

# **ESTADO E PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: APONTAMENTOS SOBRE O PLANO TRIENAL E O PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG)**

*Acson Gusmão Franca<sup>1</sup>*

Mestrando em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP)

acson\_franca@yahoo.com.br

*Vinícius Figueiredo Silva<sup>2</sup>*

Mestre em Desenvolvimento Econômico (UNICAMP)

## **Resumo**

O presente trabalho propõe-se a apresentar um panorama sobre a economia brasileira em meados da década de 1960, tendo em vista a atuação do Estado brasileiro na realização do Plano Trienal (1963 – 1965) e do Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966). Nesse sentido, buscaremos elucidar os avanços e os limites encontrados pelo planejamento econômico brasileiro no período descrito. Além disso, pretende-se também analisar os fatores que explicam as principais diferenças de desempenho obtidas pelo Trienal e pelo PAEG.

**Palavras-chave:** Estado, Planejamento Econômico, Economia Brasileira, Desenvolvimento, Crise.

## **Abstract**

This paper proposes to present an overview of the Brazilian economy in the mid-1960s, in view of the Brazilian State's performance in the Triennial Plan (1963 - 1965) and the Government's Economic Action Program (1964 - 1966). In this sense, we will seek to elucidate the advances and limits found by Brazilian economic planning in the period described. In addition, it is also intended to analyze the factors that explain the main performance differences obtained by the Triennial Plan and the Government's Economic Action Program.

**Key- words:** State, Economic Planning, Brazilian Economy, Development, Crisis.

---

<sup>1</sup> Estudante do programa de mestrado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: acson\_franca@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da UNICAMP. E-mail: vinicius.eco27@gmail.com



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

**1 – Introdução**

A virada dos anos 1950/60 representou um período de desaceleração para a economia brasileira. Após anos de forte crescimento, os efeitos da política desenvolvimentista protagonizada por Juscelino Kubitschek (1956-1961) faziam-se sentir, mais precisamente, o declínio da taxa de expansão dos investimentos e o aumento da capacidade ociosa de muitas indústrias, gerando queda do crescimento interno e do financiamento externo. Em decorrência disto, ocorreu uma série de desajustes (estrangulamento do câmbio, aceleração da inflação, aumento da dívida externa) na economia brasileira, os quais corroboraram para o malogro do projeto expansionista do período anterior, bem como, o agravamento das condições econômicas e sociais do país ao longo da década de 1960 (SERRA, 1998).

Em meio a esta conjuntura adversa, Jânio Quadros, revestido da imagem de combate à corrupção, venceu as eleições de outubro de 1960 e assumiu a presidência do Brasil. No plano econômico, com a responsabilidade de buscar apoio externo para renegociar a dívida e ainda obter novas linhas de crédito para solucionar os problemas relacionados ao desequilíbrio no balanço de pagamentos, o governo Quadros atuou em duas frentes: por um lado, realizou uma reforma no sistema de câmbio<sup>3</sup> e por outro, iniciou uma série de tentativas de renegociação da dívida externa. Além dessas medidas, ao assumir a presidência do Brasil, Jânio tratou de desativar o Conselho de desenvolvimento existente e criou a Comissão Nacional de Planejamento (COPLAN) que coexistiu por algum tempo com o Conselho de Desenvolvimento Brasileiro (MIGLIOLI, 1982).

---

<sup>3</sup> De acordo com Loureiro (2000, p.563-564), a publicação da Instrução nº 204 da SUMOC simbolizou o primeiro passo da reforma cambial janista. Isso porque, em linhas gerais, “essa instrução buscava unificar as diferentes taxas de câmbio existentes. As divisas para a importação de produtos pertencentes à categoria "geral" seriam obtidas no mercado livre. As cambiais, da categoria "especial" - referentes aos bens de luxo e/ou considerados supérfluos pelas autoridades econômicas -, ainda seriam adquiridas em leilões, porém ofertadas em quantidades restritas. Além disso, permitiu-se que os exportadores vendessem suas divisas livremente no mercado, com a exceção daqueles que exportavam café ou cacau. O câmbio de custo, que englobava os produtos cuja importação era subsidiada pelo governo - tais como trigo, petróleo e papel de imprensa -, foi desvalorizado em 100%. Por fim, estipularam-se limitações para a compra de cambiais da categoria "geral": haveria cotas de divisas semanais por pessoa jurídica (US\$ 20.000), bem como a obrigatoriedade de o importador obter letras do Banco do Brasil no mesmo valor das divisas por ele compradas. Tais letras seriam readquiridas pelo governo em cinco meses, com juros de 6% mensais”.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

