Responsável por coordenar, de forma racional, as ações do Estado em direção a um fim politicamente determinado, ocupa o planejamento posição privilegiada no âmbito do direito econômico, conforme será visto na próxima seção.

Assim, é o II PND objeto de estudo do direito econômico. Essa análise, no entanto, não se restringe, exclusivamente, ao conteúdo normativo do plano. “O planejamento, embora tenha um conteúdo técnico, é um processo político, especialmente nas sociedades que buscam a transformação das estruturas econômicas e sociais”, disse Gilberto Bercovici (2005, p. 70). É essa compreensão do conteúdo político do planejamento que amplia o campo de investigação do direito econômico e permite o desenvolvimento da monografia apresentada.

A questão central deste trabalho é analisar a formação do regime jurídico de planejamento econômico do Estado brasileiro, os planos econômicos elaborados e as estruturas administrativas instituídas, com foco na experiência do Governo Geisel (1974 - 1979) e do II PND (1975 – 1979). Pretende, portanto, contribuir com a análise da experiência de planejamento brasileira, por meio de uma revisão da produção bibliográfica de economistas, juristas e executivos de documentos normativos sobre o assunto, com vistas à compreensão dos antecedentes e razões da falência do planejamento do setor público iniciada na década de 80.

A monografia é dividida em três partes, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, após breve apresentação das origens, conceituação, objeto e método do direito econômico, analisar-se-á a importância do instituto do planejamento como processo político, como meio de expressão da vontade estatal. No segundo capítulo, apresentar-se-á a (breve) experiência de planejamento brasileiro, com atenção aos planos econômicos e estruturas administrativas responsáveis pela programação econômica no período de 1930 a 1970. No terceiro capítulo, analisar-se-á a última experiência de planejamento econômico da história brasileira (BERCOVICI, 2005, p. 76; MANTEGA, 1997, p. 3): o II PND. Qual a posição do II PND no histórico de planejamento econômico no Brasil? De que modo a ideologia política autoritária do regime civil-militar se manifestou no II PND? Quais as suas razões políticas?

# 1 O PLANEJAMENTO COMO INSTITUTO DO DIREITO ECONÔMICO

## 1.1 As origens do direito econômico

Controvérsia há acerca do conceito de direito econômico<sup>3</sup> – como há em relação a todos os outros ramos do Direito -, de quais são as suas características distintivas e quais os institutos que constituem o seu campo de investigação.

Gilberto Bercovici empreendeu em *As Origens do Direito Econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza* (2013) breve pesquisa sobre essa controvérsia conceitual. De disciplina jurídica da organização industrial (Heinrich Lehmann) ou direito de organização da economia da guerra (Richard Kahn) - conceitos vigentes no fim do século XIX e início do século XX - o direito econômico assumiu após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) posição privilegiada. Abandonou-se o caráter excepcional, transitório e intermediário que o caracterizava para tornar-se disciplina autônoma imprescindível à nova posição do Estado e do direito em relação à economia (BERCOVICI, 2013, p. 255-259). A propósito, manifestou-se o autor (2013, p. 253):

A concepção de um direito econômico é fruto das transformações do início do século XX. Transformações estas vinculadas às forças da industrialização e da urbanização que se ampliaram a partir da segunda metade do século XIX e aos conflitos sociais, políticos e econômicos neste processo.

Assim posicionou-se Fabio Konder Comparato (1978, p. 455) ao afirmar que “o direito econômico nasce com a primeira guerra mundial, que representa de fato o fim do século XIX e o superamento (sic) de uma certa concepção clássica da guerra e da economia”.

A necessidade de reconstrução dos Estados nacionais, profundamente desestruturados pelo conflito bélico precedente, e os crescentes conflitos sociais, políticos e econômicos decorrentes das transformações produtivas, urbanas e demográficas ocorridas no século XIX, evidenciaram o esgotamento do modelo liberal então vigente. Fez-se necessário, para satisfazer as necessidades coletivas do pós-guerra, o aumento do controle estatal sobre as

---

<sup>3</sup> Quanto a sua existência não há dúvidas. Basta a lição de Eros Roberto Grau: “Tema que importa ainda considerar, neste passo, é o da concepção de Direito Econômico. Não pretendo – é evidente – nesta oportunidade, no alinhamento dos argumentos que se seguem, postular a preferência dogmatizada, por esta ou aquela das suas perspectivas de consideração. Já não tem mais razão de ser o debate, academicamente despropositado, a respeito da ‘existência’ do Direito Econômico. Argumentação que a negue já de há muito é qualificável como do mesmo teor daquela segundo a qual só argumenta com princípios jurídicos aquele que não encontra Direito a fundamentar sua pretensão. Essa ‘existência’, entre nós, é hoje afirmada em sede constitucional – art. 24, I, da Constituição de 1988”. (GRAU, 2015, p. 146-147).

atividades econômicas, direcionando-as ao cumprimento de programas politicamente determinados.

O Direito, portanto, como bem observou Fabio Konder Comparato (1978, p. 358), “deixa-se assim penetrar de conteúdo econômico, ao mesmo tempo em que a Economia torna-se sempre mais administrativa ou regulamentada, isto é, jurídica”.

É nesse período em que há o florescimento do constitucionalismo social<sup>4</sup>:

As Constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial têm algumas características comuns - particularmente, a declaração ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos chamados direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos. [...] Em torno destas Constituições, adjetivadas de sociais, programáticas ou econômicas, vai se dar um intenso debate teórico e ideológico. (BERCOVICI, 2005, p. 11)

A partir do Estado Social “o conflito é incorporado ao texto constitucional, que não representa mais apenas as concepções da classe dominante, pelo contrário, torna-se um espaço onde ocorre a disputa político-jurídica” (BERCOVICI, 2013, p. 258).

Centra-se essa disputa na apropriação do excedente resultante do processo produtivo. “Toda coletividade humana é capaz de criar um excedente que gera a acumulação de capital, de que grupos minoritários têm sabido apropriar-se, em termos permanentes ou ocasionais”, disse Raimundo Bezerra Falcão (2013, p. 91). A esse excedente dá-se o nome riqueza.

No constitucionalismo social, atribuiu-se ao Estado a competência de redistribuir essa riqueza, em favor do bem-estar social. A partir do século XX, esse processo distributivo (ou redistributivo) constitui-se no objetivo fundamental do Estado<sup>5</sup>. Para o Estado contemporâneo, principalmente os periféricos, a promoção do desenvolvimento constitui-se no fundamento de sua existência. A expansão<sup>6</sup>, independentemente da ideologia vigente, torna-se o fim da Política Econômica do Estado (COMPARATO, 1978, p. 464).

---

<sup>4</sup> A mais célebre das constituições elaboradas no contexto do constitucionalismo social (século XX), que influenciou as elaboradas posteriormente, foi a Constituição de Weimar (BERCOVICI, 2005, p. 14).

<sup>5</sup> Por exemplo: art. 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, incisos II e III.

<sup>6</sup> Sabe-se que o termo *expansão* é constantemente criticado por não expressar o sentido de *desenvolvimento*, no entanto opta-se por mantê-lo por ser o termo utilizado por Fabio Konder Comparato. Para uma análise das distinções semânticas existentes em *desenvolvimento*, *crescimento econômico*, *progresso*, *evolução*, *revolução* e *outros* ver: FALCÃO, Raimundo Bezerra. Direito Econômico: teoria fundamental. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 90-102.

Assim, viu-se o Estado liberal em situação de impotência, sem autonomia frente a determinados grupos sociais – àquelas elites econômicas e burocráticas que tradicionalmente apropriavam-se (e apropriam-se) do excedente em disputa.

Pontuais, intermitentes e setoriais, os tradicionais institutos de intervenção econômica mostravam-se insuficientes à satisfação das necessidades da sociedade nacional. A clássica divisão do direito<sup>7</sup> - público e privado – e a prevalência no ordenamento jurídico de princípios e institutos liberais fortaleciam a posição desses grupos minoritários e impediam o processo de redistribuição da riqueza.

“Não se faz desenvolvimento sem que ele tenha condições, por definição, de reverter em benefício de todos. Um dos efeitos dessa realidade é a redução ao máximo das facilidades de apropriação dos excedentes por grupos minoritários”, disse Raimundo Bezerra Falcão (2013, p. 93). O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar.

Evidente, portanto, que o direito moderno, de caráter liberal, constituía-se em obstáculo a uma intervenção estrutural, global e sistemática do Estado no domínio econômico. Fazia-se necessário o surgimento de novos instrumentos de promoção do desenvolvimento. Identificou Geraldo Vidigal (1977, p. 27-28), na gênese do direito econômico, essa preocupação:

Pareciam tender a tornar-se pouco precisos os limites entre as diferentes ciências particulares do Direito. As zonas cinzentas pareciam ampliar-se, regiões de ramos distintos pareciam superpor-se, princípios inspiradores perdiam nitidez. Debatiam-se a comercialização do Direito Civil, a publicização do Direito Comercial, a privatização do Direito Administrativo. Ao abranger-se na lei o ordenamento da iniciativa econômica pareceu inadequada a demarcação anterior dos territórios jurídicos.

Para Raimundo Bezerra Falcão (2013, p. 90) “as instituições de Direito Econômico são todas voltadas para o problema do desenvolvimento”. Sabe-se, no entanto, que desenvolvimento é fenômeno com dimensão histórica. Possui forma, ritmo e conteúdo diferente a depender da realidade histórica em que se manifesta. Não ostenta caráter linear, gradual, uniforme e evolutivo (BERCOVICI, 2005, p. 50-52; FALCÃO, 2013, p. 91).

Na periferia do sistema capitalista, o direito econômico se estabelece com o desenvolvimentismo e o início do processo de industrialização, na década de 1930.

---

<sup>7</sup> “A participação ativa do Estado no processo econômico, seja como ordenador do seu desenvolvimento, seja como agente que nele atua, colocou em xeque a tradicional divisão do Direito em público e privado. Novas situações, que não mais se enquadravam nos modelos e instituições ortodoxas, surgiram.” (GRAU, 1978, p. 68).

Para Pedro César Dutra Fonseca (2004, p. 17) é a partir da ascensão política de Getúlio Vargas, ainda na Presidência do Rio Grande do Sul em 1928, que o desenvolvimentismo:

Por primeira vez expressou-se de forma mais acabada. Nele as quatro vertentes formadoras do desenvolvimentismo aparecem associadas não só como propostas, mas como medidas que o governo começa a implementar, configurando o embrião de nova relação entre Estado, economia e sociedade, ao sugerir que o primeiro deveria estar à frente das duas últimas, como forma de estimular seu desenvolvimento.

Em *Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil* (2004), Pedro César Dutra Fonseca constata que o desenvolvimentismo se insere em um conjunto de ideias e políticas intervencionistas existentes no Brasil desde a época do império. No entanto, a intervenção econômica do Estado, no período anterior a década de 30, dá-se de forma conjuntural, intermitente e setorial, com a pretensão de resolver problemas pontuais.

A partir do governo provisório de Getúlio Vargas (1930-1934) e da promulgação da Constituição de 1934 é possível identificar uma consciência política acerca da necessidade de intervenção sistemática do Estado para a alteração da estrutura socioeconômica existente. “A etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorreu a partir da Revolução de 1930”, disse Gilberto Bercovici (2005, p. 56).

Em relação à ordem constitucional instituída em 1934, as inovações constantes do capítulo referente à Ordem Econômica e Social (Título IV, arts. 115 a 140) e a introdução de uma nova estruturação para o federalismo brasileiro, denominado federalismo cooperativo<sup>8</sup> (BERCOVICI, 2005, p. 17-18), revelam a existência de um programa de desenvolvimento a ser realizado por meio da atuação do Estado brasileiro com vistas à alteração da realidade socioeconômica do país. Por esse motivo a Constituição de 1934 é considerada a primeira experiência de Constituição Econômica do Brasil (BERCOVICI, 2005, p. 17).

Com a Constituição de 1937 instituiu-se importante inovação à estrutura do Estado brasileiro: a criação do Conselho de Economia Nacional (arts. 57 a 63), órgão formado por representantes do governo, industriais, comerciantes, produtores e trabalhadores, cuja

---

<sup>8</sup> O art. 10 da Constituição de 1934 “fixou, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados”. (BERCOVICI, 2005, p. 17-18). A rígida repartição de competências e a proibição de repasses voluntários da União aos Estados evidenciam a ausência de solidariedade entre os entes que constituíam a federação do primeiro período republicano. A estrutura federativa instituída pela Constituição de 1891 é objeto de constantes críticas, com observa Gustavo César Machado Cabral (2011, p. 135): “Um dos autores em quem os críticos dessa fase republicana se apoiaram, Alberto Torres (1982a, p. 85), chamou a atenção, em 1914, para essa falta de solidariedade patriótica fundada na consciência dos interesses comuns a todos”

competência seria a “regulamentação e a organização da economia nacional, bem como a análise das condições de trabalho e da produção nacional” (BERCOVICI, 2005, p. 24).

À instituição do Conselho de Economia Nacional seguiram-se outras como o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), o Conselho de Segurança Nacional e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Esses órgãos formavam em conjunto com os sindicatos e federações o sistema de cooptação das representações empresariais e sindicais.

Dar-se-á, inclusive, em um desses órgãos – a Comissão de Planejamento Econômico -, importante discussão acerca da necessidade de intervenção sistemática do Estado no processo de industrialização, direcionando-o. Essas discussões – a controvérsia do planejamento – serão abordadas no capítulo posterior.

