

## **PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED)**

Por Mônica Kornis

Programa econômico para o triênio 1968-1970, também conhecido como Plano Estratégico de Desenvolvimento. Elaborado sob a supervisão do ministro do Planejamento Hélio Beltrão e implementado pelo ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto, o plano procurava definir uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social para o país, apresentando como elementos fundamentais o programa de investimentos nas áreas consideradas estratégicas, a programação de instrumentos financeiros para a consecução das novas medidas e um conjunto de instrumentos de ação indireta sobre o setor privado.

### **Antecedentes**

Com a “missão de consolidar a obra revolucionária e, sobretudo, a de promover a aceleração do desenvolvimento”, instalou-se no país em março de 1967 o segundo governo militar posterior ao movimento político-militar de março de 1964, sob a presidência do marechal Artur da Costa e Silva. Em junho de 1967, o presidente Costa e Silva recebeu o documento “Diretrizes do governo” que definia as diretrizes gerais e setoriais para a ação imediata e a mais longo prazo de política econômica e social. Em termos gerais, o documento tinha por objetivo estabelecer uma nova estratégia de desenvolvimento econômico e social simultaneamente à contenção da inflação, através do fortalecimento da empresa privada, da estabilização gradativa do comportamento dos preços, do aumento da responsabilidade do governo em relação a investimentos de infraestrutura, da expansão do emprego e do fortalecimento e ampliação do mercado interno. Com essas medidas, os novos dirigentes da política econômica do país procuravam reverter o processo de recessão em que se encontrava a economia nacional. No mês seguinte, o documento foi aprovado oficialmente pelo presidente da República durante reunião ministerial ficando assim estabelecidas as bases do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED).

O desdobramento, a quantificação e o detalhamento do novo programa econômico vieram somente com a publicação do PED, em junho de 1968.

### **O PED**

O ponto de partida do PED consistiu na apresentação de um diagnóstico do desenvolvimento da economia brasileira do imediato pós-guerra até 1967, sendo sobretudo, investigadas as causas do colapso econômico ocorrido de 1961 a 1963 e as oscilações bruscas verificadas no produto industrial de 1964 a 1966. Entre as causas do colapso, foram salientadas não só “as características do modelo de crescimento vigente até 1961”, que não teria conduzido “à criação de um mercado de massa, suficientemente amplo, capaz de manter o dinamismo da economia no momento em que o processo de substituição de importações entrou em arrefecimento”, mas também “a desordem político-social subsequente à renúncia do presidente Jânio Quadros e à posse do sr. João Goulart”. A responsabilidade pelas oscilações estaria basicamente no processo de combate à inflação adotado pelo governo do marechal Humberto Castelo Branco (1964-1967), que “pôs em prática uma política financeira que, buscando equilibrar a qualquer custo a Caixa do Tesouro, acabou por desequilibrar a das empresas”, além de ter operado uma transferência maciça de recursos do setor privado para o setor público de ter elevado a carga tributária e também os custos financeiros e os preços dos bens e serviços produzidos pelas empresas do governo, de ter restringido o crédito, de ter promovido

redistribuições bruscas de liquidez, de ter reduzido o poder aquisitivo dos assalariados e de ter realizado emissões maciças de Obrigações do Tesouro com correção monetária, dificultando ainda mais a obtenção de capital estrangeiro por parte das empresas.

Essas medidas, segundo o PED, produziram a retração do mercado, a queda do nível de emprego e a subutilização de capacidade, “conduzindo o setor privado a uma situação de perigosa debilidade, que atingiu especialmente as empresas nacionais”. O plano ressaltava que deveriam ser apontados, no entanto, os resultados positivos alcançados pelo governo anterior, sobretudo em relação ao “restabelecimento da confiança na ordem e nas instituições, do crédito do Brasil no exterior, da retomada dos investimentos de infraestrutura e da modernização de vários mecanismos institucionais”.

O PED afirmava ainda que, já nos primeiros meses de 1967, o novo governo se empenhara na tarefa de retirar a economia da forte recessão em que esta se encontrava. Cabia ao plano conceber uma nova estratégia que permitisse a retomada e a superação das altas taxas de retorno de crescimento vigente até 1961. Seu objetivo era atingir “um crescimento anual equivalente, no mínimo, à média verificada entre 1947 e 1961” que se situava em torno de 6% ao ano.

A nova estratégia definida pelo plano preconizava “o desenvolvimento simultâneo e harmônico da agricultura, da indústria e dos setores de infraestrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e social (educação, habitação, saúde e saneamento), com o objetivo de diversificar as fontes de dinamismo de nossa economia, elevar o nível de emprego e promover a expansão do mercado interno”. O PED defendia ainda a implantação de “uma vigorosa política de exportações e a redução de custos básicos”, além de destacar a importância da “modernização das estruturas econômicas e sociais do país, colocando grande ênfase na reforma educacional, na aceleração da pesquisa científica e tecnológica e na reforma administrativa”. Para atingir os objetivos básicos definidos pelo plano, seria ainda necessário manter o controle do balanço de pagamentos, evitar o agravamento das disparidades econômicas regionais e setoriais, e “assegurar a manutenção do clima de ordem interna e estabilidade institucional, preservando a expectativa de segurança político-social indispensável ao bom aproveitamento das possibilidades de produção e das oportunidades de investimento”.