Diante de um cenário de forte oposição ao seu governo, marcado pelo contexto político-ideológico da Guerra Fria, por estratégias contraditórias<sup>4</sup> e atitudes paroquiais, Jânio governou apenas por sete meses, renunciando à presidência em 25 de agosto de 1961. Em meio à renúncia de Quadros, foi instituído um regime parlamentarista, e um Conselho de ministros pelo qual propôs ao Parlamento a criação de um novo programa de governo e com ele, um novo sistema de planejamento para dar continuidade ao processo de desenvolvimento brasileiro.

Partindo destes princípios, houve na primeira metade da década, duas importantes tentativas de eliminar as pressões inflacionárias e recolocar o país nos trilhos do crescimento econômico: o Plano Trienal (dezembro de 1962) e o Plano de Ação Econômica do Governo (novembro de 1964). O primeiro, durante o governo democrático e de esquerda de João Goulart, enquanto o segundo, sob o campo de ação de uma ditadura de orientação conservadora.

Diante dessa discussão, o presente artigo tem por objetivo, apresentar um panorama sobre a economia brasileira em meados da década de 1960, tendo em vista a atuação do Estado brasileiro na realização do Plano Trienal (1963 – 1965) e do Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966). Nesse sentido, buscaremos elucidar os avanços e os limites encontrados pelo planejamento econômico brasileiro no período descrito. Além disso, pretende-se também analisar os fatores que explicam as principais diferenças de desempenho obtidas pelos planos supracitados.

Para tanto, apresenta-se inicialmente, a proposta do plano Trienal e suas principais características, tendo como pano de fundo sua importância enquanto tentativa de superação dos problemas existentes numa economia subdesenvolvida e de origem colonial, como é o caso da brasileira. A seguir, expõe-se a estratégia de desenvolvimento proposta para o triênio 1964-1966 por meio do projeto conservador do PAEG. Por último, são feitos apontamentos sobre a relação destes planos com o contexto histórico e o papel do planejamento econômico como estratégia de desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> Contraditórias, porque sua estratégia política buscava servir à dois senhores incompatíveis para a época. Por exemplo, ao mesmo tempo que sua política externa independente e sua simpatia à reforma agrária eram do agrado da esquerda, na política econômica ele é ortodoxo, ao gosto da direita monetarista.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

**2- O Plano Trienal (1963 – 1965)**

Dentre todos os planos econômicos formulados pelo governo brasileiro, o plano Trienal é considerado o mais elaborado e avançado. Isto porque, foi o primeiro instrumento de “política econômica global” a apresentar diretrizes básicas capazes de motivar o Estado a participar diretamente do processo de formação de capital e captação de recursos que permitissem o crescimento econômico do Brasil (MATOS, 2002).

Mais do que dar continuidade à proposta do projeto nacional-desenvolvimentista brasileiro, o objetivo do plano era “conjuguar a manutenção da taxa de crescimento do produto do quinquênio anterior com a redução da pressão inflacionária e desigualdade social” (MIRANDA, 1979, p.74). Tratava-se de um instrumento de saneamento econômico cujo principal esforço era garantir o financiamento para as iniciativas governamentais em nome do desenvolvimento nacional, o que possibilitaria a economia brasileira reduzir as desigualdades sociais e superar a crise econômica.

Nas primeiras páginas do documento, quando seus autores elaboraram um Resumo do Plano, pode-se constatar que as possibilidades dinâmicas do processo substitutivo ainda não se haviam esgotado. As previsões realizadas seriam no sentido de, ao término do triênio 1963/1965 a indústria do país contribuir com mais ou menos 70% dos bens de capital que a economia necessitasse para manter sua taxa de crescimento. Sob este aspecto, desde que resolvidos os problemas de financiamento interno e externo, a substituição de importações continuaria a impulsionar o crescimento do produto, estando afastada tendência de tipo estagnacionista (MIRANDA, 1979, p.10).