Em *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, publicado pela primeira vez em 1988, Ricardo Bielschowsky sistematiza e avalia a literatura econômica produzida no período de 1945 a 1964, período em que as discussões acerca do processo de industrialização brasileira adquirem importância no debate político, tornando-se o desenvolvimentismo conceito chave. Nessa obra apresenta o autor (2000, p. 7) o conceito de desenvolvimentismo que será utilizado como referência nesta monografia:

A ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através de forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente.

Vê-se, portanto, a partir da apresentação do conceito de desenvolvimentismo, que “o planejamento econômico é pressuposto indispensável de todo programa de ação política, econômica ou social” (GRAU, 1978, p. 12).

## **1.2 O Planejamento econômico como fenômeno jurídico**

À semelhança do direito econômico, a noção de planejamento tem sua origem no processo de urbanização do século XVIII, passa por transformações conceituais no período de industrialização do século XIX e adquire importância após a primeira guerra mundial. Na ciência urbanística é conceituado como ordenação sistemática do território ou “expressão

gráfica de uma realidade física”. No início do século XIX, a ciência da administração dá nova expressão ao planejamento, atribuindo-o a função de ordenar racionalmente a atividade industrial. A partir daí, como observa Eros Roberto Grau (1978, p. 10):

Sob o impulso da evolução tecnológica, são desenvolvidas as técnicas de planejamento ou planificação industrial, que, na expressão de Galbraith, compreende a previsão das ações exigidas entre o início e o termo da produção e a preparação para levar a cabo estas ações, englobando também a previsão e organização de medidas para fazer face a quaisquer ocorrências não programadas, favoráveis ou não, que possam acontecer ao longo do processo.

A primeira experiência de planejamento econômico como processo político se dá em domínio soviético com a criação da GOSPLAN, órgão responsável pelo estabelecimento dos planos quinquenais soviéticos, na década de 1920 (GRAU, 1978, p. 11).

Como visto anteriormente, a crise político-econômica do Pós-Guerra e o florescimento do constitucionalismo social provocaram alterações substanciais na relação do Estado com a economia e a sociedade. Por necessidade de se racionalizar a crescente atuação do setor público na execução da política econômica e de suas políticas públicas tradicionais o emprego de técnicas de planejamento torna-se habitual nas sociedades ocidentais.

“A partir da segunda guerra mundial, a planificação deixa de ser um instituto exclusivo das economias socialistas para tornar-se expressão mais frequente de política econômica do Estado”, observa Fabio Konder Comparato (1978, p. 465-466).

Nesse sentido, posiciona-se, também, Eros Roberto Grau (1978, p. 12):

Após a Segunda Guerra essa conclusão é enfaticamente reiterada e praticamente todos os países do mundo capitalista passam a adotar os métodos de planejamento, tendo-os imprescindíveis à realização dos fins do desenvolvimento socioeconômico. O planejamento, desde então, é entendido como imperiosa exigência do processo de desenvolvimento econômico e sua noção se desprende de qualquer ideologia ou pressuposto político.

A consciência de que não há desenvolvimento sem a intervenção planejadora do Estado torna-se hegemônica na ciência econômica do pós-guerra, principalmente na América Latina e no Brasil<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> No Brasil, na década de 50, um dos principais defensores do planejamento – e, posteriormente, seu principal crítico – foi o economista Roberto Campos (1917 – 2001). Ricardo Bielschowsky (2000, p. 110-111) apresenta no seguinte trecho um resumo das ideias básicas do economista sobre o assunto: “Posicionava-se então contra as ideias que Hayek e Von Mises expuseram na famosa controvérsia dos anos 30, afirmando: ‘como quer que seja, é indiscutível que o grupo antiplanificador se torna rapidamente uma minoria na atribulada fraternidade dos economistas. As objeções teóricas sobre a irracionalidade do sistema de preços e distribuição de fatores nas economias planificadas foram destruídas em grande parte pela análise de Barone, Tyler e Lange. (Campos, 1952a, p. 45)’ Em seguida, explicou que, diferentemente dos países desenvolvidos, onde o planejamento visa a manutenção do pleno emprego, ‘nos países subdesenvolvidos é óbvio que o planejamento visa, primordialmente,

Gilberto Bercovici (2005, p. 47-48) afirma, sem excluir a influência das teorias formuladas por François Perroux, Gunnar Myrdal e Albert Hirschman no processo de elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil, que “a teoria que fundamentou, efetivamente, a política brasileira de desenvolvimento foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL”, justificando, em seguida: “As teses da CEPAL tiveram grande receptividade pois davam fundamentação científica para a tradição intervencionista e industrialista existente no Brasil desde 1930.”

A extensão do presente trabalho não permite a apresentação das ideias e personagens do pensamento econômico estruturalista formulado pela CEPAL<sup>10</sup> – nem possui o Autor o conhecimento necessário à empreitada. Basta, para o desenvolvimento da monografia, a consciência de:

A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internacionalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros. Com o desenvolvimentismo, o Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. (BERCOVICI, 2005, p. 48).

Retoma-se questão anteriormente apresentada – o conceito de direito econômico – para mencionar a constatação de Geraldo Vidigal (1977, p. 33) de que a controvérsia existente em relação ao direito econômico dá-se porque “vêm sendo tratados sob essa designação comum três territórios jurídicos nitidamente distintos: o Direito do Planejamento, o Direito Administrativo Econômico e o Direito da Organização dos Mercados”. Para o autor (1977, p.

---

acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, que seria demasiado lento... se deixado à iniciativa espontânea’ (Campos, 1952a, p. 16). E destacou as ‘características especiais dos países subdesenvolvidos, que tornam o planejamento econômico e a intervenção estatal mais prementes e importantes que nos países mais desenvolvidos’: (a) necessidade de compensar a debilidade da iniciativa privada; (b) necessidade de concentrar recursos (de forma a contornar o problema da inexistência de um mercado de capitais que viabilize os investimentos concentrados, bem como de forma a transformar em investimento, via tributação, os recursos que seriam utilizados em consumo ostentatório pelas camadas ricas da população); (c) necessidade de tomar decisões sobre investimentos em função do longo prazo, ou de aproveitar o que chamou de ‘faculdade telescópica’ do governo, que contrasta com a visão imediatista dos investidores privados e dos consumidores; e (d) necessidade de acelerar o ritmo do desenvolvimento.” Posteriormente, Roberto Campos, em suas memórias, *A Lanterna na Popa* (1994), faz uma autocrítica de sua experiência com o planejamento: “Hoje, depois de exposto por tempo muito mais longo à pregação de von Mises e Hayek, reconheço que eram válidas as críticas que fazia Eugenio Gudín à minha ingenuidade de planejador. Os princípios que eu chamava de ‘pouco controvertidos’... na realidade podem ser objeto de larga controvérsia. Se é verdade que o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formulação de um volume desejável de poupanças, é também verdade que iniciativas governamentais mal concebidas acabam desestimulando a poupança. É válido o princípio de que ao governo cabe uma responsabilidade importante na formulação de economias externas, mas é necessário lembrar que essa ação pode ser compartilhada.” (CAMPOS, 1994, p. 616).

37-38), dos três fenômenos, somente o primeiro – o Direito do Planejamento – confere ao direito econômico a condição de disciplina autônoma:

Para a consecução dos complexos fins previstos em Constituições voltadas para o Desenvolvimento e o Bem-Estar, impõe-se a permanente definição e redefinição de fins menores, de fins de prazo curto, de fins instrumentais, subordinados aos fins essenciais adotados na Constituição. Mais ainda: impõe-se prévia definição em tese, dos meios que o Direito Administrativo precisará em concreto. Essa dupla função, a definição jurídica dos fins subordinados e dos meios em tese, cabe, no Estado do Desenvolvimento e do Bem Estar, ao Direito do Planejamento.

Vê-se, portanto, que, no Brasil, desenvolveram-se o direito econômico, o planejamento econômico e o desenvolvimentismo concomitantemente, tornando-se questões indissociáveis.

Nas décadas de 1950 e 1960, a partir da atuação de Roberto Campos e Celso Furtado na formulação e execução, respectivamente, do Plano de Metas (1956 – 1961) do governo de Juscelino Kubitschek, formulado em conjunto (e em conflito) pela Comissão Brasil-Estados Unidos, integrada por Roberto Campos, e pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL, coordenado por Celso Furtado, e do Plano Trienal (1962-1963), elaborado pelo segundo economista, e da divulgação das teses desenvolvidas na CEPAL, adquire o planejamento econômico importância no debate político brasileiro.

Na literatura jurídica, é, principalmente, na década de 70 – período em que vigeu o II PND, ressalta-se – que o planejamento torna-se questão central no direito econômico. É nesse período, inclusive, que o direito econômico é estruturado como disciplina autônoma (BERCOVICI, 2013, p. 261). Dentre as obras produzidas, destacam-se: *Direito Econômico e Economia Política*, de Washington Peluso Albino de Souza, publicada em 1970, *A Ordem Econômica na Constituição de 1969*, de Modesto Carvalhosa, publicada em 1972, *Planejamento e Federação*, de Alaôr Café Alves, publicada em 1975, *Teoria Geral do Direito Econômico*, de Geraldo Vidigal, publicada em 1977, *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*, de Eros Roberto Grau, publicada em 1978, entre outros.

Evidente, portanto, que “a experiência de planejamento econômico impõe-se à consideração do jurista” (GRAU, 1978, p. 6). Pontuou-se, na introdução desta monografia, que a análise jurídica do plano econômico não se restringe somente ao seu aspecto técnico-normativo. O plano, como afirma Gilberto Bercovici (2005, p. 70), é:

Expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas [...] e por ser expressão dessa vontade estatal, o plano deve estar de acordo com a ideologia constitucional adotada.

O planejamento econômico não é instrumento neutro<sup>11</sup>. É, ao contrário, fenômeno com dimensão histórica – processo político. Assim, torna-se “indispensável, para que possamos construir com precisão a noção de planejamento, a definição de elementos específicos da situação social, econômica e política na qual a atividade se desenvolve” (GRAU, 1978, p. 3). Por isso, antes de analisarmos as características normativas e os fundamentos político-ideológicos do II PND, apresentar-se-á, na seção seguinte, uma breve análise da experiência (breve) de planejamento brasileira.

---

<sup>11</sup> “A afirmação da neutralidade do planejamento carrega um certo fascínio, visto que, atribuindo-se um caráter de forte cientificismo a ele, os seus autores aparecem perante a sociedade isentos de responsabilidade, com relação aos seus resultados: o planejamento é científico, é inevitável, é neutro; não existem culpados pelos seus resultados; é uma quase fatalidade.” (GRAU, 1978, p. 40). O autor (1978, p. 39) apresenta como defensor da neutralidade do planejamento o Ex-Ministro da Fazenda, Antonio Delfim Netto, que em seu livro *Planejamento para o Desenvolvimento Econômico* (1966), afirmou: “o planejamento é uma simples técnica de administrar recursos e que, em si mesmo, é neutro: ele pode ser utilizado para fortalecer a economia de mercado ou para substituí-la; pode ser restrito às áreas tradicionais da atividade governamental ou pode ampliá-la; pode ser utilizado em objetivos sociais dignos ou para beneficiar uma classe em detrimento de outra”.

## 2 A (BREVE) EXPERIÊNCIA DE PLANEJAMENTO BRASILEIRA

### 2.1 O Estado Novo (1937 – 1945) e as primeiras experiências de planificação no Brasil

Afirmou-se, no primeiro capítulo, que a ascensão política de Vargas - primeiramente, na presidência do Rio Grande do Sul (1928) e, posteriormente, no Governo Provisório (1930-1934) - e a promulgação da Constituição de 1934, dão início ao processo desenvolvimentista no Brasil<sup>12</sup>. A experiência de planejamento brasileira possui histórico semelhante, o que confirma a afirmação de Gilberto Bercovici (2005, p. 56), citada anteriormente, de que “a etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorreu a partir da Revolução de 1930”.

Em 1939, o Estado Novo instituiu por meio do Decreto-lei nº 1.058/1939 o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional<sup>13</sup>, considerado o primeiro plano econômico nacional (GRAU, 1978, p. 130). Pretendia promover a criação de indústrias de base, a execução de obras públicas e “prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do país”. De vigência quinquenal – modelo soviético – restringiu-se a questões orçamentárias:

O Decreto-lei, assim vinculava verbas próprias a fins genéricos, não especificados senão pela referência a sua destinação, verbas essas originárias de recursos próprios, razão pela qual o Plano Especial assumiu o caráter de mero orçamento plurianual – até porque não incorporava a previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, a formulação explícita de objetivos e a definição precisa dos meios de ação a serem, em consequência àqueles implementados. (GRAU, 1978, p. 131).

Destaca-se, porém, pela criação no período de sua vigência da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (Decreto Lei n. 3.002 de 30 de janeiro de 1941), sociedade anônima responsável por construir e explorar uma usina siderúrgica em Volta Redonda – RJ. A construção da CSN foi determinada pela Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional, instituída por meio do Decreto-Lei n. 2.054/1940.

À Comissão competia, nos termos do art. 3º: a) realizar estudos técnicos finais para a construção de uma usina siderúrgica destinada a produção de trilhos, perfis comerciais

<sup>12</sup> A propósito: “Não exageremos, pois, o significado do termo ‘origem’ da ideologia desenvolvimentista. Em primeiro lugar, o desenvolvimentismo, isto é, a ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional com base numa estratégia de acumulação de capital na indústria, só viria a tornar-se hegemônico na segunda metade dos anos 50. No período 1930-45, o que ocorria era, principalmente, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar, que então se instalava nas instituições de orientação e controle implantadas pelo Estado centralizador pós-1930”. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 250).

