

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

DANIELE MARCHIORETTO

**A CONTROVÉRSIA SOBRE A RACIONALIDADE ECONÔMICA E POLÍTICA DO II
PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

**Porto Alegre
2010**

DANIELE MARCHIORETTO

**A CONTROVÉRSIA SOBRE A RACIONALIDADE ECONÔMICA E POLÍTICA DO II
PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de
Ciências Econômicas para a
obtenção do grau de Bacharel em
Ciências Econômicas.

Professor orientador: Pedro Cezar
Dutra Fonseca.

**Porto Alegre
2010**

DANIELE MARCHIORETTO

**A CONTROVÉRSIA SOBRE A RACIONALIDADE ECONÔMICA E POLÍTICA DO II
PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2010

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca– Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira
UFRGS

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho
UFRGS

RESUMO

Este trabalho pretende apresentar a controvérsia a respeito das razões que conduziram à opção de continuidade de crescimento proposta pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento, apesar da conjuntura externa desfavorável. As características patrimonialistas do Estado, aspecto enraizado na formação capitalista brasileira, e a suposta ideologia ufanista do regime militar devem ser consideradas inseridas em um cenário ímpar, observado no Governo Geisel. A interação de condicionantes políticos e econômicos é entendida como determinante no diagnóstico do plano, não fazendo sentido sua análise de forma discriminada, mas concomitante.

Palavras-chaves: II PND, planejamento econômico brasileiro, Governo Geisel, razões econômicas, razões políticas.

RESUMEN

Este trabajo se propone presentar la controversia en cuanto a las razones que llevaron a la opción de continuidad de crecimiento propuesto por el II Plan Nacional de Desarrollo, a pesar de la coyuntura externa desfavorable. Las características patrimonialistas del Estado, aspecto enraizado en la formación capitalista brasileña, y la ideología patriótica del régimen militar deben ser consideradas en un escenario único, observado en el Gobierno Geisel. Se entiende la interacción de las variables económicas y políticas como crucial en el diagnóstico del plan, no haciendo sentido su análisis por separado, sino concomitante.

Palabras-claves: II PND, planificación económico brasileño, Gobierno Geisel, razones económicas, razones políticas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 ANTECEDENTES: O FIM DO “MILAGRE BRASILEIRO”	12
3 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	16
4 A RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA DO II PND: CASTRO E SOUZA.....	24
5 A IRRACIONALIDADE ECONOMICA DO II PND: A INTERPRETAÇÃO DE RICARDO CARNEIRO.....	32
6 A IRRACIONALIDADE POLÍTICA DO II PND: A INTERPRETAÇÃO DE AGUIRRE.....	41
7 A CRÍTICA A AGUIRRE: A INTERPRETAÇÃO DE FONSECA E MONTEIRO	46
8 CONCLUSÃO.....	53
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Proposto em um cenário de instabilidade econômica, o II Plano Nacional de Desenvolvimento, anunciado pelo Presidente Geisel em 1974, pretendia alterar a direção do crescimento econômico do país, mostrando que a “fórmula” tradicional não seria mais eficaz. Esta apontava para um estilo de desenvolvimento que vinha desde o Plano de Metas de J.K. (1956 – 1961). O contexto caracterizado pela primeira crise do petróleo, pela desregulação das contas externas brasileiras e pela desaceleração do “milagre”, impunham uma mudança de enfoque na política econômica. O novo plano reconhecia a necessidade de alterar a estrutura produtiva do país e propunha o incentivo do setor energético e de infra-estrutura concomitante ao deslocamento de investimentos para áreas à margem do eixo principal da economia. O desenvolvimento do setor de bens de capital e de bens intermediários passa a ser meta, rompendo com o modelo de industrialização vigente até o período, que priorizava a produção de bens de consumo duráveis.

A alternativa de continuidade do crescimento acelerado visando grandes investimentos estruturais, essencialmente na área energética, a proposta de distribuição regional de renda e a posterior tentativa de distensão gradual do regime geraram polêmica desde a implantação do II PND. O posicionamento do Estado como empreendedor maior em obras de infra-estrutura e de longo período de maturação é reconhecido por grande parte da literatura econômica como audacioso e preciso ao diagnosticar os possíveis pontos de estrangulamento da economia.

Nessa perspectiva, Castro e Souza (1985) analisam o II PND defendendo a sua racionalidade econômica. Para estes autores, ocorreu uma mutação no processo de desenvolvimento brasileiro, gerado por uma adaptação criativa e reativa promovida pelo Estado. A consequência maior dessa transformação foi uma mudança estrutural na economia, cujos resultados puderam ser observados efetivamente na década de 1980, devido ao longo período de maturação dos investimentos. O superávit na Balança Comercial observado em 1983 seria reflexo da continuidade da substituição de importações promovida pelo II PND, o que resultou no aumento das exportações e redução significativa de importações. O plano permitiu, para os autores, o fechamento do parque industrial brasileiro e a

necessidade de utilização de um novo paradigma para inserção dos produtos brasileiros na competição em mercado externo.

Seguindo a abordagem dessa vertente, mas com enfoque maior na execução e resultados, Reis Velloso (1998) considera que o II PND não optou pela recessão, porém não deixou de realizar ajustes. Do lado da demanda, tentou uma mudança nos preços relativos, contudo descartando maxidesvalorizações. Preferiu manter as minidesvalorizações associadas a ações diretas para expandir exportações e conter importações. Do lado da oferta, houve uma grande transformação produtiva que, além de expandir rapidamente os investimentos em *tradeables*, permitiu um “*upgrading*” na estrutura industrial e das exportações. Isso foi possível graças a programas de investimento maciço em energia, insumos básicos e bens de capital e construção naval. Estes programas garantiram o desenvolvimento de novas vantagens comparativas dinâmicas para o Brasil. Para o autor, o plano reconheceu a vulnerabilidade do Balaço de Pagamentos e ainda abriu as perspectivas de exportação em insumos básicos e bens de capital.

O maior obstáculo enfrentado para sua execução, para Velloso, foi a manutenção da economia numa trajetória de desaceleração gradual, evitando a recessão, porém controlando a inflação e o Balanço de Pagamentos. A dificuldade de manter essa “sintonia fina” provocou duas desacelerações na economia, uma em 1974 e outra em 1976, esta última afetando o PIB e implicando um esquema de contenção no total dos investimentos governamentais. Apesar disso, a execução de programas prioritários continuou conforme o esperado em todo o governo Geisel. Velloso considera que o setor privado nacional e estrangeiro fez o maior esforço de investimento de todo o período nacional-desenvolvimentista e que não houve processo de estatização de novos setores. O autor reconhece que o II PND teve fundamentação econômica suficiente e a forma de financiamento adequada para o período.