Nesse sentido, o documento síntese do Plano Trienal (1962) recomendaria assim, oito objetivos básicos que deveriam conduzir a ação do governo durante o período 1963/1965. Resumidamente, estes objetivos seriam: i) manter uma elevada taxa de crescimento do produto; ii) reduzir de forma gradual o processo inflacionário iii) reduzir o elevado custo social, característico do desenvolvimento brasileiro, melhorando a distribuição de seus benefícios; iv) intensificar a ação do governo nos campos da educação, pesquisa, tecnologia e saúde pública; v) reduzir as desigualdades regionais; vi) eliminar progressivamente os entraves institucionais" à continuidade do desenvolvimento, inclusive no que tange à concentração agrária; vii) refinanciar a dívida externa e; viii) assegurar ao governo uma unidade de comando crescente dentro de sua própria esfera de ação.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

As decisões econômicas mais importantes, do ponto de vista do plano, estavam atreladas à própria interpretação estruturalista do conceito de desenvolvimento feita por Celso Furtado. Para o autor, o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. Desse modo, quaisquer estratégias de planejamento econômico deveriam ter como prioridade antecipar as principais modificações estruturais requeridas para a manutenção de um determinado ritmo de desenvolvimento para a efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população (FURTADO, 1980).

Nesta condição, é que as considerações sobre a lógica do funcionamento do mercado e das instituições democráticas precisariam ser reposicionadas. Sem “instituições políticas abertas, leia-se democráticas, a tarefa de superação do subdesenvolvimento ficaria irremediavelmente comprometida” (CÊPEDA, 2015, p.180). Não por acaso, que nos textos produzidos em meio às graves tensões políticas do início dos anos de 1960 até o golpe de 1964, à exemplo da obra “A pré-revolução brasileira<sup>5</sup>”, Furtado elege como temas centrais de suas reflexões os problemas da vida pública, em especial os riscos dos fechamentos da frágil democracia em curso no país – tanto à direita (vislumbrando já o golpe dos militares) quanto à esquerda.

Nesta mesma lógica, Furtado (1965) esclarece que tais modificações não poderiam ser alheias aos dilemas estruturais e históricos do subdesenvolvimento, onde a concentração de renda, a superexploração do trabalho, o excedente estrutural de mão-de-obra e a heterogeneidade estrutural estabeleceram ao longo do tempo obstáculos cada vez mais intransponíveis à condição do país. A solução para estes problemas estaria circunscrita ao “ rigor da análise econômica, sempre em paralelo com a realidade histórica, e a consideração da distribuição do produto social (renda) ” como elemento essencial na teoria do desenvolvimento (FURTADO, 1965, p.20). Daí a necessidade da crescente eficiência e sofisticação na ação do Estado como artífice das atividades econômicas.

Nessa perspectiva, em uma economia subdesenvolvida, a planificação, para alcançar a necessária eficácia, dependeria de um Estado que oriente o processo econômico destinando e captando recursos que ampliassem desde a base de recursos naturais economicamente utilizáveis, até investimentos de tipo social, indispensáveis ao

---

<sup>5</sup> FURTADO, Celso. A pré-revolução brasileira. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

desenvolvimento, tais como obras de saneamento. Além disso, Furtado acreditava que a planificação econômica não seria objetivo que pudesse ser alcançado de uma vez, visto que:

Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportem. Não poderá haver planejamento, por exemplo, se os poderes Legislativo e executivo não trabalharem com certa harmonia de vistas, se dentro do Poder Executivo nos dirigentes máximos não tomarem decisões coordenadamente, se as autoridades monetárias não obedecerem a um comando único e se esse comando não estiver sintonizado com as autoridades fiscais, se a Administração não possuir a necessária integração para executar com regularidade as tarefas que lhe forem cometidas (PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 1962, p.16).