<sup>13</sup> O Plano Especial foi elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, órgão criado por meio do Decreto-Lei n. 579, de 30 de julho de 1938, responsável por racionalizar a estrutura administrativa do serviço público brasileiro.

e chapas; e b) organizar uma companhia nacional, com participação de capitais do Estado e de particulares, para a construção e exploração da usina.

O Plano Siderúrgico Nacional, ao contrário do Plano Especial, por possuir diagnóstico, metas, instrumentos de ação e órgão gestor, revela-se um plano econômico com incidência setorial: promover o desenvolvimento da Indústria Siderúrgica Nacional.

Em 1944, instituiu-se, por meio do Decreto n. 16.683, de 29 de setembro de 1944, a Comissão de Planejamento Econômico – CPE, órgão vinculado ao Conselho de Segurança Nacional, responsável por realizar um diagnóstico das condições econômicas do país e orientar a ação de Estado e particulares, conjugando-as, no sentido de conferir maior eficiência à produção nacional<sup>14</sup>. Instituiu-se, também, no período, outros órgãos de regulação e controle da atividade econômica nacional, Ricardo Bielschowsky (2000, p. 254-257) apresenta-os a seguir:

É desse período a criação de seis órgãos de planejamento com atribuições de alcance nacional, no interior dos quais a questão maior das vias alternativas de desenvolvimento se apresentava como decorrência natural dos problemas tratados: o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (1938), o Conselho Federal do Comércio Exterior – CFCE (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), a Coordenação de Mobilização Econômica – CME (1942), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial – CNPIC (1944) e a Comissão de Planejamento Econômico – CPE (1944). (...) A lista de órgãos de planejamento em setores básicos para a industrialização e empreendimentos estatais no período também não é pequena. Entre os mais importantes, podem-se citar o Conselho Nacional de Águas e Energia (1939), a Comissão Nacional de Gasogênio (1939), o Conselho Nacional de Minas e Energia (1940), o Conselho Nacional de Petróleo (1940) e a Comissão da Indústria de Material Elétrico (1944).

Apesar de sua brevidade – extinta no ano seguinte –, foi no âmbito da Comissão de Planejamento Econômico que ocorreu a conhecida – e pioneira – polêmica entre os

---

<sup>14</sup> Os arts. 1º, 2º e 3º do Regimento da Comissão de Planejamento Econômico apresentam a sua finalidade: “**Art. 1º.** O Planejamento Econômico Brasileiro assentará na conjugação de esforços entre o Estado e particulares, cabendo ao Estado criar e manter a ambiência indispensável ao surto e expansão da iniciativa particular, complementando-a onde esta se mostrar deficiente. **§1º** O Planejamento Econômico Brasileiro deverá orientar o aproveitamento dos fatores de produção – recursos naturais, mão de obra, capital e capacidade técnica – no sentido da maior eficiência da produção nacional e da melhoria do padrão de vida do povo brasileiro. **§2º** O Planejamento Econômico, além dos problemas referentes à agricultura, à indústria, ao comércio interior e exterior, abrangerá os transportes, a moeda, o crédito e a tributação procurando estimular e amparar a iniciativa e o esforço da economia particular. **Art. 2º** Examinadas as atuais condições econômicas do país, proceder-se-á ao estudo das medidas necessárias à correção das duas deficiências e desajustamentos verificados, tendo em vista, principalmente, o equilíbrio entre a produção destinada ao consumo e a produção para os investimentos. **Art. 3º** No exame de projetos que importem em novos investimentos, dever-se-á ter em consideração a estimativa do custo de produção, a capacidade de consumo dos mercados nacionais e as possibilidades de exportação, de modo a assegurar à economia nacional as vantagens decorrentes do empreendimento.”

conselheiros Roberto Simonsen e Eugenio Gudín acerca da necessidade e legitimidade do planejamento<sup>15</sup>. Apresenta-se a seguir um resumo da controvérsia<sup>16</sup>:

## **2.2 A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**

### **2.2.1 Roberto Simonsen: patrono da indústria brasileira**

Roberto Cochrane Simonsen (1889 - 1948) é considerado o maior líder industrial brasileiro – patrono da indústria - e primeiro ideólogo do desenvolvimentismo (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 81). Responsável pela criação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), de cuja primeira diretoria ocupou a vice-presidência, em 1928. Representante corporativo na Assembleia Constituinte de 1933. De 1935 a 1945 assumiu, respectivamente, a presidência da Confederação Industrial do Brasil (CIB), posteriormente denominada Confederação Nacional da Indústria (CNI), no período de 1935 a 1945, e a presidência da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), sucessora da CIESP, no período de 1935 a 1945. Com o fim do Estado Novo, elegeu-se Senador do Estado de São Paulo pelo Partido Social Democrático (PSD), função que ocupou até o seu falecimento.

Roberto Simonsen também participou da fundação da primeira escola superior de sociologia no Brasil, a Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP), onde lecionou a disciplina de História Econômica do Brasil. Dessa atividade, além dos pareceres apresentados ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC) e à Comissão de Planejamento Econômico (CPE), sobreveio a sua produção acadêmica sobre desenvolvimento, planejamento e industrialização, destacando-se a publicação de *História Econômica do Brasil (1500-1820)*, em 1937.

---

<sup>15</sup> Por iniciativa do Ministro João Paulo dos Reis Velloso, Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento do Governo Geisel e presidente do Conselho de Administração do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) no período, publicou-se, em 1977, uma coletânea que expõe a “Divergência Radical” existente entre os conselheiros Roberto Simonsen e Eugenio Gudín a respeito do planejamento. *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira* foi posteriormente reeditada em 2010 pelo IPEA. Na apresentação da 3ª edição, João Paulo dos Reis Velloso afirma: “O tema do planejamento estratégico, seis décadas e meia após a controvérsia Roberto Simonsen x Eugenio Gudín, ainda é de grande atualidade.” O Ministro do Planejamento, como será visto a seguir, foi o responsável por formular e executar o II PND.

<sup>16</sup> Reconhece-se a superficialidade dessa apresentação. A extensão do trabalho não permite a abordagem completa da discussão. Caso possua o leitor interesse na questão, ver: a) *A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo*. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010; b) Roberto Simonsen: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 40-76 e 81-89.

O pensamento econômico de Roberto Simonsen carece de substrato teórico, no entanto é possível identificar nas ideias do industrial “os elementos básicos do ideário desenvolvimentista, presentes no pensamento de todas as correntes favoráveis (...) à implantação de um capitalismo industrial moderno no país” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 82). Para Roberto Simonsen o processo de industrialização constituía-se na única forma de superar a pobreza no país e o sucesso desse processo dependeria da intervenção estatal por meio de dois instrumentos: o protecionismo e o planejamento<sup>17</sup> (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 85). Em relação ao planejamento da economia brasileira, em parecer requisitado pelo CNPIC e apresentado em agosto de 1944, defendeu o industrial:

A nossa atual estruturação econômica não conseguiria proporcionar, ao povo em geral, esses elementos fundamentais do novo direito econômico. Impõe-se, assim, a planificação da economia brasileira em moldes capazes de proporcionar os meios adequados para satisfazer as necessidades essenciais de nossas populações e prover o país de uma estruturação econômica e social, forte e estável, fornecendo à nação os recursos indispensáveis a sua segurança. (SIMONSEN, 2010a, p. 44).

Roberto Simonsen apresentava como a experiência soviética como exemplo de experiência bem sucedida de planejamento (SIMONSEN, 2010, p. 44). Além do planejamento econômico, outras medidas complementares deveriam ser adotadas para aumentar a produtividade do parque industrial e elevar a renda da população brasileira: a) criação de novos centros de engenharia; b) estímulo ao ensino profissionalizante; c) criação de bancos industriais e outros instrumentos de financiamento da atividade produtiva (SIMONSEN, 2010, p. 45). Não há, em relação ao financiamento dos programas industriais, restrição a participação de capital estrangeiro. O industrial defendeu, inclusive, o financiamento por instituições americanas (SIMONSEN, 2010, p. 47). Todos esses pontos estão expressos na conclusão do parecer:

V- Dadas todas essas circunstâncias, é aconselhável a planificação de uma nova estruturação econômica, de forma a serem criadas, dentro de determinado período, a produtividade e as riquezas necessárias para alcançarmos uma suficiente renda nacional. VI – Essa planificação, organizada com a cooperação das classes produtoras, deverá prever a tonificação necessária a ser dispensada a todo o nosso

---

<sup>17</sup> Há, ainda, no pensamento econômico de Roberto Simonsen menção a intervenção direta do Estado no financiamento e desenvolvimento de determinadas atividades produtivas: “a intervenção estatal no sistema econômico brasileiro deveria ir além das formas indiretas de direcionamento de recursos para determinadas atividades, de modo a incluir investimentos diretos nos setores básicos em que a iniciativa privada não se fizesse presente” (BIELSCHOWSKY, 2000, P. 85). Essa posição – favorável a intervenção direta do Estado - pode ser extraída no seguinte trecho do parecer apresentado ao CNPIC: “III – Devido à nossa falta de aparelhamento econômico e às condições em que se apresentam os nossos recursos naturais, a renda nacional está praticamente estacionária, não existindo possibilidade, com a simples iniciativa privada, de fazê-la crescer, com rapidez, ao nível indispensável para assegurar um justo equilíbrio econômico e social. Essa insuficiência, em vários setores da iniciativa privada, tem sido reconhecida pelo governo federal que, direta ou indiretamente- como nos casos do aço, dos álcalis, do álcool anidro, do petróleo, da celulose, do alumínio e da produção de material bélico -, tem promovido a fixação de importantes atividades no país” (SIMONSEN, 2010a, p. 47).

aparelhamento de ensino, ao sistema de pesquisas tecnológicas à formação profissional, à imigração selecionada, à vulgarização do uso da energia motora e ao grande incremento de nossas atividades agrícolas, industriais e comerciais. (SIMONSEN, 2010a, p. 47).

Identifica Charles Von Doellinger (2010, p. 28) no parecer de Roberto Simonsen “a primeira tentativa de instituir formalmente um sistema central de planejamento”.

### **2.2.2 Eugênio Gudín Filho: patrono dos economistas brasileiros**

Na CNPIC o parecer elaborado por Roberto Simonsen foi apreciado pelo conselheiro Ary Torres e posteriormente enviado a Secretária da Presidência da República pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A Secretária da Presidência da República encaminhou o parecer para apreciação na recém-criada Comissão de Planejamento Econômico – CPE. Engenheiro, economista e professor da disciplina de Economia Monetária da Faculdade de Ciências Econômicas do Rio de Janeiro, Eugênio Gudín é indicado como relator do processo iniciado na CNPIC. Considerado o fundador da moderna economia no Brasil – patrono dos economistas brasileiros (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 40) - Eugênio Gudín “possuía uma argumentação teórica consistentemente articulada, com a qual sustentava e enriquecia suas análises da economia brasileira” (BIELSCHOWSKY, 2001, p. 94).

No relatório da CPE, o economista parte das considerações de Ary Torres para iniciar as críticas ao parecer elaborado por Roberto Simonsen. De início, concorda com o diagnóstico da realidade socioeconômica brasileira realizado por Simonsen. Discorda, no entanto, quanto aos métodos, à conjuntura econômica e aos princípios gerais que devem guiar a política econômica do Estado à solução dos problemas apresentados (GUDIN, 2010, p. 60).

Gudín crítica o que denomina mística da planificação: a corrente ideológica que considera o plano a solução de todos os problemas econômicos. A consideração do plano como panaceia é responsável pelas economias corporativistas portuguesas e italianas e pelos planos quinquenais soviéticos, afirma Eugênio Gudín (2010, p. 60). Para Gudín, a proposta de intervenção direta do Estado no financiamento e desenvolvimento pelo governo – em colaboração com as entidades corporativistas – de determinadas atividades produtivas, defendida por Roberto Simonsen em seu parecer, constituiria o “melhor caminho para a consolidação de um regime totalitário de capitalismo de Estado” (GUDIN, 2010, p. 61).

Na breve exposição da experiência de planejamento mundial (GUDIN, 2010, p. 65-74) a associação da atividade planificadora com os regimes ditatoriais europeus e sua

contraposição aos princípios liberais e democráticos são comuns em vários trechos do parecer, menciona-se, por exemplo, o seguinte:

O restabelecimento da ordem política e econômica nos primeiros anos das ditaduras de Mussolini, na Itália, e de Salazar, em Portugal, gerou em espíritos superficiais a convicção de que na planificação da economia pelo Estado estava o segredo da ordem e do progresso. Ninguém olhava para os tremendos sacrifícios exigidos, se não extorquidos da população, e os ingênuos ainda acreditavam na farsa de corporativismo, que se praticava nesses países. [...] A MÍSTICA DA PLANIFICAÇÃO É, PORTANTO UMA DERIVADA GENÉTICA DA EXPERIÊNCIA FRACASSADA E ABANDONADA DO *NEW DEAL* AMERICANO, DAS DITADURAS ITALIANA E ALEMÃ QUE LEVARA O MUNDO À CATÁSTROF, E DOS PLANOS QUINQUENAIS DA RÚSSIA, QUE NENHUMA APLICAÇÃO PODEM TER A OUTROS PAÍSES. (GUDIN, 2010, p. 72-74).

Essa posição contrária à planificação não obsta, porém, a defesa da intervenção do Estado brasileiro como agente regulador da atividade econômica nacional:

No Brasil nunca precisamos tanto de uma colaboração inteligente e eficaz do Estado para o progresso de nossa economia como na atual conjuntura, em que é premente a necessidade de uma série de medidas legislativas e administrativas capazes de permitir e facilitar a expansão e o progresso econômico do país. (GUDIN, 2010, p. 83).