Além de estabelecer os objetivos básicos que norteariam a política econômica no período 1968-1970, o PED procurou definir as políticas “monetária e de mercado de capitais: tarifária, cambial e de comércio exterior, salarial, de distribuição de renda etc...; principais instrumentos de execução dessas políticas chamados elementos macroeconômicos (crescimento do produto interno bruto [PIB], inflação, emprego, consumo, investimentos, importações)” tendo ainda selecionado áreas estratégicas de atuação e estabelecido o programa a ser empreendido em cada uma delas, identificando e quantificando os “principais projetos, públicos e privados, a serem executados no triênio, dentro de cada área estratégica”.

A política monetária iria constituir-se segundo o plano num dos instrumentos básicos de compatibilização dos objetivos de aceleração da taxa de crescimento e redução do ritmo de inflação, além de influir na consecução dos objetivos de controle do balanço de pagamentos, de correção dos desequilíbrios setoriais de crescimento, e de redução dos custos de produção do setor privado através de baixa das taxas reais de juros.

A definição de uma política fiscal se daria sobretudo em relação ao momento de utilização da capacidade já existente, e da tentativa de elevação dos investimentos, quando seria necessário controlar o nível de despesa governamental ficando ainda vedado o aumento da carga tributária e limitado o uso da expansão da dívida pública.

Em relação ao setor externo, seria necessária uma rápida expansão das exportações (bens e serviços) e de certa expansão de importações (bens e serviços). A política cambial seria orientada “no sentido de assegurar ao funcionamento do sistema de

câmbio a simplicidade e a flexibilidade necessárias à sua conciliação com os objetivos da política monetária e do desenvolvimento econômico”.

A política salarial a ser implementada deveria, segundo o plano, recuperar parcialmente a perda de salário real ocorrida desde 1965, de forma que fosse considerada compatível com a contenção da inflação, além de procurar impedir novas quedas no poder aquisitivo médio dos assalariados.

A política de distribuição de renda dizia respeito diretamente aos objetivos básicos do plano — aceleração do desenvolvimento econômico e progresso social — procurando assim enfatizar a necessidade de elevar a produtividade de certos setores de baixa eficiência, de promover um processo autônomo de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas e de elevar a renda per capita.

A nova estratégia de desenvolvimento consistia na aceleração e autossustentação do desenvolvimento econômico através da “consolidação das indústrias básicas (indústria de bens de capital, siderurgia, metais não-ferrosos, indústria química e mineração de ferro) e reorganização das indústrias tradicionais: aumento da produtividade agrícola e modernização do sistema de abastecimento: fortalecimento da infraestrutura de energia, transportes e comunicações, fortalecimento da infraestrutura de energia, notadamente no tocante à educação e habitação”. O plano defendia que somente “a ação simultânea naquelas quatro áreas dinâmicas, com a ênfase adequada em cada uma, mobilizaria do lado da demanda e do lado da oferta os fatores indispensáveis a um crescimento do produto da ordem de 6% ao ano”.

A retomada do desenvolvimento acelerado comportaria, segundo o PED, dois estágios: a fase de transição e a fase de retomada propriamente dita. A primeira fase seria caracterizada pela situação em que o PIB efetivo poderia divergir do PIB potencial, sobretudo pelas “absorção de capacidade ociosa ligada à insuficiência da demanda ou à sua inadequada composição setorial”. Prevista para os anos de 1968 e 1969 essa fase teria como problema fundamental a ser enfrentado a conciliação não só da necessidade de melhorar a liquidez e elevar a demanda (notadamente para as indústrias de bens de consumo) com a política de gradual redução da taxa de inflação, mas também do fortalecimento do setor privado com a preservação do dinamismo do setor público nas áreas prioritárias a seu cargo. Já na segunda fase, o aumento do PIB efetivo dependeria sobretudo do aumento do investimento global, dentro de uma trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo, ganhando particular ênfase a necessidade de elevar consideravelmente a taxa de poupança e de investimento global. Esse segundo momento poderia ser então caracterizado pelo aumento da taxa global de investimento e poupança, aumento da participação do investimento público na despesa pública e no PIB, aumento da participação do investimento privado no PIB e manutenção de alto nível de consumo privado e demanda global.