Fiori (1992) considera que coube ao Estado a tarefa de promover o crescimento, administrar o ciclo econômico e distribuir regionalmente a riqueza. Para o autor, o II PND foi um projeto de construção de uma estrutura industrial integrada, que continuou a substituição de importações, através de investimentos públicos ou privados e em associação “tripédica” com o capital estrangeiro. O financiamento e o papel do Estado foram decisivos, com em todo o regime militar, neste caso tanto em

relação à redução de tarifas e impostos, quanto na forma de juros diferenciados ou financiamentos com correção monetária. Para o autor, o II PND representou o esforço mais importante, integrado e ambicioso de política estatal voltada para a complementação da estrutura industrial brasileira. Assim como Castro e Souza (1985), segundo Fiori, na década de 1980 a estrutura industrial estava praticamente consolidada, e, fugindo do “roteiro da industrialização” em vigor até então, fazia-se necessária uma nova estrutura econômica e institucional com objetivos e meios claros para execução.

Em contraposição às abordagens acima, o plano foi visto por seus críticos como uma tentativa ufanista e extravagante de manter o autoritarismo do regime e de estatização da economia, numa utopia militar de “Brasil-Potência”. As críticas, fomentadas ao longo dos anos, focam o deslocamento histórico e a determinação política do II PND, permeada de tentativas de atendimento de interesses particulares.

A suposta racionalidade econômica do plano é contestada por Ricardo Carneiro (2002). Segundo o autor, o II PND fracassou em seus objetivos, não alterando o padrão de crescimento econômico e, em contrapartida, promovendo maior vulnerabilidade do país frente ao mercado externo. Isto teria intensificado os efeitos do segundo choque do petróleo, em 1979, e permitido a fragilização do Balanço de Pagamentos. Além do período de implantação inadequado, para o autor, o II PND não era articulado em seus investimentos e pretendia conciliar interesses do Estado com os de grupos particulares a fim de manter a legitimidade do regime.

Para Werner Baer (1987), o Governo Geisel não estava disposto a passar por um período de estagnação econômica para não sofrer comparações desvantajosas em relação ao período de crescimento do “milagre”. Para o autor, o processo de liberalização política seria facilitado num contexto expansivo, o que também permitiria a tomada de medidas mais fortes, como o arrocho salarial. Os investimentos do II PND seriam extremamente ambiciosos e problemáticos frente a escassez de recursos que a economia enfrentava no período. Dessa forma, a opção de crescimento acelerado com endividamento externo crescente configurou-se um legado pesado para a década de 1980.

Conforme Macarini (2008), quando a economia dava sinais de reversão no movimento de conjuntura, o governo lançou o II PND, pretendendo preservar a

trajetória de crescimento. Isto seria um “capricho militar”, refletindo o ufanismo do governo. A racionalidade do plano seria justificável apenas para os militares que julgavam o país imune ao cenário de instabilidade e, ainda, que a crise do petróleo seria uma oportunidade para ser aproveitada como estratégia de crescimento. Sendo assim, a frustração da implantação do II PND foi associada aos efeitos da “ciranda financeira” em um ambiente com taxas de juros altas. Isto teve um desdobramento político: o empresariado nacional passou a contestar a racionalidade e a eficácia da política econômica. Essa rejeição fragilizou a sustentação da ditadura. Para Macarini, o plano optou pela desaceleração controlada e por políticas de curto prazo, com enfoque monetário, não controlando a inflação. A política econômica promovida por Geisel não só se mostrou impotente, como também levou o Estado à crescente “desfuncionalização” de seus instrumentos operacionais. Segundo o autor, o legado que o II PND deixou para o governo seguinte foi uma situação econômica de instabilidade, com a postergação do combate à inflação e a tentativa ilusória de continuidade de crescimento para manter o plano de “Nação-Potência”.

Aguirre e Saddi (1997) propõem a discussão da racionalidade política do II PND. Para as autoras, as raízes neopatrimonialistas do Estado brasileiro justificariam as propostas do plano que visava cooptar apoio das oligarquias regionais e promover a continuidade forçada do crescimento econômico. A racionalidade substantiva, e não racional-legal, que o II PND possuiria objetivava uma tentativa de busca por legitimidade do regime e a superação da crise de autoridade. O capital nacional, segundo Aguirre e Saddi, era incapaz de participar do novo processo de industrialização e de vencer o cenário externo de crise. A expansão desordenada e centralizada promovida pelo Estado teria resultado na fragilização financeira do setor público, via endividamento interno e externo.

Saddi (2003) vale-se também da abordagem do federalismo no Governo Geisel para sustentar a defesa da “irracionalidade” política do plano. Segundo a autora, o governo optou por desacelerar o ritmo da implementação dos mecanismos político-eleitorais e passou a fazer “alianças estratégicas”, acentuando o controle da liberalização política para não perder o controle da distensão. O objetivo de integração nacional proposto pelo II PND, como instrumentos de ação administrativa e de ação econômica do governo, mostra a importância das relações econômicas do

federalismo como meio de controle da distensão. Esse movimento, segundo Saddi, só foi possível graças à articulação com estados e municípios (Projeto Golbery-Geisel). Estas unidades federativas puderam ter espaço para criticar o sistema fiscal centralizado e demandar melhor a divisão dos tributos, do redimensionamento de investimentos e da distribuição de renda, que era um dos pontos centrais do plano. Sendo assim, o plano não dispôs de racionalidade econômica no decorrer de sua implementação e os recursos alocados para a economia seriam para apoio e controle político, o que de forma alguma representou “uma nova etapa no esforço de integração nacional”.

Já Fonseca e Monteiro (2008), discordam da interpretação e defesa das autoras citadas, uma vez que estas fazem uso de uma metodologia que prioriza variáveis de longo prazo da formação do Estado e da sociedade brasileira para explicar ou justificar as medidas adotadas em período específico da história. Ou seja, desconsideram as condicionantes internas e externas que interferiam ou determinavam o diagnóstico para o cenário apresentado, utilizando como argumento maior o patrimonialismo e o “estatismo” que seriam marcas impregnadas na formação histórico-social brasileira e reforçadas ao longo das décadas do processo de substituição de importações a partir de 1930.

Contudo, mais do que mostrar divergências de interpretação quanto ao II PND, é necessário analisar as motivações que conduziram o Governo Geisel a tais objetivos. A racionalidade econômica do plano está intimamente ligada à sua racionalidade política, uma sendo intrínseca a outra. Não é possível visualizar resultados sem evidenciar que o meio político influencia o universo econômico e este, por sua vez, expressa os reflexos e se projeta no meio político. A busca das razões que motivaram a elaboração e a execução do plano passou a ser alvo de novas discussões e, a partir da verificação destas, pode-se tentar avaliar se o II PND foi uma proposta inovadora de mutação do processo de produtivo do país ou se foi apenas uma fuga, jogando para o futuro o custo do ajustamento não realizado.