Além dessa atividade normativa, competiria ao Estado, também, incentivar e impulsionar a iniciativa privada, concedendo-lhe favores proporcionais à importância econômica dos empreendimentos. Destacando-se os incentivos fiscais aduaneiros, a redução ou isenção temporária de impostos diretos e a isenção do imposto de renda incidente sobre lucros reinvestidos. (GUDIN, 2010, p. 83).

Na segunda parte do parecer, após a análise do diagnóstico e propostas elaborados por Roberto Simonsen – ocasião em que o economista contesta os dados do Ministério do Trabalho que fundamentaram o parecer do industrial, destacando-se, assim, o amadorismo da atividade estatística dos órgãos burocráticos (GUDIN, 2010, p. 62-65) -, Eugênio Gudin apresenta uma série de propostas alternativas que ofereceriam as condições necessárias ao aproveitamento dos fatores de produção no sentido de maior produtividade e melhoria do padrão de vida do povo brasileiro.

Para Eugênio Gudin (2010, p. 85) não há plano econômico em regime de descontrole inflacionário. A principal política econômica a ser adotada é a de controle e combate à inflação, pois “a inflação é a causa de uma série de desequilíbrios na economia de um país” (GUDIN, 2010, p. 86). Assim, fazia-se necessária a adoção das seguintes medidas:

(a) Redução do volume de obras e investimentos do governo federal ou por ele patrocinados; (b) Restrição e controle pelo Banco Central (...) da quantidade como do destino do crédito; (c) Obrigação para os institutos de previdência social e

autarquias de investir a maior parte de suas disponibilidades em títulos do Tesouro e depositar seus saldos monetários no Banco do Brasil; **(d)** Obrigação para todos os bancos de manter, no Banco Central, reservas proporcionais a seus depósitos, em percentuais variáveis com a conjuntura (...) **(e)** Utilização das letras do Tesouro para venda aos bancos em vez de instrumentos de redesconto e emissão de papel moeda (GUDIN, 2010, p. 87).

Eugênio Gudín é, portanto, o precursor da corrente monetarista que somente prosperará na década de 60 a partir da ascensão política de Castelo Branco na Presidência da República e de sua equipe econômica, composta por Roberto Campos, no Ministério do Planejamento e Otávio Bulhões, no Ministério da Fazenda, responsáveis por inúmeras reformas institucionais, como será visto posteriormente.

Aos pareceres mencionados, seguiram-se, ainda, uma réplica, *O planejamento da economia brasileira*, apresentado por Roberto Simonsen em junho de 1945, onde o industrial apresenta de forma mais detalhada as bases econômicas de seu programa desenvolvimentista, e uma tréplica, *Carta à Comissão de Planejamento*, apresentada por Eugênio Gudín em agosto de 1945. No entanto, apresentar os termos desses documentos somente aumentará a superficialidade da exposição acima<sup>18</sup>. Certo é que, não fosse o pioneirismo da discussão entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín, precursores das correntes econômicas que dominaram a discussão pública nas décadas de 40, 50 e 60, a Comissão de Planejamento Econômico não mereceria o espaço a ela dedicado por esta monografia. De concreto, somente a elaboração de um Plano Ferroviário, posteriormente adotado e reformulado no Plano SALTE (GRAU, 1978, p. 133), analisado a seguir.

### **2.3 O amadurecimento do processo desenvolvimentista brasileiro (1945 – 1956)**

Apesar de na Constituição de 1934 constar a expressão plano<sup>19</sup> é a partir da Constituição de 1946 – influenciada, talvez, pela participação de Roberto Simonsen na Assembleia Constituinte – que a atividade planificadora do Estado tem destaque em texto constitucional. Por exemplo: a) o art. 5º, X, atribui à União a competência para a elaboração do Plano Nacional de Viação; b) o art. 156 prevê a elaboração de lei com o fim de facilitar a fixação do homem no campo, estabelecendo Planos de Colonização e Aproveitamento de Terras Públicas; c) o art. 199 prevê a colaboração da União, com transferência obrigatória de recursos financeiros para obras e serviços de assistência econômica e social, na execução de

<sup>18</sup> Aos que se interessaram pela questão, remeto-os as obras mencionadas na nota de rodapé n. 15.

<sup>19</sup> A Constituição de 1934 estabelecia em seu art. 16 das Disposições Transitórias a elaboração imediata de um plano de reconstrução nacional. Ademais, “A Constituição de 1934 definia ainda, no art. 150, “a”, que competia à União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados, e, no art. 177, que a defesa contra os efeitos das secas nos Estados do Norte, a cargo da União, obedeceria a um plano sistemático e permanente” (GRAU, 1978, p. 130).

Plano de defesa contra os efeitos da seca no Nordeste; d) o art. 29 das Disposições Transitórias obriga o Governo Federal, no prazo de 20 (vinte) anos, a traçar e executar um plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco, com aplicação obrigatória de recursos financeiros; por fim, e) a instituição do Conselho Nacional de Economia, por meio do art. 205, com a incumbência de estudar a vida econômica do País e sugerir medidas necessárias a solução dos problemas econômicos.

A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, com ênfase na redução dos desequilíbrios regionais. “Desde então, todas as Constituições brasileiras têm a preocupação de tentar consagrar instrumentos para a superação das desigualdades regionais” (BERCOVICI, 2005, p. 25).

Sobre o Conselho Nacional de Economia, afirma Eros Grau (1978, p. 136):

Embora vocacionado a cumprir um papel de órgão do planejamento nacional, o Conselho Nacional de Economia apenas em 1949 teve regulamentado o exercício de suas atividades que jamais chegaram a influir sensivelmente em relação à coordenação do processo econômico. A elaboração do Plano SALTE, operada na década se desenvolve ainda no seio do próprio DASP.

No governo de Eurico Gaspar Dutra (1946 – 1951) foi elaborado o Plano SALTE, um plano de investimentos em Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, instituído por meio da Lei n. 1.102, de 28 de maio de 1950. Preservou a vigência quinquenal – compreendia os exercícios de 1950 a 1954 - e a centralização da gestão orçamentária na Presidência da República, características do regime de planejamento anterior. Previa em seu art. 14 o estímulo à indústria nacional por meio da aquisição preferencial dos equipamentos produzidos no país. Durou, no entanto, somente um ano – o último do Governo Dutra. Das áreas prioritárias, somente o programa rodoviário teve (relativo) êxito, com a reformulação do Plano Ferroviário elaborado pela CEP e a atualização do Plano Geral de Viação Nacional, instituído em 1934 com o Decreto n. 24.497 (GRAU, 1978, p. 134).

O retorno de Getúlio Vargas a Presidência da República (1951-1954) imprimiu novo ritmo ao processo de desenvolvimento brasileiro. Introduziu-se à estrutura administrativo-econômica do Estado, entre outros: a) Em 1953, por meio da Lei n. 2.004/1953, a Petrobras, sociedade anônima responsável pela pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo e derivados provenientes de território brasileiro, sob regime de monopólio, e o Conselho Nacional do Petróleo, órgão autônomo diretamente subordinado ao Presidente da República, responsável por coordenar a política de abastecimento nacional de petróleo; b) o Ministério da Saúde, instituído por meio da Lei n.

1.920, de 25 de julho de 1953; c) o Fundo Nacional de Eletrificação, criado pela Lei n. 2.308, de 31 de agosto de 1954, promulgado por Café Filho.

Em relação ao planejamento, a principal contribuição de Getúlio Vargas no período se dá com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico – BNDE, instituído por meio da Lei n. 1.628, de 20 de junho de 1952. O BNDE, criado com recursos oriundos do Fundo de Reparcelamento da Economia Nacional - fundo especial constituído por um adicional ao imposto de renda, previsto na Lei n. 1.474/1951<sup>20</sup> -, encontrava-se, inicialmente, vinculado ao Ministério da Fazenda, atuando como agente do Governo Federal nas operações financeiras referentes ao reaparelhamento e ao fomento da economia nacional, nos termos do art. 8º.

Em 1953, o BNDE firmou um convenio com a CEPAL para formação de um grupo de pesquisa responsável por auxiliar a instituição financeira na obtenção e análise de dados macroeconômicos para a execução da política de desenvolvimento econômico brasileira. Criou-se, então, o Grupo Misto BNDE-CEPAL, que, em conjunto com a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instituída em 1948, forneceram as bases técnicas necessárias à elaboração do Plano de Metas do Governo Juscelino Kubitschek (1956 – 1961).

É a partir da segunda metade da década de 50 que o regime jurídico de planejamento brasileiro, bem como a produção acadêmica sobre o tema, aperfeiçoa-se. A criação de órgãos e estruturas administrativas com a função de realizar pesquisas e empregar técnicas de programação econômica contribuiu decisivamente para a industrialização brasileira. Iniciado na década de 30, o processo desenvolvimentista, responsável pela transição do modelo primário-exportador para o modelo industrializado, teve seu auge no período de 1956 a 1964 e em seguida - apesar da breve ascensão na segunda metade da década de 70 – sua decadência.

Destacam-se nesse período o surgimento de três símbolos da experiência de planejamento brasileira (BERCOVICI, 2005, p. 71; MATOS, 2002, p. 1): a) o Plano de Metas (1956-1961); b) o Plano Trienal (1962-1963); e c) o II PND (1975-1979).

---

<sup>20</sup>O §1º do art. 3º da Lei n. 1.474/1951: “O montante do adicional a que se refere o artigo constituirá fundo especial, com personalidade contábil, e será aplicado na execução do programa de reaparelhamento de portos e ferrovias, aumento da capacidade de armazenamento, frigoríficos e matadouros, elevação do potencial de energia elétrica e desenvolvimento de indústrias básicas e de agricultura.”

## 2.4 O Plano de Metas (1956 - 1961)

Da junção das metas previstas no Plano de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional – desenvolvido sob a influência da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos – e dos estudos desenvolvidos pelo Grupo Misto BNDE – CEPAL resultou o Plano de Metas (1956-1961).

O Plano de Metas, considerado o “maior instrumento de planejamento de toda a história do país” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 401) e o “primeiro no país a elaborar metas para o setor privado” (MATOS, 2002, p. 31), atuou sobre cinco áreas prioritárias: alimentação, educação, energia, indústrias básicas e transportes, dividindo-se essas áreas em 30 metas<sup>21</sup>. Patrícia de Oliveira Matos (2002, p. 32) apresenta quais as prioridades do Programa de Metas: “o aumento das receitas de exportação, a manutenção de um sistema de seleção de importações em favor de bens de capital, a substituição de importações pela produção interna e o influxo de recursos produtivos externos”.

Os programas setoriais eram executados sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento – órgão que, por força do art. 2º do Decreto n. 38.744<sup>22</sup>, assumiu, na prática, as funções do Conselho Nacional de Economia -, presidido diretamente por Juscelino Kubitschek, e do BNDE – que desde a vigência do Plano de Reparcelamento Econômico e Fomento da Economia Nacional ocupava a posição de principal órgão de execução da política de desenvolvimento econômico do país -, cuja superintendência, em 1956 a 1958, e a presidência, em 1958 a 1959, foram ocupadas por Roberto Campos<sup>23</sup>.

No primeiro mês de governo, Juscelino Kubitschek (1902 - 1976) instituiu por meio do Decreto n. 38.744, de 1º de fevereiro de 1956, o Conselho de Desenvolvimento (CD), órgão subordinado a Presidência da República, constituído pelos Ministros de Estado, Chefes

<sup>21</sup> Acrescida de uma trigésima primeira: a construção de Brasília.

<sup>22</sup> §2º O Conselho do Desenvolvimento se valerá da colaboração do Conselho Nacional de Economia.

<sup>23</sup> Roberto Campos é considerado por Ricardo Bielschowsky (2000, p. 107) o principal responsável pela política desenvolvimentista de JK e um dos principais defensores do planejamento da industrialização na década de 50: “Campos preparava, naquele início dos anos 50, o percurso profissional que em poucos anos o transformaria no principal executivo do desenvolvimento econômico brasileiro – foi, no BNDE, o autor e principal administrador do Plano de Metas -, armando-se de uma firme argumentação em favor do planejamento”. É, também, por influência de Roberto Campos a adoção da estratégia de planejamento setorial: “Campos expunha ideias sobre a modalidade de planejamento que considerava conveniente para o país – e que efetivamente, sob sua supervisão, transformou-se na marca básica da política desenvolvimentista dos anos . Como se sabe, a política de investimentos com suporte estatal, naqueles anos, correspondeu à execução dos programas da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para os setores de energia e transporte e do Plano de Metas para energia, transportes e indústrias de base. A filosofia que nortearia essa política era defendida por Campos, em 1952, sob a denominação de planejamento seccional, e correspondia à idéia de planejar o desenvolvimento de determinados setores da economia, considerados prioritários por seu poder intrínseco de geração de crescimento”. (*ob. cit.*, p. 111).

de Gabinete Militar e Gabinete Civil da Presidência da República, Presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (art. 1º, §1º).

Ao Conselho de Desenvolvimento competia estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do país e elaborar planos e programas com o fim de aumentar a eficiência das atividades governamentais e fomentar a iniciativa privada, visando o desenvolvimento econômico (art. 2º). Em outras palavras, competia-lhe a execução do programa de governo anunciado por JK: 50 (cinquenta) anos de progresso em 5 (cinco) anos de realizações, com pleno respeito às instituições democráticas.