Nesta tentativa de interpretar as aspirações econômico-sociais mais imediatas da coletividade brasileira, fixando-as como metas do plano, o Plano Trienal “tornou-se alvo de grande interesse e de grandes esperanças e, perante ao quadro geral do país naquela época” (MACEDO, 2003, p.53). Pela primeira vez formulava-se, no âmbito do próprio poder público, um diagnóstico amplo, detalhado e integrado das condições e fatores responsáveis pelos desequilíbrios estrangulamentos e perspectivas da economia do país. Com tal característica, manifestava “a convergência das experiências práticas dos diversos governos brasileiros anteriores e dos debates técnicos e teóricos realizados por economistas brasileiros e latino-americanos, principalmente no âmbito da Comissão Estatal para a América Latina (CEPAL)” (IANNI, 1977, p. 205).

Contudo, apesar de todo esforço realizado, o Plano Trienal não foi executado. Sob o apoio do governo estadunidense, a deflagração do golpe militar ocorrida no dia 1º de abril de 1964 castrou de vez as esperanças de execução do referido plano, como também resultou na derrubada de Jango do poder (SILVA, 1992). Com o Golpe de 1964, o Estado autocrático brasileiro flexibilizou a Lei 4.131<sup>6</sup> e criou as bases institucionais que

---

<sup>6</sup> A referida Lei, também conhecida como Lei de Remessa de Lucros, foi criada no governo de João Goulart para controlar o movimento do capital internacional no Brasil. Contudo, a mesma foi modificada em anos posteriores quando se rompeu esta restrição e foram retomadas as relações da economia brasileira com o capital internacional.



## **Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e**

**Vinícius Figueiredo Silva**

garantiriam a mobilidade do capital internacional mantendo a submissão da economia brasileira à nova fase imperialista, agora articulada pelos interesses privados desse capital. Isto é:

Uma vez suprimidas as reivindicações dos setores populares que exigiam uma maior independência em relação à dinâmica externa, o Estado autoritário fez justamente o contrário, porque, além de flexibilizar a Lei de Remessas de Lucro, instaurou uma reforma institucional que conectava os interesses das multinacionais e classes associadas aos empréstimos externos altamente disponíveis pelo sistema financeiro internacional (Euromercado) (CAMPOS, 2009, p. 142).

Para Mello e Souza (2012), o Plano Trienal também decretou a derrota de Celso Furtado como Ministro do Planejamento. Em virtude desse cenário, a teoria do desenvolvimento iria colidir-se com a estrutura de poder da sociedade brasileira, já que esta permanecia amparada sobre as bases dos setores mais conservadores da sociedade – em particular, as oligarquias agroexportadoras e de setores anacrônicos que a partir da cristalização de privilégios sociais e econômicos, impunham um pesado fardo ao restante da sociedade (CEPÊDA, 2015).

Foi em meio a este quadro global de instabilidade da economia brasileira, agravado pelo estado de crise política quase permanente, que viveu o país a partir de 1961 e que culminou com a mudança de regime em 1964, que o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi arquitetado. Programa que, em seu sentido mais amplo, intentaria sob o viés conservador “extrair do impulso original do longo processo iniciado em 1964, “a reestruturação do aparelho de intervenção do Estado em todos os seus níveis, do econômico ao político” (TAVARES; ASSIS, 1985, p.11).

### **3 - O Programa de Ação Econômica do Governo (1964 – 1966)**

Com a consolidação do Golpe Militar de 1964 que destituiu João Goulart e instituiu, no dia 15 de abril, o marechal Humberto Castello Branco como presidente, foi clara a necessidade de fazer com que o ambiente econômico voltasse a transparecer relativa estabilidade. A despeito de todas essas considerações, era preciso ter um diagnóstico preciso que sinalizasse uma direção concreta frente a crise econômica que aluía o país. Para cumprir tal missão, o presidente Castello Branco designou os



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

economistas Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões para ocuparem os cargos de ministro da Fazenda e do Planejamento, respectivamente (BASTIAN, 2013).

Favoráveis ao capital estrangeiro e defensores da intervenção estatal na economia desde que ligada ao desenvolvimento conjunto do setor privado capitalista, deixavam claro que o novo governo deveria ter como meta fundamental conseguir a estabilidade monetária, pois a inflação era vista como o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico.