A contextualização do plano e as principais propostas e campos de atuação serão apresentadas em um primeiro momento. Configurado o cenário, passo indispensável para que a elaboração da análise, serão consideradas as abordagens de Castro e Souza (1985) quanto à racionalidade econômica do II PND e a interpretação de Ricardo Carneiro (2002) quanto à irracionalidade econômica do

plano. Na questão da crítica à racionalidade política, será utilizada a visão de Aguirre (1997) e a sua contestação realizada por Fonseca e Monteiro (2008).

2 ANTECEDENTES: O FIM DO “MILAGRE BRASILEIRO”

Em 1967, o presidente Costa e Silva assume o governo tendo como ministro da Fazenda Delfim Netto. Segundo Jennifer Hermann (*in* GIAMBIAGI, 2005, p. 69 - 114), a política econômica manteve o controle da inflação, mas alterou a sua ênfase em dois sentidos: o controle passou a focar o componente de custos e não mais a demanda, para evitar que a economia continuasse operando em *stop and go*; e ocorre a associação do combate à inflação com a retomada do crescimento econômico. As políticas fiscais e salariais do PAEG foram mantidas, mas a política monetária foi de caráter expansionista, devido à ocorrência de uma restrição à liquidez em 1966, que gerou um ponto de inflexão para a economia. O controle de preços foi adotado para evitar efeitos nocivos dessa expansão na inflação.

Em 1968, o governo lança o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que, sem explicitar metas de inflação, permitiu espaço para a adoção de políticas de crescimento. Dentre os objetivos principais estavam: “a estabilização gradual dos preços; o fortalecimento da empresa privada, visando à retomada dos investimentos; a consolidação da infra-estrutura, a cargo do governo; a ampliação do mercado interno, visando à sustentação da demanda de bens de consumo, especialmente duráveis” (HERMANN, *in* GIAMBIAGI, 2005, p.84). Outra medida utilizada foi a adoção do sistema de minidesvalorização cambial, a fim de evitar defasagem cambial via inflação, o que prejudicaria a Balança Comercial.

Este contexto proporcionou a elevação da participação das empresas estatais em investimentos em infra-estrutura, mas reduzindo a sua atuação na administração direta para evitar o comprometimento do ajuste fiscal corrente. O resultado dessa medida foi a redução do déficit primário concomitante com ao aumento do investimento público.

No Governo Médici, de 1969 a 1973, manteve-se a mesma orientação política, mas com a radicalização do regime autoritário, dando origem aos “anos de chumbo”. “A disponibilidade de liquidez a juros baixos no mercado externo associada à posição favorável dos termos de troca e a expansão do comércio mundial” (HERMANN, *in* GIAMBIAGI, 2005, p.84) no período, facilitaram a resolução da relação crescimento e equilíbrio externo. O tabelamento de juros ampliou a

liquidez doméstica e a combinação com o cenário internacional favorável, principalmente com a “boa vontade” americana, resultaram no estímulo à economia. Essa atração de capital externo foi indiretamente reforçada pela política cambial, uma vez que os contínuos ajustes da taxa de câmbio evitavam expectativas de desvalorizações significativas, favorecendo a concessão de empréstimos às empresas e bancos do país.

Nessa fase houve o aumento significativo da entrada de capital externo no Brasil via investimentos diretos e empréstimos. Foram estes, para a autora, os maiores responsáveis pelo “milagre” em relação ao Balanço de Pagamentos. Contudo, a dívida externa bruta teve um salto para 332%. Dessa forma, o endividamento compensou a necessidade de financiar o déficit em conta corrente, o que permitiu o acúmulo de reservas internacionais pelo BACEN.

Após o PAEG e suas políticas restritivas, a adoção do PED permitiu a disparada no crescimento combinado com a redução das taxas de inflação e com a total eliminação dos déficits do Balanço de Pagamentos, o que foi possível pelas condições econômicas e políticas internas favoráveis e ao cenário internacional disposto a financiar o processo de desenvolvimento. Ou seja, após “preparar o terreno” internamente com o PAEG, a aceleração do crescimento econômico brasileiro se deu graças às condições internas de necessidade de legitimidade e estabilidade política e às condições externas coniventes a alavancar o fomento, via injeção de capital. A existência de capacidade ociosa na economia, a grande liquidez do mercado internacional e o autoritarismo do regime facilitando a implementação de políticas pelo governo, com o respaldo dos Estados Unidos, foram fatores decisivos para o “milagre”.

Em 1974, Geisel assumiu a Presidência com um cenário ambíguo. Positivamente herdava a economia com uma reestruturação fiscal e financeira consolidada e com o Balanço de Pagamentos recuperado. Por outro lado, entre os principais problemas estavam a “correção monetária, com seus efeitos perversos sobre a dinâmica dos preços; e o aumento da dependência externa do país” (HERMANN, *in* GIAMBIAGI, 2005, p.90) tanto na indústria quanto nas finanças (decorrente da política de endividamento utilizada).

Para Gremaud e Pires (*in* KON, 1999, p. 41 - 101), a ascensão de Geisel marcava a retomada do “Grupo Castelsita” ao poder, seguindo uma linha

politicamente mais moderada de governo. Isso gerou uma oposição interna da “linha dura” do regime, caracterizando um período de constante incerteza política e de oposição tática dentro do ambiente militar. No Ministério do Planejamento, Geisel manteve Reis Velloso e convidou para o Ministério da Fazenda Simonsen.

Segundo Hermann (*in* GIAMBIAGI, 2005), o crescimento ocorrido nos padrões de 1968 a 1973 permitiu a ampliação da capacidade produtiva do país, mas revelou a extrema dependência estrutural da economia em relação à importação de petróleo. Sendo assim, a capacidade de expansão da indústria estava associada diretamente à capacidade de importar petróleo. Quando Geisel assumiu o governo, a dívida externa em ascensão mostrava a fragilidade da economia frente ao mercado internacional.

O auge do “milagre” em 1973 também revelou as “contradições, ou “desequilíbrios” do crescimento exacerbado” (GREMAUD, PIRES; *in* KON 1999, p.69). Por um lado, a explosão econômica se deu com a piora da distribuição pessoal de renda; por outro, “inter-setorialmente”, a expansão da indústria se mostrava desproporcionalmente superior à produção agrícola gerando um declínio da disponibilidade de alimentos *per capita*. Dentro do setor industrial, a indústria de bens de consumo duráveis se expandia com taxas de crescimento mais elevadas do que as indústrias de bens de capital e de base, as quais estavam relativamente atrasadas.

A inflação, para Gremaud e Pires (*in* KON, 1999), começara a dar sinais de crescimento, “camuflada pelo controle de preços e indicadores” (GREMAUD, PIRES; *in* KON, 1999, p.69). Dessa forma, o ano de 1974 revela que tanto a política econômica é posta em xeque quanto à questão social, levando o regime a uma situação difícil, a qual se afluara na área política.

Com o primeiro choque do petróleo, em 1973, estava anunciado o fim do “milagre”, que se dá tanto por condicionantes internas que o fazem perder o fôlego, como por condicionantes externas que são determinantes para o esgotamento do modelo de crescimento adotado até então. De 1973 para 1974 a inflação salta de 15% para 34% e o cenário internacional começa a configurar-se, a princípio, desfavorável às necessidades de financiamento.