A faculdade atribuída pelo art. 3º do Decreto n. 38.744<sup>24</sup> permitia a Juscelino Kubitschek controlar a execução do Plano de Metas sem a interferência dos órgãos ministeriais que compunham a estrutura administrativa do Estado brasileiro. Os órgãos responsáveis pela execução do Plano de Metas encontravam-se livres dos tradicionais instrumentos de controle hierárquico exercidos pelo Ministério. O BNDE, por exemplo, “administrativamente (...) foi sobreposto à estrutura administrativa existente, para contornar vetos e barganhas políticas com o Congresso” (BERCOVICI, 2005, p. 73).

Todos os planos econômicos que precederam o Plano de Metas seguiram o processo legislativo reservado as leis ordinárias e passaram pelo crivo do debate parlamentar este, no entanto, não foi apresentado à nação por meio de ato normativo. Por esse motivo, Eros Roberto Grau (1978, p. 139) o considera um programa político, destituído de caráter normativo, portanto. A elaboração por um corpo técnico-burocrático, sem a participação de parlamentares, trabalhadores e industriais, confere ao Plano de Metas um caráter autoritário. A propósito, constatou Gilberto Bercovici (2005, p. 73): “Viu-se que este Estado se montou na prática, quase que à margem dos textos legais”.

Apesar dessa carência de legitimidade, a política de desenvolvimento orientada pelo Plano de Metas recebeu apoio decisivo das instituições políticas e das elites econômicas. A estabilidade política do período permitiu o sucesso do Plano de Metas, responsável por uma taxa média anual de crescimento do PIB equivalente a 7,4% e de expansão industrial próxima de 10% (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 402), o Plano de Metas foi a “primeira experiência efetiva de planejamento no Brasil, dando sentido de unidade a todos os projetos e programas setoriais nele previstos” (BERCOVICI, 2005, p. 72).

---

<sup>24</sup> Art. 3º O Conselho será convocado por ordem do Presidente da República, sendo presidido em sua ausência, rotativamente, por um dos Ministros de Estado que o compõem.

## 2.5 O Plano Trienal (1962-1963)

O período 1961 – 1964 é considerado um período de crise (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 410-411). Do início de 1961 ao março de 1964 a função de chefe do executivo brasileiro foi ocupada por 2 (dois) presidentes e 3 (três) primeiros-ministros: a) de 31 de janeiro de 1961 a 25 de agosto de 1961, ocupou Jânio Quadros (1917 – 1992) a Presidência da República; b) de setembro de 1961 a janeiro de 1963, vigorou, por força da Emenda Constitucional n. 4 de 1961, o regime parlamentarista brasileiro, cuja a chefia de governo foi exercida por três gabinetes: b.1) Tancredo Neves, de setembro de 1961 a junho de 1962; b.2) Brochado da Rocha, de junho a setembro de 1962; c) Hermes Lima, de setembro de 1962 a janeiro de 1963; c) de janeiro de 1963 a março de 1964, com o fim do parlamentarismo, João Goulart (1919 – 1976), que ocupava a Presidência da República, como chefe político, desde a renúncia de Jânio Quadros, assume as funções executiva do cargo.

Com exceção da Comissão Nacional de Planejamento – COPLAN, criada por meio do Decreto n. 51.152, de 5 de agosto de 1961 – 20 dias antes da renúncia de Jânio Quadros -, não houve nos períodos compreendidos em (a) e (b) realização política ou econômica notável. A COPLAN, por exemplo, foi um ano após a sua criação.

Em setembro de 1961, na vigência do período parlamentarista, instituiu-se, por meio do Decreto n. 1.422, de 27 de setembro de 1962, o Ministério Extraordinário de Planejamento, ao qual competia, nos termos do art. 1º do decreto instituidor: a) dirigir e coordenar a elaboração, em cooperação com os órgãos pertinentes da administração, de um plano nacional de desenvolvimento econômico e social; b) coordenar os planos e atividades dos seguintes órgãos de desenvolvimento regional: b.1) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia; b.2) Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste; Comissão do Vale do São Francisco; b.4) Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudoeste do País. c) conhecer e coordenar todos os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica, prestada a órgãos da administração federal.

A criação do Ministério Extraordinário de Planejamento, de certo modo, possuía destinatário definido: Celso Furtado, economista responsável pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 – 1965), denominado Plano Trienal (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 133).

Bacharel em direito, economista, membro do quadro técnico do DASP, pesquisador da CEPAL (1949 – 1953), chefiou, de 1954 a 1955, o Grupo Misto CEPAL-BNDE, e ocupou, posteriormente, de 1957 a 1958, uma diretoria especial no BNDE, responsável pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), embrião da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, criada pela Lei n. 3.692, de 15 de setembro de 1959, onde ocupou uma diretoria regional, de 1959 a 1962, tornou-se Celso Furtado “uma espécie de símbolo da esperança desenvolvimentista brasileira dos anos 50” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 132). Para o autor (2000, p. 132), Celso Furtado foi:

O grande economista da corrente desenvolvimentista de tendência nacionalista no Brasil. Co-autor das teses estruturalistas, aplicou-as ao caso brasileiro e divulgou-as no país com grande competência, dando consistência analítica e garantindo unidade mínima ao pensamento econômico de parcela significativa dos técnicos governamentais engajados no projeto de industrialização brasileira.

Fundador e coordenador de diversas instituições de pesquisa e revista acadêmicas, sua obra *Formação econômica do Brasil* é uma “espécie de livro-texto obrigatório em todas as universidades brasileiras, e certamente a obra sobre economia brasileira mais lida no Brasil e no exterior” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 133). À semelhança de outros economistas acima mencionados, a vasta produção acadêmica de Celso Furtado não permite a análise de seu pensamento econômico nesta monografia<sup>25</sup>, importa-nos apenas apresentar brevemente as bases econômicas de seu Plano Trienal, considerado o “primeiro instrumento de orientação da política econômica global até então formulado” (BERCOVICI, 2005, p. 74).

Ao elaborar o Plano Trienal, Celso Furtado, foi obrigado, pelas circunstâncias políticas e econômicas do período, a redigir um plano conciliatório com três fins econômicos: a) estabilização monetária; b) a continuidade dos investimentos públicos; e c) a realização de reformas institucionais, conhecidas como reformas de base: administrativa, bancária, fiscal e agrária (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 149).

Ao contrário do seu antecessor – o Plano de Metas<sup>26</sup> - o controle do processo inflacionário se tornou o objetivo prioritário do Plano Trienal (MATOS, 2002, p. 35).

<sup>25</sup> Remete-se o leitor, novamente, à obra *Pensamento Econômico Brasileiro*, de Ricardo Bielschowsky, em que se apresenta de forma mais detalhada o pensamento econômico de Celso Furtado: 2000, p. 132-179.

<sup>26</sup> “Ainda no Governo Kubitschek, foi lançado o Programa de Estabilização Monetária, que constituiu uma tentativa de conferir âmbito global ao planejamento durante essa administração. Este programa foi abandonado quando se evidenciou que a sua execução poderia comprometer a implementação do Plano de Metas. Este fato evidencia que a prioridade do planejamento econômico durante este período era o desenvolvimento, ao contrário do que passou a prevalecer a partir dos anos 80, cujos planos de estabilização tornaram-se a preocupação central do governo federal.” (MATOS, 2002, p. 33).

Em relação à reforma do sistema financeiro nacional (reforma bancária), Celso Furtado afirma que “a instituição de um mercado de capitais amplo e eficiente é de fundamental importância para o bom êxito do esforço de desenvolvimento” (BRASIL, 1962, p. 191). Preocupava-o a deficiência técnica das normas regulatórias e por isso defendia uma melhor definição dos poderes das autoridades monetárias. Defendia: a) a criação do Banco Central, por meio da ampliação da SUMOC e a eliminação de todas as funções do Banco do Brasil incompatíveis com as da nova Autarquia; b) a criação de um Conselho Monetário. (BRASIL, 1962, p. 192-193). Essas reformas, ironicamente, serão prontamente adotadas, com poucas alterações substanciais, nos primeiros meses do regime civil-militar, como será visto a seguir.

Quanto à reforma fiscal, defendia o uso da tributação como “instrumento de desenvolvimento econômico, tornando possível, através dela, orientar os investimentos segundo os interesses da economia nacional” (BRASIL, 1962, p. 194). Das várias propostas de Reforma Administrativa, destacam-se as seguintes, relativas à atividade de planejamento (BRASIL, 1962, p. 190-191):

(A) Separação das atividades de planejamento das de execução, dentro de cada Ministério e no conjunto da Administração. Com vistas a dar unidade de ação ao Governo, se criará um sistema de planejamento para permitir a cada órgão atuar dentro das diretrizes de um plano, concebido ao nível do outro órgão, mas integrado na política geral do Governo. A elaboração da Proposta Orçamentária será realizada em íntima conexão com o sistema de planejamento e este, em relação às obras, será plurianual, dentro de diretrizes e quantitativos a serem submetidos ao Congresso. A execução do Plano obedecerá a esquemas analíticos elaborados ao nível dos Ministérios e coordenados pelo órgão central de planejamento, que detalhará os esquemas financeiros correspondentes e assegurará a entrega regular dos recursos em função do plano geral de execução orçamentária. O órgão central de planejamento, que deverá ter categoria ministerial acompanhará a execução de todo o Plano. (B) Articulação de todos os órgãos regionais de desenvolvimento, cujos planos deverão ser apresentados em conjunto integrados no plano geral. A ação dos órgãos regionais deverá concentrar-se em (a) planejamento e controle da execução de programas de obras de determinadas regiões e (b) execução de programas de pré-investimentos, visando ao melhor conhecimento das reais possibilidades dessas regiões. Os órgãos de desenvolvimento regional deverão, por outro lado, estar vinculados ao órgão central de planejamento. (...) (D) Redução dos órgãos diretamente vinculados à Chefia do Poder Executivo, de forma a possibilitar-lhe uma efetiva coordenação de decisões e unidade de direção. (grifo nosso).

Vê-se, portanto, que a estruturação de um órgão central de planejamento - Ministério do Planejamento - é o principal objetivo da reforma administrativa empreendida pelo Plano Trienal e, de certo modo, o principal motivo de seu destaque na experiência de planejamento brasileira (GRAU, 1978, p. 139).

Apesar de sua simbologia política (BERCOVICI, 2005, p. 74), o Plano Trienal – com todas as suas 195 páginas - é considerado somente uma “expressão de um programa de governo inatingido” (GRAU, 1978, p. 140). A recessão econômica ocorrida em 1963-1964, a ascensão inflacionária do período, que atingira os percentuais de 81,3% e 91,3% respectivamente, e o acirramento da crise política sepultaram a execução do Plano Trienal. (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 413).

A crescente crise do período 1961-1964 tem resultado conhecido por todos: o golpe de estado e ascensão de um regime político autoritário composto por uma aliança civil-militar à Presidência da República no período de 1964 a 1985.

## **2.6 Desenvolvimento e segurança: o planejamento no regime civil militar (1964-1974)**

Após o Golpe de Estado, Humberto de Alencar Castelo Branco (1897 – 1967) assume a Presidência da República, por meio de votação indireta do Congresso Nacional. Com o fim de combater o processo inflacionário e promover as reformas institucionais necessárias para a retomada do crescimento econômico, nomeia Roberto Campos para o Ministério do Planejamento e Otávio Gouveia de Bulhões para o Ministério da Fazenda. A essa equipe econômica, posteriormente acrescida do primeiro presidente do Banco Central do Brasil, Dênio Nogueira, atribuiu a competência de elaborar e executar o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG.

Em 1963 o déficit público alcançou o percentual de 4,3% do PIB (RODRIGUES, 2015, p. 9). Tornara-se, portanto, inviável a continuidade do regime de financiamento inflacionário adotado pelo Estado brasileiro nas décadas anteriores. A criação das ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, autorizada pela lei n. 4.357, de 16 de julho de 1964, e a instituição da correção monetária, restrita primeiramente as ORTNs e, posteriormente, estendida a outros valores mobiliários, em conjunto com um amplo programa de incentivos fiscais à aquisição de títulos financeiros, dão ao Estado uma alternativa de financiamento não inflacionária (RODRIGUES, 2015, p. 9). A propósito, manifesta-se Francisco Lopreato (*apud* RODRIGUES, 2015, p. 12):

A ampla reforma institucional promovida sob a égide do PAEG elevou não só o volume de recursos líquidos à disposição do setor público, como também o poder de intervenção estatal na economia, aumentando sua capacidade de influenciar as ações dos agentes privados. Além disso, a decisão de ampliar a abertura econômica compunha a estratégia de atrair o capital de risco estrangeiro para completar o valor da poupança nacional, com efeitos positivos sobre o balanço de pagamentos e o nível de preços.

A criação do Sistema Tributário Nacional, por meio da Emenda Constitucional n. 18, de 1º de dezembro de 1965, posteriormente regulamentado pelo Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966), proporcionou à administração fiscal maior controle e efetividade à arrecadação. Atribuiu-se, também, aos tributos nítido caráter extrafiscal. A criação do Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI, do Imposto Sobre Operações Financeiras – IOF, a transferência do Imposto de Exportação dos Estados para a União, a atribuição de competência da União sobre o Imposto Territorial Rural – ITR e a substituição do Imposto de Valor Adicionado – IVA pelo Imposto de Circulação de Mercadorias – ICM, aumentou o poder arrecadatório da União e a diminuiu autonomia financeira dos Estados e Municípios (RODRIGUES, 2015, p. 11).