De acordo com Campos (1994, p.38), os princípios que conduziriam a elaboração da nova política econômica deveriam ser a:

[...] opção por um sistema de economia mista, segundo princípios de mercado, em vez de um sistema centralista, de economia de comando; opção por um sistema extrovertido, com ênfase no comércio exterior e aceitação de investimentos externos; realismo econômico, pela implantação de um elenco de verdades — a verdade tarifária, a verdade cambial, a moeda corrigida; produtivismo como precondição, e prólogo de um distributivismo eficaz.

Com esta proposta de cunho liberal, em uma de suas ações iniciais, Campos, apresentaria ao presidente o documento “A Crise Brasileira e Diretrizes de Recuperação Econômica”. Nesse documento elaborado pelo recém-criado Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, dentre as linhas de atuação para a superação da crise, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), ocuparia papel de destaque. Nele continha as principais políticas e reformas pretendidas pela equipe econômica, que em sua maioria, buscavam combater o processo inflacionário, diminuir os desníveis econômicos setoriais e regionais, garantir uma política de investimentos que aumentasse as oportunidades de emprego produtivo e diminuir os déficits do balanço de pagamentos e com isso, acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do país (MARTONE, 2003). Além disso, de acordo com Martone (2003, p.72):

Dentro de do caráter indicativo que deve ter o planejamento numa economia de mercado, o PAEG representou um esforço no sentido de interpretar o processo recente de desenvolvimento brasileiro e de formular uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloquearam o crescimento da economia.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

Ao criticar a permissividade da política econômica dos governos anteriores, tanto Bulhões quanto Campos, baseados na ortodoxia e no arrocho salarial, priorizavam o combate aos gastos públicos, a diminuição do crédito<sup>7</sup> e outras medidas que possibilitaram ao governo conseguir realizar reformas tidas como importantes no Brasil, as quais outros governos anteriores foram incapazes de implantar. Tais medidas, são elucidadas por Tavares e Assis (1985), pois de acordo com estes autores:

Na visão ortodoxa, a inflação é sempre resultado da expansão da quantidade de moeda e de crédito a um ritmo superior do crescimento da economia. Uma fonte potencial dessa expansão monetária são os gastos públicos não cobertos por receita fiscal ou por crédito do setor privado. O ministro Bulhões pretendeu atacar a pressão inflacionária nas três fontes, simultaneamente: impôs maior disciplina de gastos ao conjunto do governo, aumentou a receita fiscal e parafiscal e criou a dívida pública com o lançamento dos títulos indexados (ORTN-Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional<sup>8</sup>) (TAVARES; ASSIS, 1985, p.17).

Desse modo, o programa de ação propunha uma política de incentivo à exportação e uma opção pela internacionalização da economia, uma vez que, ao abrir a economia brasileira ao capital estrangeiro, promovia a integração entre os centros financeiros nacionais e internacionais, que permitia o alinhamento com o sistema norte-americano da aliança para o progresso (RESENDE, 1990). Este alinhamento trouxe graves consequências para a economia do país.

---

<sup>7</sup> Dentre estas iniciativas cabe destacar que de imediato, foi adotada uma política de contenção ao crédito através da restrição de empréstimos do Banco do Brasil, então responsável por mais de 35% do crédito ao setor privado, e do controle da expansão dos meios de pagamento. No que tanger às medidas de arrocho salarial foi instituído uma nova fórmula salarial, com reajustes sempre abaixo dos índices de inflação. Dessa forma, os novos salários passariam a ser calculados pela média dos dois anos anteriores, a que se somariam os aumentos de produtividade e o resíduo inflacionário (taxa de inflação prevista para os 12 meses seguintes). Na prática, a estimativa de inflação nos anos que se seguiram esteve sempre aquém dos índices reais, o que significou uma acentuada deterioração do poder aquisitivo das classes sociais de baixa renda. Com a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) pela Lei nº 5.107, de 13 de setembro de 1966, completaram-se as medidas na área das relações trabalhistas. O FGTS implicou a extinção de uma garantia fundamental dos assalariados: a estabilidade no emprego depois de dez anos de serviço (BASTIAN, 2013; MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 1964).