Internamente, o incentivo de produção de bens de consumo duráveis, o fim da capacidade ociosa da economia, que exigiu um forte volume de inversões, e os

desequilíbrios setoriais - crise de desproporções - já mostravam o desaquecimento econômico antes mesmo do primeiro choque. Externamente, o aumento súbito da taxa de juros e a contração da atividade econômica dos países industrializados frente ao choque reduziram ainda mais a capacidade de importar do país. A deterioração dos termos de troca gerou um déficit comercial de US\$ 4,7 bilhões para o Brasil em 1974.

Para Hermann (*in* GIAMBIAGI, 2005), o fluxo de “petrodólares” que migra para os países industrializados a fim de obter retorno financeiro inicialmente promove o aumento de recursos disponíveis no mercado internacional, financiando o déficit do Brasil e de outros países endividados. Contudo, com o segundo choque em 1979, o fluxo de capitais cessa. A elevação brutal da taxa de juros externa inaugura uma fase de recessão generalizada.

No Brasil, a disparada da taxa de juros americana elevou os déficits em conta corrente de duas formas: “através da retração das importações dos países industrializados; e através do aumento das despesas com a dívida externa, já que boa parte fora contratada com taxas flutuantes” (HERMANN, *in* GIAMBIAGI, 2005, p.98). O resultado foi o racionamento de crédito para quase toda América Latina, que estava altamente endividada, e a deflagração da “crise da dívida” nos países latinos.

O novo quadro exigia do Governo Geisel o imediato ajuste externo e a adaptação da política econômica, dadas as restrições e o cenário desfavorável comercialmente e sem respaldo para financiamento da dívida.

3 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

Em 10 de setembro de 1974 foi enviado para aprovação do Congresso Nacional o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O pronunciamento do presidente Ernesto Geisel deixava claro o reconhecimento do novo cenário econômico que se apresentava para o período posterior ao crescimento acelerado, advindo do “milagre”. Segundo Geisel,

[...] a tarefa do planejamento [...] tornou-se extraordinariamente árdua e difícil, em face das grandes perplexidades de um mundo que ainda não soube se refazer do complexo de crises que o assaltaram ao mesmo tempo, quase que inopinadamente: crise do sistema monetário internacional, crise de energia e matérias-primas essenciais, crise de uma inflação epidêmica, crise no comércio exterior, deteriorando o balanço de pagamentos, crise de confiança na estabilidade do futuro [...] (BRASIL, 1974, p.5)

A continuidade do crescimento era prevista e seria alavancada pela associação do papel das entidades governamentais, das empresas privadas e da “cooperação internacional” (BRASIL, 1974, p.6). Conforme o pronunciamento, a economia seria ajustada à nova conjuntura no menor prazo possível e sem choques ou abalos. A expansão da produção doméstica foi ressaltada com a proposta de expandir novos setores, como o de não-ferrosos, de fertilizantes, de bens de capital e fontes de energia, prosseguindo o processo de substituição de importações.

Houve a identificação da necessidade de sacrifícios internos para que uma nova frente de exportação fosse criada. Isto ocorreria conjuntamente à alteração da pauta de importações, a fim de reajustar o Balanço de Pagamentos. A manutenção do escalonamento da dívida externa e o elevado volume de reservas monetárias seriam as fontes principais de captação de poupança externa, uma vez que esta seria essencial para manter o dinamismo da economia e para a melhoria no padrão de vida da população (BRASIL, 1974, p.7).

Geisel ressaltou que a infra-estrutura seria ampliada e áreas do território nacional à margem da industrialização seriam beneficiadas, como o Nordeste, a Amazônia e o Planalto Central. Através da ação do governo, de empresas com instrumentação adequada e de recursos financeiros capazes de sustentar os

projetos do II PND, os novos programas previstos tenderiam a realizar uma transformação econômica e social nas áreas até então estagnadas, porém ricas em recursos naturais. O uso de tecnologias mais eficazes na indústria e na agropecuária promoveria a modernização do país. Quanto ao desenvolvimento social, o pronunciamento evidenciou a existência de disparidades na distribuição de renda. A exigência de mais oportunidades de emprego, de melhoria nos índices de “educação, saúde, habitação, trabalho e treinamento profissional, previdência e assistência social” (BRASIL, 1974, p.8), seria central para a humanização dos centros urbanos.

Em 4 de dezembro de 1974, a lei nº 6.151 pôs em vigor o II PND, cujas propostas seriam atinentes ao período de 1975 a 1979. O plano apresentava como um dos objetivos principais a adaptação da estrutura da economia brasileira à conjuntura de instabilidade internacional que se configurava e propunha “um rumo novo ao desenvolvimento brasileiro” (Fonseca, Monteiro; 2008).

A estratégia de desenvolvimento do II PND possuía cinco campos principais de atuação. O primeiro era a “consolidação de uma economia moderna no país”. Esta questão envolvia áreas da indústria básica, o desenvolvimento científico e tecnológico e a infra-estrutura de energia, transportes e comunicação. O plano identificou a necessidade de criação e de adaptação de tecnologias, de abertura de novos campos de exportação de manufaturados, de “uso de soluções gerenciais modernas, em vários campos” (BRASIL, 1974, p.35), da “implantação efetiva das nove Regiões Metropolitanas já criadas” (BRASIL, 1974, p.35), e do ajustamento das empresas estrangeiras à estratégia nacional.

O segundo campo de atuação era o “ajustamento às novas realidades da economia mundial”, através da expansão das fontes de energia interna, da garantia de fornecimento de insumos industriais básicos, privilegiando a produção nacional destes, da sustentação do país na condição de fornecedor de alimentos e matérias-primas e do desenvolvimento de vantagens comparativas via utilização intensiva de fontes de energia abundantes internamente. O terceiro campo era uma “nova etapa no esforço de integração nacional”. Este ponto envolvia a utilização econômica do território, considerando a disponibilidade de recursos humanos e naturais, visando manter o crescimento acelerado e abrir “novas frentes de conquista no mercado externo” (BRASIL, 1974, p.35).

O quarto dizia respeito a uma “estratégia de desenvolvimento social” orientada para: “(1) garantir a todas as classes e, em particular, às classes média e trabalhadora, substanciais aumentos de renda real”; e “(2) eliminar, no menor prazo, os focos de pobreza absoluta existentes, principalmente, na região semi-árida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos” (BRASIL, 1974, p.35). Pretendia-se garantir um nível mínimo de bem-estar para a população, a fim de evitar a exclusão de qualquer classe do processo de desenvolvimento. O que poderia ser uma crítica implícita e sutil ao estilo de crescimento do “milagre”. Por outro lado, também se buscava, por meio desta estratégia, estruturar uma base crescente de consumo em massa. O quinto campo de atuação referia-se à “integração com a economia mundial”. O objetivo era tirar proveito das interações dos blocos econômicos existentes, sem afetar ou fragilizar os objetivos econômicos internos.