A estruturação do Sistema Financeiro Nacional – SFN, por meio da Lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, com a criação do Conselho Monetário Nacional – CMN (Art. 1º, I), em substituição ao Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, responsável por formular a política da moeda e do crédito, e do Banco Central do Brasil (Art. 1º, II), em substituição a SUMOC, reunia todas as instituições responsáveis pela condução do processo econômico do país, racionalizando a política monetária, cambial e creditícia do governo federal.

A essas reformas acrescem-se: a) a reforma do mercado de capitais, por meio da Lei n. 4.728, de 14 de julho de 1965, responsável por seu florescimento e desenvolvimento em território brasileiro; b) a reforma habitacional com a formulação de uma Política Nacional de Habitação e Planejamento Territorial e a criação do Banco Nacional da Habitação – BNH e o Serviço Federal de Urbanismo – SERFHAU, por meio da Lei n. 4.380, de 21 de Agosto de 1964; c) a reforma agrária com a instituição do Estatuto da Terra, por meio da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a regulamentação do ITR; e d) a reforma da Administração Federal, com o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>27</sup>.

Assim, não há como concordar com Eros Roberto Grau (1978, p. 140) quanto à classificação do PAEG como simples “programa de ação coordenado do governo no campo econômico”. As reformas empreendidas são idênticas às propostas pelo Plano Trienal, por

---

<sup>27</sup> “Um dos objetivos da Reforma foi a institucionalização do planejamento governamental, firmando a norma de que a ação do governo obedeceria a programas gerais e setoriais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e coordenação geral do presidente da república. A reforma estabeleceu que o planejamento constituiria um dos princípios fundamentais da administração federal, compreendendo a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: plano geral do governo; programas setoriais e regionais de duração plurianual; orçamento programa anual; programação financeira de desembolso” (MATOS, 2002, p. 40).

exemplo. Em relação à reforma bancária não é possível identificar distinção entre os planos, inclusive. O PAEG é plano econômico de natureza monetarista<sup>28</sup>, responsável por promover reformas institucionais que viabilizaram o crescimento econômico vivenciado posteriormente.

O PAEG merece estudo exaustivo acerca de sua importância com o fim de posicioná-lo no panteão ocupado pela tríade mencionada por Patrícia de Oliveira Matos (2002, p. 1) e Gilberto Bercovici (2005, p. 71). No entanto, não é este o objetivo desta monografia. Analisá-lo, detalhadamente, é trabalho para mais de uma centena de páginas e a narrativa empreendida neste segundo capítulo demandará ainda um trecho considerável até que se chegue, finalmente, ao plano econômico a ser analisado no terceiro capítulo: o II PND.

Em relação ao planejamento econômico a principal inovação do período é a criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada – EPEA, por meio da Portaria n. 81 de 10/09/1964, posteriormente denominado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a finalidade de elaborar estudos, pesquisas e análises requeridos pela programação econômico social do órgão central do planejamento. O economista João Paulo dos Reis Velloso foi o primeiro presidente da instituição e sob a sua presidência foi elaborado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, que deveria cobrir o período de 1967 a 1976. No entanto, com a ascensão de Antônio Delfim Netto no Ministério da Fazenda (1967-1974), o Plano Decenal foi abandonado, sem cerimônias.

Seguiram-se à elaboração do Plano Decenal os seguintes planos econômicos: a) o Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, do período 1968 a 1970; b) o Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED; c) o Plano Metas e Base para a Ação do Governo – MBAG; d) o Orçamento Plurianual de investimentos – OPI, do período 1970 a 1973; e) o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – I PND, entre outros programas setoriais.

Esses planos, no entanto, não exerceram influência sobre o processo econômico brasileiro, pois nesse período Delfim Netto centralizou todos os instrumentos de ação econômica, “controlava o sistema de preços com o Conselho Interministerial de Preços, o CIP, definia a política salarial e o câmbio” e por meio do Conselho Monetário Nacional, como presidente, controlava a política monetária, crédito, taxas de juros, etc. (MANTEGA, 1997, p.

---

<sup>28</sup> Para Patrícia de Oliveira Matos “estes traços liberais no entanto não correspondem às medidas implementadas no período de 1964 a 1966. Nesta época, o número de empresas estatais aumentou muito (em 1966, 35% das estatais existentes haviam sido criadas sob a vigência do PAEG)” (2002, p. 38).

10). O Ministério do Planejamento e o IPEA foram reduzidos a órgãos secundários, por possuir Delfim Netto o auxílio técnico da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo – FEA/USP.

Nesse período vivenciou-se o maior crescimento econômico da história brasileira: o milagre econômico. As exportações cresceram a taxas anuais de 20%, expandiu-se o parque industrial de bens duráveis, a indústria automobilística atingiu percentuais de crescimento de 25% (vinte por cento) ao ano (MANTEGA, 1997, p. 31). De 1963 a 1973, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 110% e a renda *per capita* cresceu a uma taxa de 7,7% ao ano (BRASIL, 1974, p. 9). No entanto, o padrão de acumulação de bens duráveis, adotada como estratégia no período, mostrava sinais de esgotamento (MANTEGA, 1997, p. 32). As matérias primas utilizadas na indústria de bens duráveis tornavam-se escassas, provocando uma elevação de preços. Evidente que o setor de bens de capital necessitaria da intervenção estatal, pois o setor de bens duráveis esgotara o seu potencial expansivo. O impacto dos preços do petróleo sobre os combustíveis impuseram ao governo uma escolha: a) a adoção de uma política de contenção de gastos públicos, com o fim de controlar a inflação; ou b) a adoção de uma política de financiamento, com o fim de manter em níveis elevados o crescimento econômico do país. A opção pela continuidade do processo de desenvolvimento, acima antecipada, será analisada a seguir.

### 3. O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND (1975 – 1979)

#### 3.1 O Governo Geisel (1974 - 1979)

No primeiro mês de governo, Ernesto Geisel, por meio do art. 6º<sup>29</sup> da Lei n. 6.036, de 1º de maio de 1974, transforma o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral em uma secretária especial, a Secretaria de Planejamento – SEPLAN, diretamente subordinada à Presidência da República, tornando-a o centro das decisões de planejamento e de política econômica do governo brasileiro. Para comanda-la convenceu o economista João Paulo dos Reis Velloso a permanecer na função que ocupava desde 1969: o Ministério do Planejamento. Para ocupar o Ministério da Fazenda nomeou o economista e professor da Fundação Getúlio Vargas - FGV, Mario Henrique Simonsen - responsável por elaborar a fórmula de correção monetária instituída pelo PAEG - e para o Ministério da Indústria e Comércio nomeou o empresário Severo Gomes.<sup>30</sup> Formava-se então a equipe econômica responsável por executar a política de desenvolvimento do quinquênio:

São esses ministérios que, por meio dos planos de governo, determinam as áreas prioritárias a serem unidas pelo grosso dos financiamentos e pelos consideráveis incentivos dos quais pode dispor o setor público. Essa enorme capacidade de intervenção estatal dá à gestão econômica o atributo de regular a renda ou a taxa de lucratividade dos diversos segmentos da sociedade. Vale dizer, em última instância, que é ela que arbitra a remuneração do capital e do trabalho (assim como de todas as frações do capital e do trabalho) e os conflitos que lhes são subjacentes. (MANTEGA, 1997, p. 7-8).

À estrutura administrativa do governo federal acresceu-se também um Conselho de Desenvolvimento Econômico – CDE, órgão vinculado à Presidência da República, nos termos do art. 1º da Lei n. 6.036/1974, responsável por assessorar o Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios, segundo a orientação geral definida no PND (Art. 3º). Assim, Ernesto Geisel “deslocou o eixo da política econômica para o Planejamento, reduziu o poder da Fazenda e assumiu o controle das decisões econômicas do Governo, por meio da presidência do Conselho de Desenvolvimento Econômico” (MANTEGA, 1997, p. 7).

A essa equipe econômica atribuiu a competência de elaborar um Plano Nacional de Desenvolvimento com o fim de manter o ritmo de crescimento econômico dos anos anteriores, fortalecer o parque industrial brasileiro, controlar a inflação e manter o equilíbrio

<sup>29</sup> Art. 6º São transferidas para a área de competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República as atribuições do atual Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, excetuadas as que, por ato do Poder Executivo, forem expressamente cometidos a outro Ministério ou órgão.

<sup>30</sup> Guido Mantega empreendeu em *O Governo Geisel, o II PND e os Economistas* (1997) um sério estudo sobre o Governo Geisel, do seu modelo econômico e da ação dos gestores que o conduziram. Recomenda-se a leitura.

do balanço dos pagamentos. João Paulo dos Reis Velloso, responsável pela transformação do Planejamento no instrumento de coordenação da política econômica oficial do governo, assumiu a incumbência de elaborá-lo. A propósito, é possível identificar uma divisão de competências na execução da política econômica do Governo Geisel entre o Ministério da Fazenda e a SEPLAN: “A política de longo prazo do Governo Geisel foi orientado pelo II PND sob a responsabilidade de Velloso no Ministério do Planejamento, enquanto o dia-a-dia da gestão econômica estava a cargo de Simonsen” (MANTEGA, 1997, p. 6). Por meio do BNDE, fortalecido com a transferência dos recursos do PIS/PASEP, anteriormente vinculados à Caixa Econômica Federal, a SEPLAN coordenou a política de investimentos do governo federal no período (MANTEGA, 1997, p. 9).

Em 10 de setembro de 1974, Ernesto Geisel apresenta à Nação “mais ampla e articulada experiência de planejamento no Brasil após o Plano de Metas” (MATOS, 2002, p. 50), enviando-o, em seguida, para a apreciação do Congresso Nacional. Em dezembro de 1974, as diretrizes e prioridades da política de desenvolvimento do período de 1975 a 1979, estabelecidas no II PND, são aprovadas por meio da Lei n. 6.151/1974.

### **3.2 O II PND (1975-1979): características, metas e instrumentos de ação**

A submissão do plano econômico ao Congresso Nacional atende a uma inovação constitucional instituída pelo regime civil-militar no fim da década de 60. As mudanças promovidas pela Constituição de 1967 (com as alterações da Emenda Constitucional n. 1 de 1969) e posteriormente regulamentadas pelo Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969 (com as alterações introduzidas pelo Ato Complementar n. 76, de 21 de outubro de 1969, pela Lei Complementar n. 9, de 11 de dezembro de 1970, e pelo Decreto n. 71.353 de 9 de novembro de 1972) estabeleceram um marco regulatório do planejamento econômico assentado em bases constitucionais.

O Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969, que fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos, estabelece que os Planos Nacionais de Desenvolvimento elaborados pelo Poder Executivo, terão duração igual a do mandato do Presidente da República. O Art. 1º, em seguida, submetia os PNDs à apreciação do Congresso Nacional que, no prazo de 90 (noventa) dias, deveria aprova-lo integralmente ou formular ressalvas ou restrições, desde que mantida necessariamente a coerência global do plano e sua viabilidade em face dos recursos disponíveis. Os artigos subsequentes ampliavam as restrições ao poder

parlamentar, como: a) aprovação tácita dos PNDs quando decorrido o prazo de noventa dias (Art. 2º, §3º); b) restrições ao poder de emenda dos projetos enviados pelo Poder Executivo (Art. 2º, §2º); c) iniciativa exclusiva do Poder Executivo em relação a alterações ao PND (Art. 4º)<sup>31</sup>, entre outros. Vê-se, portanto, que, apesar da Constituição de 1967 (com as alterações da Emenda Constitucional n. 1 de 1969) submeter os planos econômicos ao princípio da legalidade (art. 43, IV<sup>32</sup>):

O Congresso Nacional tinha um papel passivo, pois não podia votar propostas de planos que não fossem enviadas pelo Poder Executivo, além de ter seu poder de emenda restringido: o Congresso tinha competência apenas para formular ressalvas ao plano, que poderiam ser acatadas ou não pelo Executivo, conforme o art. 2º do Ato Complementar n. 43, sob a alegação de que poderia comprometer o conjunto do plano. (BERCOVICI, 2005, p. 75).

A propósito, identifica Gustavo César Machado Cabral (2011, p. 136-137) como característica dos regimes políticos autoritários essa limitação do Parlamento a função meramente orçamentária. O positivismo, por exemplo, responsável pelo florescimento do desenvolvimentismo e pela fundamentação científica da ideologia autoritária, atribuía ao orçamento e aos princípios de equilíbrio orçamentários e saúde fiscal importância ímpar. A noção de plano, no entanto, não estava presente no ideário positivista: o orçamento era o plano (FONSECA, 2004, p. 15).

Apesar da adoção de práticas contrárias ao ideário positivista, como o estímulo ao endividamento por meio da contração de crédito e a excessiva intervenção econômica, é nítida a vinculação dos planos econômicos aos orçamentos anuais<sup>33</sup> promovida pelo regime civil-

<sup>31</sup> Art. 4º - Não serão objeto de tramitação, devendo ser arquivadas por ato do Presidente do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, quaisquer proposições que impliquem em alterar o Plano Nacional aprovado pelo Congresso Nacional, a não ser as de iniciativa do Poder Executivo [...].

<sup>32</sup> Art. 43 – Cabe ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente: [...] IV – planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento.