<sup>8</sup> A Obrigações Reajustável do Tesouro Nacional era um título público federal que começou a ser emitido em 1964 que pagava a remuneração corrigida sobre futuras aplicações. A ORTN foi criada para minimizar os efeitos corrosivos da inflação, uma vez que era um indicador que suavizava o efeito inflacionário e a sensação de perda de poder de consumo, portanto, era menor. Sem embargo, no longo prazo, as ORTNs tiveram um papel contraproducente no combate à inflação, pois acabaram por criar uma inércia inflacionária.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

Em primeiro lugar, o Estado não eliminou o papel da livre empresa e do mecanismo de preços. Agiu apenas como regulamentador e teve um caráter meramente indicativo em suas ações (MATOS, 2002). Por esse motivo, quando a economia brasileira voltou a crescer nesse período, ela manteve um padrão de crescimento desequilibrado e concentrador.

Em segundo, o plano não se sustentou como um plano global de desenvolvimento, até porque, se alicerçava apenas como um programa de ação coordenado pelo governo direcionado apenas ao campo econômico. Para Nelson Mello e Souza (2012), nem o próprio governo optou por nominar o PAEG de plano, devido:

- a) ao grau de imprecisão inevitável no documento elaborado às pressas;
- b) à ausência de projetos que viessem a concretizar os objetivos de inversão. Essa ausência marcou o documento com um toque normativo e abstrato.
- c) ao fato de haver sido um esforço de cúpula, realizado de cima para baixo, sem a participação efetiva das diversas agências públicas que compõem o setor público federal. (MELLO e SOUZA, 2012, p.101).

Em suma, o programa não representou uma continuidade do Plano Trienal, tampouco do Plano de Metas, pois representava a sua antítese, ou seja, não foi um plano setorial em busca de resultados quantitativos estabelecidos numa série de metas. Nem mesmo possuía a finalidade de vencer pontos de estrangulamento da economia visando à criação de focos germinativos da riqueza social (MELLO e SOUZA, 2012).

De igual modo, Martone (2003), ao fazer uma análise crítica sobre as implicações do PAEG, afirma que o programa interpretou a inflação brasileira dentro de um esquema puro de inflação de demanda e, por isto, adotou uma política econômica voltada para o combate da inflação pelo lado da demanda<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Este tipo de inflação se caracteriza pelo fato de a comunidade estar disposta a gastar, na aquisição de bens e serviços, mais do que o volume de oferta de pleno-emprego permitiria, fazendo-se então o ajustamento entre demanda e oferta agregadas através da alta dos preços. No caso brasileiro, os dois focos principais de inflação de demanda seriam a disposição do governo brasileiro em gastar mais que a sociedade lhe entrega sob forma de tributação e o mecanismo do reajustamento salarial, que coloca em mãos dos trabalhadores um volume de renda superior à contribuição do fator na formação do produto. (MARTONE, 2003, p.81)



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

Para reduzir o seu déficit em caixa, o governo, sob o viés da ortodoxia, decidiu aumentar a carga tributária e utilizar meios que retirassem renda do setor privado. Ao fazer isto, implantou-se na economia brasileira um novo esquema de correção salarial (leia-se arrocho) que evitava a elevação da renda à disposição dos assalariados, além do limite imposto pela capacidade de produção (MARTONE, 2003). No entanto, quando colocada em prática, a política mostrava-se um tanto contraditória e paradoxal, já que no decorrer da execução do PAEG passava a coexistir na economia brasileira baixo consumo e grande capacidade ociosa na maior parte do sistema produtivo <sup>10</sup>.

Com base na sua execução e nos seus resultados, Ianni (1977) afirma que o PAEG, enquanto política econômica, além de realizar reformas institucionais em meio ao regime ditatorial, foi responsável por modificar as condições de funcionamento dos mercados de capital e de força de trabalho. De fato, o programa conseguiu reformular as relações de produção, porém manteve a economia brasileira subordinada às exigências do setor privado brasileiro, e, sobretudo, a ação do capital internacional. Isto é, a forma encontrada pelo Estado autocrático para “interferir” de forma mais profunda e sistemática nas relações econômicas internas e externas do Brasil além de contribuir para o aumento do endividamento externo brasileiro, permitiu à empresa transnacional realizar práticas especulativas via endividamento público.