Para a execução do II PND, o Estado assumiria os investimentos em infraestrutura e em desenvolvimento social e a empresa estatal teria o papel de atuar em áreas em que o capital privado não teria interesse em investir, como na questão energética, na oferta de insumos básicos e de bens intermediários. O capital privado nacional trataria dos setores diretamente produtivos como na indústria de transformação, de construção, agricultura e pecuária, comércio, seguros e sistema financeiro; ou seja, ao contrário do período do “milagre”, a produção industrial priorizaria os de bens de capital e bens de consumo não duráveis. O capital privado estrangeiro continuaria parceiro no segmento de bens de consumo duráveis, mas não teria mais os benefícios cedidos em épocas anteriores (desde os anos de JK recebiam incentivos governamentais). Assim consolidava-se a parceria destas três fontes de investimento, o conhecido “tripé”.

Na estratégia industrial, o II PND revelou-se consciente de que a configuração de um novo perfil era indispensável. Como o vigente até então estava esgotado, para se atender aos novos objetivos era necessária uma expansão industrial através da absorção da “capacidade subutilizada” e da ampliação do parque já existente. O passo seguinte seria a promoção de uma nova fase no processo de substituição de importações, capaz de corrigir “desbalanceamentos na estrutura industrial” (BRASIL, 1974, p.37) e de proporcionar poupança de divisas. A política de desconcentração industrial visava ao fortalecimento de novos pólos e reconhecia a “importância de

consolidar um modelo brasileiro de capitalismo industrial” (BRASIL, 1974, p.37). Desenvolvendo o setor privado e garantindo à empresa nacional um “papel importante na estrutura industrial” (BRASIL, 1974, p.37) seria possível consolidar um novo cenário de possibilidades no país.

O plano pretendia desenvolver os setores de base, sendo o principal grupo de insumos básicos formado por produtos siderúrgicos, metais não-ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas da indústria farmacêutica e cimento, enxofre e outros minerais não-metálicos. Também previa realizar a abertura de novos campos de exportação de produtos manufaturados, impulsionar o desenvolvimento tecnológico industrial e atenuar as desigualdades de desenvolvimento industrial entre as regiões brasileiras.

Geisel priorizou o processo de substituição de importações e intensificou as exportações utilizando uma taxa de câmbio “realista”, ou seja, mantendo sua paridade real com o dólar a fim de impedir sua valorização já que a inflação era crescente. Esta medida incentivava o aumento da participação do setor exportador na economia e permitia maior diversificação da pauta, fortalecendo a comercialização de produtos como a soja, por exemplo. Ao contrário do Governo Vargas, o Governo Geisel, pressionado pela crise externa, evitou a valorização cambial, mostrando a sua preocupação com desequilíbrios do balanço de pagamentos.

A estratégia agropecuária tinha como meta aumentar a contribuição das atividades dessa área na expansão do PIB, incentivando exportações, reduzindo preços ao consumidor e propiciando ao agricultor maior renda e melhor padrão de vida. “A diversificação e a especialização regional do desenvolvimento agropecuário” (BRASIL, 1974, p.42) consolidar-se-ia através da valorização das diversidades regionais em relação a recursos naturais, a insumos e a fatores de produção. Segundo o plano, a estratégia estava orientada

[...] no sentido de criar as facilidades e dotar o setor de instrumentos para o pleno aproveitamento de seu potencial produtivo; ampliar estoques de recursos produtivos pela atração de poupança (internas e externas) e capacidade empresarial para as atividades diretamente ligadas à produção; estimular a participação mais intensa do setor privado para as funções e serviços de apoio à produção, circulação e transformação dos produtos agropecuários; dinamizar o processo de criação, importação, adaptação e difusão de tecnologias às peculiaridades regionais. (BRASIL, 1974, p.42)

As áreas de atuação seriam: uma política da terra para fins agropecuários, o esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, a execução da reforma agrária e de programas de redistribuição de terras, uma estratégia de ocupação de novas áreas, a continuação política de implantação de novas estruturas de abastecimento, o fortalecimento da ação do setor público relativa a áreas indelegáveis, a formação de estoques reguladores, a concentração setorial de incentivos e uma estratégia social para o setor rural.

Entre as opções apresentadas pela estratégia econômica, a adoção de um regime de mercado para viabilizar o desenvolvimento, a criação de grandes empresas por meio de fusões e incorporações (infra-estrutura, indústria e sistema financeiro) ou conglomerados financeiros, o uso de tecnologias industriais modernas para adquirir competitividade e a “melhoria na distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes” (BRASIL, 1974, p.48) eram as mais relevantes. O campo de atuação direta do governo envolveria os setores de infra-estrutura, como energia, transportes e comunicação, e áreas de desenvolvimento social em ação conjunta à iniciativa privada.

Além do equilíbrio entre setor público e privado, a utilização de um modelo de mercado exigiria também equilíbrio entre a empresa nacional e a privada. Para que isso fosse possível, o plano previa três campos de atuação. O primeiro seria a emergência de “Forte Expressão da Capacidade Empresarial Nacional” (BRASIL, 1974, p.51), criando estruturas empresariais fortes, o que envolveria apoio governamental (financeiro e fiscal), e a criação de mecanismos de competição para a empresa nacional frente à estrangeira, como inovações tecnológicas e centros de pesquisas. O segundo campo era o apoio à pequena e média empresa e o terceiro a “Adoção de Política Clara e Consistente em Relação às Empresas Multinacionais” (BRASIL, 1974, p.53), diversificando investimentos estrangeiros no país, a fim de evitar a acumulação em determinada área em detrimento de outras e utilizando instrumentos econômicos de incentivo ou desincentivo financeiros e fiscais para estabelecer “as regras do jogo”.

Em relação à política de fusões de empresas nacionais e conglomerados, o II PND pretendia permitir o ganho de escala e de eficiência, o que fortaleceria o empresariado e aumentaria a capacidade de competição. Para que essa proposta não gerasse concentração de renda, pretendia-se desenvolver uma política de

preços que evitasse que os preços dos produtos finais tivessem uma elevação proporcional à elevação de custos e insumos, uma política que evitasse abusos de poder econômico, como práticas de oligopólio e sistema de controle de preços, e a abertura do capital das empresas por meio de incentivos fiscais e de crédito.

Quanto à estratégia de integração nacional, haveria um esforço de “desenvolvimento regional, colonização e ocupação produtiva” (BRASIL, 1974, p.60), essencialmente no Nordeste, na Amazônia e no Centro-Oeste, regiões com importantes fluxos de fatores de produção e de produtos. Essas áreas teriam aumento de sua participação na composição do PIB e o governo garantiria um sistema com infra-estrutura de transportes e de comunicação, para integrá-las à economia do país. Isto se daria através da efetivação de um programa de investimentos, da utilização de “áreas integradas” (BRASIL, 1974, p.60) as quais consistiam em blocos integrados de investimentos, voltados a permitir a escolha de prioridades e o controle de resultado, de uma política de colonização e desenvolvimento agropecuário, e da “consciência de que o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste” (BRASIL, 1974, p.61) dependeriam do uso de tecnologias adequadas, a fim de evitar a devastação dos recursos naturais.