<sup>33</sup> A vinculação do plano ao orçamento, adotada, inclusive, como princípio pela Constituição de 1988, nos termos do art. 165, §4º, é um dos três obstáculos estruturais responsáveis pela crise do planejamento no período pós II PND apontados por Gilberto Bercovici: “Em relação ao setor público, o principal modo de controle da atividade planejadora é a vinculação do plano ao orçamento, que é, segundo Eros Grau, um dado positivo do sistema brasileiro de planejamento. A realização do plano depende de sua previsão orçamentária, ainda que parcial. A implementação dos planos dá-se por meio da realização dos investimentos públicos que devem estar explicitados nos orçamentos, executando de modo imediato ou a curto prazo os objetivos de médio e longo prazos contidos nos planos. [...] A tendência recente com relação a este assunto é a redução do plano ao orçamento. Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favoreceram a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais [...] O plano foi reduzido a disciplinar as inversões públicas, estabelecendo as dotações a serem distribuídas pelos vários Ministérios. [...] O planejamento não pode ser reduzido ao orçamento. E por um motivo muito simples: porque perde sua principal característica, a de fixa diretrizes para a atuação do Estado. Diretrizes estas que servem também de orientação para os investimentos do setor privado. O plano plurianual é uma simples previsão de gastos, que pode ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle da sua execução e garantia nenhuma de efetiva. A redução do plano ao orçamento é apenas uma forma de coordenar mais racionalmente os gastos públicos, não um verdadeiro

militar (GRAU, 1978, p. 146), principalmente no decênio em que João Paulo dos Reis Velloso ocupou o Ministério do Planejamento e a SEPLAN, de 1969 a 1979.

A Constituição de 1967 (com as alterações da Emenda Constitucional n. 1 de 1969) erigiu o planejamento à condição de método de ação do setor público e definiu o estabelecimento e a execução de planos de desenvolvimento econômico como dever estatal (GRAU, 1978, p. 146). Em vários dispositivos atribuiu-se à atividade de programação econômica uma característica imperativa, configurando-a como um dever do Estado brasileiro. O art. 8º, V, por exemplo, relaciona a atividade de planejamento econômica com o imperativo de promoção da segurança nacional<sup>34</sup>.

Por fim, integram-se, por meio do Decreto n. 71.353/1972, as atividades de planejamento, orçamento e modernização da Administração Federal. Assim, obedece a Administração Federal a um conjunto de programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual elaborado por órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação da Presidência da República (GRAU, 1978, p. 147). Têm-se, portanto, nesse conjunto de disposições normativas, o último regime jurídico do planejamento (BERCOVICI, 2005, p. 76), extinto desde 1º de janeiro de 1979, por meio da Emenda Constitucional n. 11 que revogou os atos institucionais e complementares<sup>35</sup>.

O II PND foi instituído conforme o regime jurídico autoritário de planejamento estruturado pela Emenda Constitucional n. 1/69. De duração quinquenal, expõe em sua *síntese* o conjunto de diretrizes, metas e ações, a serem coordenadas e executadas pelo Poder Público no período de 1975 a 1979, que possibilitarão a manutenção do crescimento econômico dos anos anteriores e a superação da área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento (BRASIL, 1974, p. 3).

Apesar da consciência das dificuldades de manter os indicadores econômicos do período 1968-1973<sup>36</sup>, o II PND estabelecia metas audaciosas e pretendia mobilizar a Nação

---

planejamento, voltado ao desenvolvimento, ou seja, à transformação das estruturas socioeconômicas.” (BERCOVICI, 2005, p. 79-81).

<sup>34</sup> Art. 8º - Compete à União: (...) V – planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais.

<sup>35</sup> Para uma análise detalhada do marco regulatório de planejamento instituído pelo regime civil-militar, ver: GRAU, Eros Roberto. *Planejamento Econômico e Regra Jurídica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978, p. 144 a 159.

<sup>36</sup> “A transição de 1973-1974 foi turbulenta para a economia mundial, e de grandes mudanças no cenário econômico brasileiro. Em 1973 o PIB do Brasil cresceu 14%, auge do ‘milagre econômico’ (1968-1973), e durante o período as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foram de 11,1% enquanto a inflação apresentava uma tendência declinante, a qual foi de 15,6% em 1973. Além disso, o balanço de pagamentos foi superavitário durante todo período do ‘milagre’ em função da entrada líquida de capitais de empréstimo e

para, “crescendo rapidamente, mas sem superaquecimento, controlar inflação e manter em razoável equilíbrio o balanço de pagamentos, com alto nível de reservas” (BRASIL, 1974, p. 4). Dentre as metas, destacam-se: a) o aumento da renda *per capita* nacional para mil dólares; b) a expansão do PIB e a superação da barreira de 100 bilhões de dólares, posicionando o País como o 8º maior mercado do Ocidente; c) o crescimento da oferta de emprego a taxas superiores a 3,5% ao ano, com a criação de até 1.800.000 postos de trabalho no quinquênio de sua vigência, reduzindo-se o subemprego em zonas urbanas e rurais; e d) o aumento do nível do comércio exterior brasileiro para 40 bilhões, montante 15 vezes superior ao movimentado em 1963 (BRASIL, 1974, p. 4).

Para alcançar os objetivos mencionados, fazia-se necessário o ajuste do parque industrial brasileiro, de modo a consolidar, até o fim da década, “uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva” (BRASIL, 1974, p. 4). O aumento dos preços do petróleo, com o conseqüente impacto sobre os combustíveis e das matérias primas, bens de capital e bens intermediários importados pelo setor de bens duráveis de consumo brasileiro, evidenciaram o esgotamento do padrão de acumulação vigente nas décadas anteriores<sup>37</sup>. Portanto “depois de um longo período de substituição de bens de consumo duráveis e não duráveis, era hora de atacar a substituição de insumos básicos e bens de capital” (MANTEGA, 1997, p. 33).

O II PND estabelecia expressamente que todo e qualquer resultado terá sido alcançado por exclusiva responsabilidade da ação política governamental, seja pelos efeitos do programa econômico, seja pela ação da política social (BRASIL, 1974, p. 4). Assim, para estimular o desenvolvimento dos setores de Bens de Capital, Eletrônica e Insumos Básicos (produtos siderúrgicos, metais não ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, celulose e minerais não metálicos), “o Estado interviu de modo cada vez mais crescente na economia, principalmente para proporcionar as condições favoráveis ao crescimento e florescimento do setor privado” (BERCOVICI, 2005, p. 29). Por meio da

---

investimentos diretos. Já em 1974, a economia brasileira passa pelo impacto da Crise do Petróleo e fim do ‘milagre’ econômico, nesse ano o PIB cresce 9%, enquanto a inflação atinge 34,5%, e a balança comercial é deficitária” (MANFREDINI, 2015, p. 2-3).

<sup>37</sup> “O resultado apareceria no balanço de pagamentos de 1974, que apresentaria um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e u déficit em conta corrente na casa dos US\$ 7,12 bilhões” (MANTEGA, 1997, p. 30).

política de investimentos do BNDE e da participação das empresas estatais na aquisição da produção<sup>38</sup>:

Os segmentos econômicos eleitos pelo II PND foram alvo de um conjunto de privilégios que compreenderam desde tarifas alfandegárias mais elevadas para a importação de produtos concorrentes do exterior, até linhas especiais de financiamento do BNDE com taxas de juros que se revelariam irrisórias e barateavam consideravelmente o custo dos empreendimentos, principalmente das fábricas de bens de capital. (MANTEGA, 1997, p. 35).

A estratégia econômica adotada pelo II PND possui resultados positivos. Guido Mantega (1997, p. 36), por exemplo, afirma que “a participação da produção de bens de capital na indústria de transformação subiu de 11,3% em 1970 para 15,4% em 1975 e permanece aproximadamente nesse patamar até 1980”. Ademais, apesar da redução dos investimentos públicos, o setor de bens de consumo manteve sua importância na estrutura produtiva brasileira, “sua participação no produto, que vinha crescendo exponencialmente, desde o início dos anos 50, passando de 2,5% em 1949 para 5,1% em 1959, e 11,3% em 1970, atinge a marca dos 13,3% em 1975 e estabiliza-se nesse patamar nada desprezível” (MANTEGA, 1997, p. 36).

No entanto, a manutenção das altas taxas de investimento, com decisiva participação das empresas estatais<sup>39</sup> e financiamentos subsidiados pelo BNDE, com correção monetária fixa de 20% ao ano (MANTEGA, 1997, p. 36), deram início ao processo de estatização da dívida externa:

No período do II PND, o crescimento médio do PIB foi de 6,3% ao ano e o aumento da dívida externa foi espetacular, passando de US\$ 2,5 bilhões no início da ditadura militar para mais de US\$ 100 bilhões em 1985, e a concentração da dívida externa bruta no setor público passou de 24,9% em 1972 para 50,4% em 1975, atingindo 76,6% em 1980, caracterizando-se o processo de estatização da dívida. (RODRIGUES, 2015, p. 22).

Essa constatação – do aumento da dívida externa e de seu processo de estatização - tornou-se popular e dogmática na análise econômica do período (MANFREDINI, 2015, p. 19). Não é do interesse do autor – e do propósito da monografia – avaliar a procedência dessa análise. Cumpre-nos, somente, o dever de informar a existência de conclusões divergentes. Guido Mantega (1997, p. 56-57), por exemplo, sustenta:

<sup>38</sup> “No período de 1970 a 1976, a participação das empresas estatais no patrimônio líquido das 1069 maiores empresas brasileiras, aumentou de 47,5% para 52,2%, e continuou subindo no restante da década” (MANTEGA, 1997, p. 58).

<sup>39</sup> “As estatais que tinham um papel estratégico para o fortalecimento da economia nacional foram instrumentalizadas para absorver parte dessa dívida privada, fornecer bens, serviços e mercadorias subsidiadas para as empresas capitalistas transnacionais e, desta forma, o país diminuiu sua capacidade de autofinanciamento.” (RODRIGUES, 2015, p. 26).

Mesmo na hipótese pouco provável de que o II PND tivesse sido responsável por todo o aumento da dívida externa líquida, que foi de US\$ 25,4 bilhões entre 1973 e 1978, esse montante foi compensado pelo salto nas exportações verificado no início dos anos 80, quando os projetos de produção de insumos básicos amadureceram. (...) podemos concluir que os empréstimos contraídos para viabilizar o II PND não foram os principais responsáveis pelo tamanho da dívida externa dos anos 80. Se não logrou mudar esse padrão, o II PND certamente não agravou a dívida e chegou até mesmo a reduzir a vulnerabilidade externa do país, por meio da substituição de importações e aumento das exportações.

### 3.3 O II PND como instrumento de legitimação do regime político autoritário

Além das questões de conjuntura econômica, há também fatores não econômicos (de ordem política e institucional) que auxiliam na compreensão da racionalidade do II PND, principalmente, “o desígnio de iniciar a distensão política, considerada o principal objetivo político de Ernesto Geisel no poder” (SPENGLER, 2015, p. 15).

Em 1974 tem início o processo de distensão política do regime civil-militar (MANTEGA, 1997, p. 3). A opção por uma abertura política lenta e gradual do regime civil-militar é, inclusive, anterior à opção por um programa econômico de crescimento acelerado, data da candidatura de Ernesto Geisel a Presidência da República<sup>40</sup> (MANFREDINI, 2015, 4-5; FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 38). Em âmbito econômico, no entanto, Pedro César Dutra Fonseca e Sérgio Marley Modesto Monteiro (2008, p. 37) constataam a inexistência de menções, em pronunciamentos e entrevistas, da intenção de Ernesto Geisel em adotar uma estratégia desenvolvimentista:

Pesquisas em jornais (Folha de São Paulo e Correio do Povo, de Porto Alegre) e revista da época (Veja e Visão) não permitem detectar nesta época – período anterior ao terceiro trimestre de 1973 – qualquer menção ao II PND, ou a um projeto de crescimento acelerado como proposta do grupo que ascendia ao poder – e, muito menos, de um aprofundamento da substituição de importações sob a égide do Estado.

O II PND é formulado como um plano econômico de combate à crise energética anunciada e os fundamentos de sua elaboração podem ser creditados a análise de João Paulo dos Reis Velloso acerca da conjuntura econômica do período. No entanto, é evidente que a estratégia de distensão política encontra no II PND uma forma de fortalecer a base de

<sup>40</sup> “A definição pelo II PND não só foi posterior cronologicamente à opção pela distensão, como em mais de uma oportunidade Geisel enfatizou esta como seu principal objetivo. Na mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1975, explicitamente asseverou: justificar, assim, a intenção manifesta, desse a primeira hora, em meu governo, de dedicar maior atenção ao campo político – não só externo como sobretudo, interno – [...] não se deixará de reconhecer a importância crítica do campo econômico, fortemente condicionante dos demais, pelos recursos que só ele lhes poderá oferecer [...] as afirma-se a prioridade instrumental do desenvolvimento político” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 38).

sustentação política do Governo Geisel e do regime civil-militar. A propósito, Denise Manfredini (2015, p. 5):

No que tange a racionalidade política do II PND, é possível apontar que após o período do “milagre econômico” e a conclusão de investimentos feitos no auge do crescimento brasileiro, era necessário para a sustentação do Regime Militar, manter a economia brasileira em uma marcha de crescimento, mesmo que de forma artificial. Dado o objetivo inicial do governo de uma distensão política de forma lenta e gradual, uma recessão econômica não condiz com a execução e apoio que um plano político com tais características exige. (...) Dessa forma, o II PND tem uma racionalidade política na sua implementação e é utilizado explicitamente para fortalecer o projeto político que carecia de legitimação.

No mesmo sentido é a avaliação de Pedro César Dutra Fonseca e Sérgio Marley Modesto Monteiro (2008, p. 31) de que “a prioridade ao crescimento econômico formulada no plano era condicionante indispensável ou facilitador para viabilizar o projeto de distensão política e ampliar a base de legitimação do regime”.