Ainda em relação às implicações do programa, Matos (2002) diz que as medidas aplicadas conseguiram “conter” a inflação e fizeram crescer o Produto Interno Brasileiro (PIB), mas não foram eficazes no que refere ao endividamento externo, o qual cresceu paulatinamente nesse período, como pode ser observado na tabela 1.

**Tabela 1: Inflação e Endividamento Externo Brasileiro (1960 – 1969)**

Ano	PIB (%)	Inflação (%)	Endividamento Externo (US\$ milhões)
1960	9,4	30,5	3.462,00
1961	8,6	47,8	3.144,00

<sup>10</sup>“Por outras palavras, a demanda foi contraída aquém do nível de pleno-emprego e os preços continuaram a crescer a taxas próximas das verificadas anteriormente, o que era uma evidência de que a inflação brasileira responde pouco a uma política de cortes de demanda como a que foi empregada”. (MARTONE, 2003, p.82). Estes elementos demonstram claramente como não eram os fins, o objetivo do Plano, mas os próprios meios que fragilizavam a classe trabalhadora e fortaleciam as classes dominantes no Brasil.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

1962	6,6	51,6	3.367,00
1963	0,6	79,9	3.298,00
1964	3,4	92,1	3.155,00
1965	2,4	34,3	3.644,00
1966	6,7	39,1	3.666,00
1967	4,2	25,0	3.281,00
1968	9,8	25,4	3.780,00
1969	9,5	19,3	4.403,00

Fontes: Estatísticas históricas do Brasil. Séries Econômicas, Demográficas e Sociais. 1550 a 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1990, p. 118 e 177. “25 anos de economia brasileira – estatísticas básicas”. Avulso da revista Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 26, nov. 72, e diversos números mais recentes.

Nos primeiros anos da década de 1960 houve um salto das taxas de inflação, oriundo das transformações estruturais ocorridas na economia brasileira e no seu relacionamento com os capitais internacionais nessa fase em que o Plano de Metas dava sinais de esgotamento. Posteriormente, as políticas de estabilização criadas pelo PAEG (1964 – 1966) baseadas em controles de preços, equilíbrio das finanças governamentais e na redução dos salários reais, permitiram diminuição dessa taxa para “35/40% em 1965-66, 25% aproximadamente em 1967-68, e em torno de 19% anuais ao término da década, coincidindo com uma fase de extraordinário dinamismo da economia, iniciada em 1968, e identificada como o milagre brasileiro” (MUNHOZ, 1997, p.62). Nesse mesmo ínterim, o endividamento externo brasileiro sofreu determinadas variações até o ano de 1964, mas veio a crescer rapidamente nos anos posteriores devido ao aumento dos empréstimos externos contraídos pela economia brasileira no sistema financeiro internacional, através do Euromercado (CAMPOS, 2009).

Desse modo, conclui-se que o PAEG foi um programa de estabilização da economia brasileira de considerável importância para o país. Entretanto, as reformas institucionais promovidas pelo Estado brasileiro surtiram efeitos contraditórios, pois impuseram um caráter ortodoxo e autoritário na economia brasileira, que beneficiavam diretamente as classes historicamente privilegiadas da sociedade em detrimento da classe trabalhadora -, que cada vez mais, via seu poder de compra declinar gradativamente. Sem



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

contar, que tais reformas contribuíssem diretamente para acentuar os níveis de crescimento do endividamento externo do país.

Após o PAEG, o Governo Castello Branco percebeu a necessidade de institucionalizar o sistema de planejamento econômico de longo prazo. Neste contexto, ocorreu a sucessão de governos e novas políticas econômicas foram implantadas no Brasil, porém, todas elas, continuaram a carregar consigo as debilidades históricas e contradições da nossa formação.