A configuração da distribuição de renda brasileira é reconhecida como insatisfatória pelo plano, fato deixado claro já na apresentação da estratégia de desenvolvimento, em que “o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer” (BRASIL, 1974, p.69).

Sendo assim, o II PND propunha uma mudança estrutural de consumo e renda da população. Os objetivos eram um aumento substancial de renda real e a “redução substancial da “pobreza absoluta” (BRASIL, 1974, p.71). As diretrizes da estratégia social pretendiam conjugar a política de emprego com a política de salários, criando uma base de mercado de consumo em massa. Esta meta seria atingida por meio de uma política de emprego voltada a expandir oportunidades à mão-de-obra disponível e por meio de uma política salarial focada em garantir o aumento dos salários médios reais via reajustamentos anuais. O plano pretendia também desenvolver uma política de valorização de Recursos Humanos,

proporcionando ao trabalhador educação, treinamento profissional, saúde, saneamento e nutrição, e uma política de “Integração Social”.

A estratégia de inserção à economia mundial tinha como um dos principais campos de ação a continuidade de incentivos às exportações. Além dos produtos tradicionais, a nova pauta pretendia fortalecer a exportação de manufaturados e de minérios, visando à entrada em nichos mais dinâmicos. As multinacionais teriam o papel de colaborar na promoção de exportação de manufaturados de tecnologia mais complexa, de bens duráveis e de bens de capital. O sistema de financiamento e os incentivos fiscais eram instrumentos chave nessa meta. Os financiamentos externos passariam a ser orientados para aumentar a capacidade de exportação ou para substituir importações.

Um dos pontos centrais do II PND era enfrentar a dependência de fontes externas de energia. Nessa área, o plano pretendia “desenvolver uma política unificada e bem definida de energia” (BRASIL, 1974, p.82) prevendo a redução de dependência de fontes não nacionais, incentivando a prospecção de petróleo internamente, a eletrificação de ferrovias, a produção de álcool e o uso de carvão mineral. Também propunha a utilização intensiva de hidroelétricas, a execução de um programa ampliado de energia elétrica, o Programa de Carvão e o desenvolvimento de um programa de pesquisa de fontes não convencionais de energia.

Conforme o documento, os instrumentos de ação econômica deveriam ser utilizados integralmente para a “consecução dos objetivos básicos: crescimento acelerado, combate gradual à inflação, equilíbrio do balanço de pagamentos, fortalecimento das unidades produtivas e melhoria na distribuição pessoal e regional de renda.” (BRASIL, 1974, p.123).

A política fiscal e orçamentária pretendia eliminar o déficit do Tesouro, controlar a participação dos “dispêndios públicos no PIB” (BRASIL, 1974, p.123), prosseguir a liberalização tributária, aperfeiçoar o Imposto de Renda, sobre Produtos Industrializados e sobre Circulação de Mercadorias, melhorar as transferências da União aos seus destinos, controlar o endividamento de Estados e Municípios e melhorar as “relações fisco-contribuinte” (BRASIL, 1974, p.125). Já quanto à política de balanço de pagamento pretendia manter o sistema de minidesvalorizações cambiais (em vigor desde agosto de 1968) devido à capacidade de estabilização e

de controle de especulação cambial. Previa também o estímulo às exportações, a continuidade da substituição de importações, a manutenção de reservas e a realização de uma política de absorção de capitais estrangeiros.

Outro instrumento econômico era a política monetária e de mercado de capitais, a qual visava à expansão de créditos e de meios de pagamento, à execução de orçamentos monetários, à seletividade de crédito, à redução de custos das atividades financeiras, ao fortalecimento do mercado de ações, através da criação de “mecanismos especiais para a capitalização da empresa privada nacional” (BRASIL, 1974, p.127), a reforma na Lei das Sociedades Anônimas e a manutenção da correção monetária.

As propostas do II PND deixam clara a intencionalidade de alterar a estrutura produtiva, buscando estimular o crescimento industrial de áreas à margem do processo de desenvolvimento brasileiro, explorar fontes de insumos fora do eixo central de produção, e criar internamente infra-estrutura para exploração de fontes de energia, reduzindo a dependência direta do exterior. O documento valoriza a continuidade do processo de substituição e de estímulo a uma pauta diversificada de exportação. Socialmente, propunha a melhoria na distribuição de renda per capita e regional, e uma política salarial em favorecimento à população das classes baixa e média, o que difere significativamente em relação aos governos anteriores do período militar.

4 A RACIONALIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA DO II PND: CASTRO E SOUZA

Antônio Barros de Castro e Francisco Eduardo Pires de Souza (1985) defendem a racionalidade econômica do II PND, ao argumentar que os investimentos do plano, dado o longo período de maturação de que necessitavam, apresentaram resultados efetivos na década de 1980, caracterizando uma mutação do processo de desenvolvimento brasileiro e configurando uma adaptação criativa e reativa.

Segundo estes autores, de acordo com o cenário de 1974, caracterizado pelo desarranjo nas contas externas (déficit comercial significativo) e pela desaceleração do “milagre brasileiro”, a “sabedoria econômica tradicional” apresentava duas possíveis soluções. A primeira era o financiamento, o que significava admitir o caráter transitório da crise, exigindo disponibilidade de recursos do mercado, ou seja, empréstimos externos. Nesta opção as autoridades estariam “evitando dificuldades e sacrifícios” para se adaptar a nova situação, não realocando recursos. A segunda possibilidade seria o ajustamento da economia, ou seja, uma recessão. Para atender a esta opção, seria necessária uma adaptação da economia através da realocação de recursos internos e de políticas fiscais e monetárias que desaquecessem a economia, como a contenção de gastos internos.

Contudo, o governo brasileiro optou por uma terceira alternativa: reiterou o crescimento com endividamento, agora com o reconhecimento que o país possuía dois problemas básicos: o energético e o estrutural-setorial. O governo acreditava que, ao se tomar algumas precauções, o crescimento da dívida não afetaria o desenvolvimento. O Estado passou a ter presença ainda mais forte tanto na esfera econômica, através de instrumentos eficazes, quanto na social, assumindo que a questão da distribuição regional de renda era de ordem maior. Dessa forma, o Brasil manteve o crescimento em ritmo menos acelerado do que o “milagre”, cobrindo o dispêndio interno e a produção nacional com empréstimos significativos.