Para a elevação do nível de utilização da capacidade e expansão dos investimentos, notadamente no primeiro estágio, dois fatores permitiriam elevar a rentabilidade do setor privado: a expansão de mercado e a redução de custos. A redução de custos e a preservação da liquidez do setor privado seriam obtidas através da implementação de algumas medidas, entre as quais o estabelecimento de uma política monetária estável, incluindo redução da taxa de juros real paga pela empresa, notadamente para capital de giro, o controle rigoroso das despesas correntes do governo, a concessão de estímulos fiscais ao uso mais intenso de capacidade e à elevação do nível de emprego e a proteção à indústria.

A estratégia de desenvolvimento industrial apresentada pelo plano definia que a indústria deveria atingir taxas de crescimento próximas de 7% a 8% durante o período 1968-1972, o que dependeria “da expansão do mercado interno, da substituição de importações e da promoção de exportações”. Na tentativa de aumentar o poder de competição da indústria nacional, a política de desenvolvimento industrial deveria

“promover a rápida expansão de certo número de setores dinâmicos notadamente nas categorias de bens de capital e bens intermediários — levando em conta as possibilidades de sua produção em condições econômicas e o seu impacto sobre o crescimento de outros setores e promover a reorganização e modernização progressivas principalmente das indústrias tradicionais, intensificando-lhes o ritmo de crescimento”. Em relação à agricultura, a nova estratégia definia a obtenção de taxas de crescimento da ordem de 5% a 6% ao ano, além da formulação de um conjunto de programas e projetos governamentais para intensificar o aumento da produtividade, programas e projetos relativos à expansão da área agrícola, à reforma agrária e à colonização, além de um “sistema de apoio ao desenvolvimento agrícola” compreendendo um sistema de incentivos gerais, notadamente creditícios (crédito agrícola, preços mínimos, seguro agrícola), e uma infraestrutura de comercialização (estoques de segurança, armazenagem, mecanismos de comercialização e de distribuição).

### **O PED e o “milagre brasileiro”**

A nova estratégia de desenvolvimento econômico definida pelo PED articulou-se estreitamente ao ciclo expansivo da economia brasileira verificado no período 1968-1973 que ficou conhecido como “milagre brasileiro”, expressão inspirada nos modelos alemão, italiano e japonês do pós-guerra.

Segundo Paul Singer, “o boom iniciado em 1968 teve como causa básica uma política liberal de crédito que encontrou a economia, após vários anos de recessões, com baixa utilização da capacidade produtiva, taxas relativamente altas de desemprego e custo reduzido da mão de obra de pouca qualificação”. Esse ciclo expansivo baseava-se nos seguintes elementos, segundo o autor: “uma demanda interna por bens duráveis de consumo em expansão, graças à concentração da renda e a mecanismos financeiros que permitiriam a ampliação do crédito ao consumo: uma demanda externa em expansão, graças à liberalização do comércio internacional e ao subsidiamento das exportações e forte injeção de recursos do exterior, que complementam a poupança interna e permitem eliminar focos inflacionários, graças a uma capacidade de importar tornada superelástica”. Segundo Singer, a demanda por bens industriais naquele momento dirigiu-se predominantemente a determinados ramos da indústria que respondiam às necessidades de uma elite relativamente reduzida no interior de um acelerado processo de concentração da renda. No período 1968-1971, a indústria de material de transporte (na qual predomina a automobilística) cresceu 19,1% ao ano, a de material elétrico (na qual se inclui a de aparelhos eletrodomésticos) cresceu 13,9% ao ano, enquanto a indústria têxtil cresceu apenas 7,7% ao ano, a de produtos alimentares 7,5% ao ano e a de vestuário e calçados 6,8% ao ano. Os dados demonstravam assim como a produção de bens não-duráveis de consumo adquiridos por toda a população cresceu a um ritmo bem menor que a produção de bens duráveis de consumo. Segundo Singer, esses últimos, inclusive, haviam crescido em resposta a um forte aumento da demanda interna, enquanto os primeiros tiveram seu crescimento voltado para a exportação.

O endurecimento do regime militar a partir da decretação do Ato Institucional nº 5 (13/12/1968) favoreceu ainda mais a centralização financeira e tributária em curso, garantindo então a aplicação das novas diretrizes de política econômica.

Embora o ministro da Fazenda Delfim Neto afirmasse que a política do governo baseava-se em dois objetivos-chave que seriam o crescimento do produto nacional e sua melhor distribuição entre a população, a implantação do novo modelo significou na prática o aumento da desigualdade na distribuição social da renda no país. Derivou do período do “milagre” uma forte concentração da renda, que teve como contrapartida a compressão generalizada da remuneração da maioria dos assalariados, além do endividamento

crescente do país frente ao crescimento do fluxo de capitais estrangeiros sob a forma de empréstimos e financiamentos.

Verbetes respectivos no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do Centro de Pesquisa e Documentação da História Contemporânea do Brasil/Fundação Getúlio Vargas

Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/acervo/dhbb>