No II PND essa preocupação é anunciada na seção *O Mundo: Distensão Política, Instabilidade Econômica*. Afirma o II PND que no cenário de crise da sociedade industrial, as distensões políticas e as inquietações econômicas confluem (BRASIL, 1974, p. 11). Diz o II PND, após breve análise da crise energética, do financiamento externo e do sistema financeiro internacional, de suas consequências para os países subdesenvolvidos e da condição do Brasil frente a esse cenário:

Diante de tudo isso, o importante a estabelecer é a orientação básica que o País pretende adotar, no presente cenário internacional. Está o Brasil procurando ajustar-se rápida e integralmente, às novas circunstâncias, tanto quanto possível adotando ainda este ano as medidas para isso necessárias. (...) Impõe, igualmente, a mudança de ênfase relativa entre setores econômicos, e dentro da indústria, para reduzir importações ou aumentar exportações. Essas mudanças de ênfase vêm sendo realizadas com determinação e cautela, sem provocar choques, por isso que se efetivam através de alterações nos incentivos financeiros e fiscais. (...) Isso garantirá ao Brasil a reciclagem econômica indispensável, como base para manter exequível a estratégia nacional de desenvolvimento, no próximo estágio. Estágio em que a grande tarefa será não de, simplesmente, fazer face à crise de energia e outras repercussões da situação mundial, mas fazê-lo sem prejudicar a emergência do Brasil como sociedade industrial. (BRASIL, 1974, p. 13-14).

A estratégia político-econômica do Governo Geisel encontrava-se em consonância, portanto, com o binômio Desenvolvimento e Segurança (BRASIL, 1974, p. 14) que orientou a política econômica do período<sup>41</sup>. Rafael Luis Spengler apresenta trecho do

<sup>41</sup> A adoção de um regime de exceção com o fim de promover o desenvolvimento não é exclusividade do regime civil-militar (1964 – 1985), é, antes, uma característica do processo desenvolvimentista brasileiro, iniciado, inclusive, na vigência do regime autoritário do Estado Novo (1937 – 1945). A propósito, Pedro César Dutra Fonseca: “O desenvolvimentismo, tanto no Brasil como na maior parte dos países latino-americanos, não só conviveu com regimes autoritários e ditatoriais, mas neles encontrou ambiente propício para sua afirmação, como no caso do Estado Novo varguista” (2004, p. 15).

pronunciamento de Geisel na primeira reunião ministerial de 1974, que evidencia esse binômio como fundamento da atuação política do “IV Governo da Revolução”:

Quanto ao setor político interno, envidaremos sinceros esforços para o **gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático**, ampliando o diálogo honesto e mutuamente respeitoso e estimulando **maior participação das elites responsáveis** e do povo em geral, para a criação de um clima salutar de consenso básico e a institucionalização acabada dos princípios da Revolução de 64. **Os instrumentos excepcionais de que o Governo se acha armado para manutenção da atmosfera de segurança e de ordem, fundamental para o próprio desenvolvimento econômico-social do país sem pausas de estagnação**, nem, muito menos, retrocessos sempre perigosos, almejo vê-los não tanto em exercício duradouro ou frequente, antes como potencial de ação repressiva ou de contenção mais enérgica e, assim mesmo, até que se veja superados pela imaginação política criado, capaz de instituir, quando for oportuno, salvaguardas eficazes e remédios prontos e realmente eficientes dentro do contexto constitucional. (GEISEL *apud* SPENGLER, 2015, p. 39, grifo nosso).

O processo de modernização e formação da sociedade industrial brasileira deve seguir “os objetivos da estratégia nacional, respeitando os valores humanos e a identidade nacional da cultura brasileira”. Para realizar plenamente a vocação natural do Brasil como potência emergente - Desenvolvimento e Grandeza – deve a sociedade ser mobilizada no sentido dessa tarefa nacional. “Trata-se de verificar qual o máximo que a sociedade brasileira, devidamente motivada e inteligentemente orientada, com planejamento dinâmico e flexível, poderá realizar, em termos econômicos.” (BRASIL, 1974, p. 14).

O II PND é consciente de sua função: para um país que ainda está construindo o seu empresariado e sua estrutura industrial (BRASIL, 1974, p. 15), “o instrumental do planejamento público pode e deve ser utilizado para a orientação indicativa do empresário privado” (VIDIGAL, 1977, p.16). A submissão da empresa privada ao programa de modernização da economia brasileira dar-se-á, por exemplo, por meio da política de desconcentração, defesa do consumidor e normas antipoluição, além das políticas de incentivos fiscais e creditícios mencionados acima.

Em relação à estratégia de integração nacional, há quem identifique que a distribuição espacial dos investimentos do II PND atende a um objetivo politicamente determinada: a cooptação dos tradicionais grupos políticos regionais como forma de reforçar o apoio ao poder central e diminuir a influência das elites políticas, sindicais e industriais do Centro-Sul (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 41; MANFREDINI, 2015, p. 6-7; SPENGLER, 2015, p. 43). Essa análise, no entanto, demanda uma pesquisa extensa acerca da divisão territorial dos investimentos do governo federal, dos montantes destinados e do

comportamento dos políticos civis dos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no período.<sup>42</sup> Não conhece o Autor estudo semelhante e não pretende realiza-lo.

---

<sup>42</sup> Ainda que se assuma essa hipótese como verdadeira, o sucesso da estratégia pode ser questionado. A derrota do regime civil-militar nas eleições parlamentares de 1974 (a oposição elegeu 16 dos 22 cargos de senador em disputa e 160 dos 364 deputados federais) aumentaram as preocupações acerca da base política de sustentação do Governo Geisel: “A partir dessas preocupações, surgiu a lei que ficou conhecida como Lei Falcão, que passou a vigorar a partir das eleições para vereadores e prefeitos de novembro de 1976 e perdurou até o fim do regime militar, também nas eleições para o Senado e para deputados estaduais e federais. (...) Com a Lei Falcão, proibiu-se o acesso dos candidatos às redes de televisão e apenas era permitida, na propaganda eleitoral, a breve leitura de seus currículos e a apresentação da foto do candidato. Tratou-se, enfim, de mais um retrocesso na política brasileira – e prelúdio ao que viria a acontecer no ano seguinte. (...) Utilizando-se dos poderes autoritários do AI-5, Geisel outorgou em 13 de abril o que ficou conhecido como ‘Pacote de Abril’, que contemplava 14 modificações na Constituição de 1969 e três novos artigos, além de seis decretos-leis. Entre as mudanças, todas visando fortalecer a Arena em eleições futuras, constavam: eleições indiretas para escolha de governadores, eleição de um terço do Senador por via indireta (os quais ficariam conhecidos como ‘senadores biônicos’), extensão da Lei Falcão às eleições estaduais e federais, alteração do quórum para reformas na Constituição (de dois terços para maioria simples), alteração do colégio eleitoral que elege o presidente da República e ampliação do mandato presidencial para seis anos a partir do sucesso de Geisel” (SPENGLER, 2015, p. 52-54). Ora, se a política de desconcentração de investimentos e integração regional consubstanciava-se em uma estratégia política, a adoção das medidas acima mencionadas evidencia uma suposta dúvida/descrença de Ernesto Geisel sobre o sucesso da estratégia.

## CONCLUSÃO

Viu-se na presente monografia que apesar de possuir uma racionalidade econômica conjuntural, exposta em trecho de sua síntese - “A Política de Energia é peça decisiva da estratégia nacional!” (BRASIL, 1974, p. 5) - o II PND é um “programa econômico estritamente desenvolvimentista” (MANTEGA, 1997, p. 7).

“O II PND foi, provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal de que se tem notícia no país, e que transformou significativamente o parque industrial brasileiro com a implantação de um polo de insumos básicos e de bens de capital”, afirma Guido Mantega (1997, p. 3). A essa afirmação soma-se a opinião de Gilberto Bercovici (2005, p. 71) e Patrícia de Oliveira Matos (2002, p. 1).

Da oposição ouviam-se críticas sobre o caráter autoritário do plano, elaborado por tecnocratas da SEPLAN e do IPEA, sem a participação da sociedade (FONSECA; MONTEIRO, 2007, p. 29; MANTEGA, 1997, p. 44). Essa característica, no entanto, não é exclusividade do II PND, é antes, uma característica do processo desenvolvimentista brasileiro e da estrutura administrativa, institucional e normativa elaborada para atendê-lo. Enquanto o II PND, por força do art. 1º do Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969, submetia-se ao princípio da legalidade, o Plano de Metas (1956 – 1961) orientou a política de investimentos do Governo Federal sem a existência de um documento normativo que o atribuísse validade.

A crise do autoritarismo, a existência de obras controversas e a excessiva intervenção do Estado na economia, tornaram o II PND e o Governo Geisel alvo de críticas de setores da imprensa, economistas e industriais. A imprensa, por exemplo, denunciava o avanço do Estado em direção a uma economia socialista<sup>43</sup>. No início de 1976, a SEPLAN, com a participação de entidades empresariais, elabora um programa de desestatização intitulado *Ação para a empresa privada nacional: o governo e a economia de mercado*, que estabelecia “limites para atuação do Estado, oferecia incentivos par ao fortalecimento da iniciativa privada nacional e, ainda, fornecia uma lista de empresas estatais a serem privatizadas” (MANTEGA, 1997, p. 47).

---

<sup>43</sup> “Em fevereiro de 1975, o jornal *O Estado de S. Paulo* deu início a uma série de 11 reportagens intituladas ‘Os Caminhos da Estatização’, que atacavam o avanço do Estado em domínios que antes pertenciam à iniciativa privada. O *Estadão* via no II PND um instrumento de estatização que iria transformar a economia brasileira numa economia socialista” (MANTEGA, 1997, p. 41).

Tem-se início o período de crise do desenvolvimentismo e decadência do planejamento econômico. A partir da década de 80 e das sucessivas crises associadas a um processo inflacionário crônico e de endividamento externo, o planejamento no Brasil voltou-se prioritariamente para a estabilização monetária. (MATOS, 2002, p. 1).

A Constituição de 1988 estabelece como competência da União a elaboração e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico<sup>44</sup> e atribuiu ao Estado brasileiro a função de agente normativo e regulador da atividade econômica, por meio do exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento<sup>45</sup>. É de se questionar, portanto, o porquê da crise do planejamento econômico no atual contexto histórico, jurídico e econômico. Há quem empreenda investigações nesse sentido (BERCOVICI, 2005, p. 77-86). Não possui o autor respostas. A presente monografia pretende, somente, contribuir, por meio da apresentação do processo de formação do regime jurídico de planejamento brasileiro, com pesquisas futuras que avancem nessa direção.

---

<sup>44</sup> Art. 21, IX.

<sup>45</sup> Art. 174, *caput*.

## REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento**: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. As origens do direito econômico: homenagem a Washington Peluso Albino de Souza. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Número Especial em Memória do Prof. Washington Peluso Albino de Souza, pp. 253-263, 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BRASIL. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 - 1965)**: síntese. Brasília: Imprensa Oficial, 1962. Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/495> Acesso em 30 de outubro de 2016.

\_\_\_\_\_. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: Imprensa Oficial, 1974. Disponível em <http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/492> Acesso em 30 de outubro de 2016.

CABRAL, Gustavo César Machado. Federalismo, autoridade e desenvolvimento no Estado Novo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 189, p. 133-146, 2011.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARVAZAN, Gustavo Machado. Economia, discurso e poder: os bastidores políticos do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento [II PND]. **Revista do Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em História da UFRGS**. v.1, n. 1, 2008. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/9817> Acesso em 30 de outubro de 2016.

COMPARATO, Fabio Konder Comparato. O indispensável Direito Econômico. In: **Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial**. Rio de Janeiro: Forense, 1978, pp. 453-472.

DOELLINGER, Charles Von. Introdução. In: **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudín, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Direito Econômico**: teoria fundamental. São Paulo: Malheiros, 2013.

FONSECA, Pedro César Dutra. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política do Departamento de Economia da PUC/SP**. São Paulo, v. 15, n. 2, pp. 225-256, 2004. Disponível em < <http://professor.ufrgs.br/pedrofonseca/publications/g%C3%AAnese-e-precursores-do-desenvolvimentismo-no-brasil> > Acesso em 30 de outubro de 2016.

FONSECA, Pedro César Dutra; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, pp. 28-46, mar.

2008. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572008000100002>> Acesso em 30 de outubro de 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 17ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

\_\_\_\_\_. **Planejamento econômico e regra jurídica**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1978.

GUDIN, Eugênio. Rumos de política econômica. In: **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010.

MANFREDINI, Denise. **Ensaio sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico**. 2015. 67 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Econômico do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná – UFPR. Curitiba, 2015.

MANTEGA, Guido. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. Relatório de Pesquisa n. 3 - EASP/FGV/NPP, 1997. Disponível em < <http://hdl.handle.net/10438/2935>> Acesso em 30 de outubro de 2016.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Análise dos planos de desenvolvimento elaborados no Brasil após o II PND**. 2002. 184 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP). Piracicaba, 2002.

RODRIGUES, C.H.L. **Plano de Metas, PAEG e II PND: análise e desdobramento**. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA & 12ª CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 2015, Vitória – ES. XI Congresso Brasileiro de História Econômica & 12ª Conferência Internacional de História de Empresas, 2015.

SPENGLER, Rafael Luís. **Racionalidade política e econômica no Governo Geisel (1974-1979): um estudo sobre o II PND e o projeto de institucionalização do regime militar**. 2015. 168 p. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015.

SIMONSEN, Roberto. A planificação da economia brasileira. In: **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo**. 3ª edição. Brasília: IPEA, 2010.

VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Teoria Geral do Direito Econômico**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.