A partir de 1974, há o reconhecimento da grande dependência de petróleo por parte dos países em desenvolvimento, surgindo a questão do auto-abastecimento de energia. Os autores salientam que a presença do Estado era imprescindível, uma vez que, devido à baixa rentabilidade dos investimentos e ao tempo de maturação dos setores pesados ser longo demais para despertar o interesse da iniciativa

privada, eram necessários incentivos governamentais - fiscais ou financeiros. O plano admite a necessidade de uma “mudança de rota” para a obtenção de novas vantagens comparativas, tendo como objetivo a “construção de uma moderna economia industrial”, o que seria uma grande responsabilidade também para a política de planejamento.

O II PND mostra-se ousado ao mudar o foco da economia dos bens de consumo duráveis para a produção de insumos e de bens de capital. Castro e Souza (1985) salientam ainda que o plano propunha “superar conjuntamente a crise e o subdesenvolvimento”, realizando uma transformação econômica e nas relações com o exterior, enfatizando a formação de capital e não “políticas de manejo de gasto interno”, como propunha o ajustamento convencional, o que se comprova na própria política de preços do período.

A racionalidade das medidas adotadas é fortemente defendida pelos autores, negando que o país tenha optado pelo “crescimento-a-qualquer-custo”. Para eles, os investimentos anunciados para substituir importações e “abrir novas frentes de exportação” teriam como resultado a alteração da estrutura produtiva e a sustentação da conjuntura, garantindo que o surto de investimentos do período anterior fosse absorvido. As empresas estatais também aparecem como personagens de demasiada importância pela função estratégica e, devido ao grande período de maturação dos investimentos, os efeitos seriam observados ao longo da década seguinte. Sendo assim, o II PND seria um programa de médio e longo prazo, isso justifica o porquê de grande parte das críticas da época, dado que os resultados esperados não eram imediatos, tanto na questão da reforma da estrutura produtiva, quanto na inserção do Brasil no mercado internacional.

Quanto às críticas aferidas ao programa no período de implantação e desenvolvimento, Castro e Souza (1985) comentam o posicionamento de Delfim Netto que alegava que o governo jogou o problema para o futuro ao não optar pelo ajustamento. Para este, seria necessária uma recessão para estabilizar a economia e posteriormente retomar o crescimento. Já Castro e Souza (1985), defendem novamente a questão do período de maturação dos investimentos e o processo de reestruturação produtiva, ou seja, as soluções dos problemas não foram adiadas, como Delfim alegava. Neste ponto há uma clara comparação da posição de Delfim Netto com o período de implantação do PAEG em que se fez necessário um

ajustamento à conjuntura inflacionária e de baixo crescimento, resultada principalmente de variáveis externas, já que o mundo crescia a altas taxas (a chamada “era keynesiana”), iniciada após a II Guerra Mundial. Contudo, o contexto de 1974 era outro. O país saía de uma longa trajetória de crescimento acelerado que foi interrompida, dentre outros fatores, por uma crise na conjuntura externa. Havia, ainda, a possibilidade de se corrigir internamente a dependência direta do petróleo e, além disso, desenvolver outras regiões brasileiras deixadas à margem no rumo que a industrialização seguia no Brasil.

Diante do contexto, parte significativa da grande imprensa passou a criticar o plano. A revista *Visão* e o jornal *O Estado de São Paulo* acusavam o governo de estatização da economia. Contudo, a ação reguladora do Estado ocorria concomitantemente com políticas de estímulo ao setor privado. A presença de um Estado atuante mostrava-se menos como decorrente de um razão ideológica e mais como uma necessidade pragmática para responder ao estrangulamento externo, entendendo-se que o mercado seria incapaz, por si só, de tomar as decisões econômicas. Um estado intervencionista também parecia necessário para realizar a reestruturação do aparelho produtivo. Já Carlos Lessa afirmava que o plano não pretendia responder à crise externa, mas refletia o autoritarismo militar, mostrado através de uma ideologia ufanista e fantasiosa, definida com a afirmação do Brasil como “Nação-Potência”. Castro e Souza (1985), por sua vez, contrapõem-se argumentando que o governo estava respondendo à crise, tendo a consciência da vulnerabilidade econômica do país no momento.

No período de implantação, o plano teve apoio de diversos setores como: (a) o de bens de capital, uma vez que o financiamento do governo tornava a burguesia nacional mais forte, embora tenha propiciado o aumento da dívida interna; (b) das “oligarquias regionais”, pois promovia a diversificação de investimentos e a distribuição regional de renda; e (c) dos trabalhadores, que viram na nova lei salarial criada uma tentativa de amenizar a concentração funcional e pessoal de renda *per capita*. Segundo o plano, os reajustes dos salários médios reais se dariam anualmente, visando à melhora do poder aquisitivo do assalariado gradualmente e com a incorporação do aumento da produtividade.

O II PND teve consciência do cenário de crise e da fragilidade da economia brasileira do período, havendo o reconhecimento dos pontos críticos e visando à

continuidade do processo de desenvolvimento econômico. A presença de um estado autoritário e centralizador, embora criticado, mostrou-se eficaz para a realização das reformas e para que fosse realizada uma abertura política democrática “lenta, gradual e segura”: o projeto de distensão, da forma com que fora proposto, também exigia centralizar o poder para se propiciar a abertura do regime. Contudo, faltou respaldo político e participação social, típico de uma sociedade reprimida por um longo período de ditadura (vale lembrar que Geisel assumiu a Presidência após o auge da perseguição aos opositores do regime militar). Os autores reconhecem as falhas políticas do regime e o fracasso da questão social, em contraponto ao sucesso da transformação produtiva proposta.

Quanto à estrutura produtiva, para Castro e Souza (1985), um processo de mutação se dá inicialmente por reações adaptativas, avançando para reações criativas, que fogem das posturas convencionais. As medidas podem parecer extravagantes em seu princípio por atenderem a interesses econômicos não imediatos. Contudo, os resultados geram uma nova realidade, valendo-se das características e potencialidades próprias da economia, fazendo com que estas sejam o seu diferencial. Segundo os autores, para uma mutação vingar, “é necessário que seja levada às últimas conseqüências” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.75). No Brasil, exemplos históricos antes do II PND são a construção de Volta Redonda e o desenvolvimento da indústria automobilística.

Em 1974, ocorre uma nova mutação. No cenário de 1948 a 1973, houve crescimento acelerado, mas com atrofia da indústria de base e de bens de capital, de onde decorre uma contradição: a construção de uma estrutura industrial avançada, mas com a incapacidade destes setores de acompanhar o processo de crescimento. Em comum, as áreas atrofiadas tinham “o longo prazo de maturação, o baixo retorno, o elevado risco e a alta densidade tecnológica” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.76). Fatores que fizeram com que o crescimento industrial ocorresse horizontalmente, voltado para o exterior e passivo em tecnologia, pulando o que a CEPAL chamava de a etapa “difícil” da industrialização.