#### **4- Considerações Finais**

A crise político-econômica, inaugurada no início dos 1960, marca um período de efetiva disputa ideológica, na medida que também expressa um quadro muito mais amplo de transformação da economia mundial. Durante esse período, as políticas econômicas propostas pelo Estado brasileiro foram orientadas a corrigir os desajustes internos e criar as bases para o desenvolvimento econômico, tal como pôde ser observado nessas duas estratégias. O Plano Trienal, por exemplo, trouxe nas suas reformas de base uma proposta de planejamento econômico otimista e abrangente, mas não foi executada, uma vez que seus objetivos não iam de encontro aos anseios da burguesia brasileira, que naquela fase sofria as consequências da desaceleração cíclica do final da década anterior.

No caso do PAEG, o planejamento assumiu uma posição reformista através de políticas macroeconômicas e mudanças institucionais que propunham recuperar a capacidade fiscal do governo, a estabilidade monetária. Porém, os resultados alcançados foram bancados, principalmente, com empréstimos no exterior, criando assim uma dependência da economia nacional aos credores e ao FMI (Fundo Monetário Internacional), que além de comprometer parte significativa do orçamento brasileiro para pagamento de juros da dívida, foi responsável por aumentar as desigualdades sociais internas.

Diante dessa análise, percebe-se que mesmo recorrendo ao planejamento econômico, tal como foi utilizado pelos principais mentores destes planos, não se conseguiu realizar as reformas necessárias e essenciais para suplantarmos as antigas debilidades estruturais que impedem até os dias atuais que o desenvolvimento econômico do país ocorra em sua plenitude. No entanto, isso não reduz a importância do planejamento enquanto instrumento de desenvolvimento para toda e qualquer ação



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

governamental. Ao contrário, nos faz refletir quão necessário é que essa intervenção na elaboração e execução das políticas econômicas esteja comprometida com os interesses da nação, tanto na teoria quanto na prática.

**5 – Referências Bibliográficas**

BASTIAN, Eduardo F. *O PAEG e o Plano Trienal: Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilização de Curto Prazo*. Est. Econ., São Paulo, vol. 43, n.1, p.139-166, jan.-mar. 2013.

CAMPOS, F. A. *A arte da conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-2002)*. 236 f. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

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

CEPÊDA, V. A. Contextos e funções da democracia no pensamento furtadiano (1944-1964). *Perspectivas*, São Paulo, v. 46, p. 155-188, jul./dez. 2015

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento*, São Paulo, Ed. Nacional, 1980.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-70)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

LOUREIRO, Felipe Pereira. Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 40, n. 3, p. 561-585, jul-set, 2010.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acon Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MARTONE, C. L. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1964-1966). In: MINDLIN, B. (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

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

MELLO e SOUZA, N. O planejamento econômico no Brasil: considerações críticas. *Revista de Administração Pública - RAP [On-line]*, n. 46, (Enero-Diciembre) 2012. Disponível em:<<http://www.redalyc.org/articulo.oaid=241024817012>> ISSN 0034-7612.

MIGLIOLI, J. *Introdução ao planejamento econômico*. São Paulo: Brasiliense, 1982

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966. Documentos EPEA – Nº1. 1964.

MIRANDA, J. C. R. *O Plano Trienal: o canto do cisne do nacional – desenvolvimentismo*. Campinas, 1979. Dissertação (Mestrado em Economia)- Programa de Pós Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1979.

MUNHOZ, D.G. Inflação Brasileira: A crise dos anos 30. *Economia Contemporânea*, nº1, Jan – Jun, 1997.

PLANO TRIENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – 1963-1965 (SÍNTESE) – Presidência da República, Brasília, dezembro de 1962.

RESENDE, A. L. Estabilização e Reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: (Orgs.) BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4.ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998.



**Estado E Planejamento Econômico No Brasil: Apontamentos Sobre O Plano Trienal E  
O Programa De Ação Econômica Do Governo (PAEG) – Acson Gusmão Franca e  
Vinícius Figueiredo Silva**

SILVA, R.V. *Política e Política Econômica na Crise do Início dos Anos Sessenta: O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963 – 1965)*. 1992. 292 f. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1992.

TAVARES, M.C.; ASSIS, J. C. *O Grande Salto para o Caos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.