A partir daquele mesmo ano, a economia seguiu em “marcha forçada”, investindo em indústrias intensivas em capital e tecnologia. A parceria entre o capital privado nacional (investimento em bens de consumo não duráveis e bens de capital), capital privado estrangeiro (bens de consumo duráveis) e o capital estatal (bens

intermediários e infra-estrutura) viabilizou o processo. O crescimento destas indústrias se manteve elevado durante os cinco anos seguintes e por mais um ano após a posse de Delfim, até entrar em retração de 1981 a 1983. A situação desse período era caracterizada pelo crescimento negativo, mas sem deter o avanço decorrente do processo que se desenvolvia.

A estratégia optada em 1968, direcionada ao crescimento dos bens de consumo duráveis, era destinada às camadas médias e altas da sociedade. As conseqüências dessa mutação (representada pela indústria automobilística) foi o aprofundamento das desigualdades sociais e da concentração. A estratégia de 74, por sua vez, foi capaz de ampliar a “capacidade de produção do petróleo e de eletricidade, de insumos básicos e de bens de capital” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.79). Ocorre o descondicionamento da economia brasileira do perfil de demanda interna e a criação maciça de institutos de pesquisa e empresas ligadas aos novos produtos e processos tecnológicos.

Encerrada a “marcha forçada” de 1974, o país entra na década de 1980 com uma nova base e com um amplo campo de possibilidades, o que permitiu a negação da “Síndrome de Belíndia”¹, representado pelo crescimento econômico com concentração. Há o reforço do papel do Estado como forma de superar as deficiências estruturais e direcionar o rumo nos investimentos. Além disso, a mutação do processo de desenvolvimento via evolução de setores como o petroquímico, de minerais, de papel e papelão, o projeto Pró-Álcool, entre outros, completam o processo de substituição de importações, fechando a matriz industrial brasileira e induzindo à necessidade de competição com o mercado internacional. Isto exigia a quebra de paradigmas convencionais.

Em relação à dívida externa, Castro e Souza afirmam que entre 1974 e 1978 há uma mudança no perfil do endividamento que estava enraizada em dois fenômenos: a deterioração dos termos de troca decorrentes do primeiro choque do petróleo de 1973 e a “conjugação dos efeitos defasados do auge do ciclo expansivo anterior sobre as importações, com a contração dos mercados externos para nossas exportações” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.120). Em 1977, apresentava-se uma nova

¹ Conforme E. Bacha, “Síndrome de Belíndia” caracteriza um país com crescimento econômico expressivo, como a Bélgica, mas com alta concentração de renda, com a Índia.

situação: a origem dos problemas do balanço de pagamentos mudou, dadas a recuperação do índice de relações de troca e a eliminação do déficit comercial; contudo, a economia continuava um elevado déficit em Transações Correntes. O crescimento da dívida pode ser atribuído essencialmente aos choques externos “que afetaram o componente comercial do Balanço de Pagamentos” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.126). O grande dilema do período era optar entre crescimento com mudança estrutural e endividamento ou recessão. Esta, frente ao momento, era interpretada como não apenas parar a economia, mas fazê-la “perder o trem”. Quanto à estatização da dívida, os autores consideram que há interpretações equivocadas de parte da literatura econômica em relação ao endividamento público. As empresas estatais foram instrumento de captação de recursos externos que eram necessários para o fechamento do balanço de pagamentos. Isso se deu com a limitação por parte do governo de seus empréstimos baseados em recursos domésticos.

No período de 1979 a 1985, com o segundo choque do petróleo, há a elevação substancial das taxas de juros externas em termos nominais, gerando uma deterioração da amortização da dívida e, como os juros reais também estavam elevados, implicaram a expansão do déficit em transações correntes. A economia passa a ser dependente de forma direta dos problemas do Balanço de Pagamentos advindos da dívida externa. Enquanto Simonsen estava no comando da economia, o objetivo era a redução dessa dívida inicialmente em termos relativos, e após, em termos absolutos. Com a ascensão de Delfim Netto, buscou-se o endividamento acelerado com a justificativa de implementar uma política de ajustamento da Balança Comercial, o que reduziria os desequilíbrios futuros. Isto foi feito via maxidesvalorização cambial. Contudo, o câmbio não era instrumento suficiente para cobrir as transformações da situação econômica. Nenhuma das alternativas foi eficaz e no período de 1979 a 1983: “a dívida líquida total praticamente se duplica, alimentada por voluptuosos déficits em transação corrente, os quais nada têm a ver com o nível interno das atividades” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.130). A partir de 1981, os autores consideram que o país entrou num período de “recessão com endividamento”.

Em 1982, o mercado de créditos para os países menos desenvolvidos entrou em colapso, as políticas econômicas recomendadas pelo FMI agravaram a recessão, a crise de liquidez em divisas aumentava e as taxas externas de juros continuavam

excessivamente altas. A situação segue crítica até uma “retomada do crescimento involuntária” em meados de 1983 e 1984. O baixo nível das atividades econômicas do período pode ser associado a uma insuficiência de demanda efetiva, em que o superávit alcançado no mercado de bens e serviços não fatores “representava a formação de um componente autônomo de demanda” (CASTRO; SOUZA, 1985, p.138) que viria a elevar o valor do PIB no período. A dívida externa deixava de ser no período um obstáculo, mas a rapidez das mudanças do quadro externo e as conseqüências das alterações dos fatores estruturais e conjunturais exigiriam, segundo os autores, projeções mais cuidadosas para o cenário que viria.

Após 1984, internamente ocorreu o amadurecimento de um conjunto de transformações que, em associação à melhora do cenário externo, promoveu um superávit através da expansão de exportações e da substituição de importações. Segundo os autores, essas modificações dissolveram o dilema entre efetuar o pagamento da dívida e a continuar o crescimento. Sob a ótica do balanço de pagamentos, o superávit comercial deixou de ser um peso social e o déficit do setor público não representou mais um ônus ao para o setor privado, pois gerou demanda, impulsionando a produção e o emprego que, por sua vez, elevaram a renda e a poupança da sociedade o que fez com que o déficit fosse viabilizado. Com a política de ajustamento adotada entre 1981 e 1983, ocorreu uma severa recessão atingindo fortemente os trabalhadores assalariados, o que trouxe como principais conseqüências a elevação do índice de desemprego e a redução salarial e da renda per capita. A carga maior do pagamento da dívida externa (via transferências) acabou caindo sob essa parcela da sociedade até a obtenção do saldo comercial de 1984.

A elevação da taxa de juros, típica dos primeiros anos da década de 1980, afetou diretamente as empresas estatais provocando significativo incremento real dos encargos financeiros. Indiretamente, prejudicou setores que tiveram o nível das atividades atingido pelo corte de gastos - uma resposta ao desequilíbrio econômico. Segundo Castro e Souza, para evitar que o custo do endividamento do setor público fosse cobrado da sociedade, essencialmente dos “segmentos menos favorecidos”, seria necessário promover uma reforma financeira e fiscal, que gradativamente permitisse substituir o financiamento externo pelo interno.

Isso permitiria a elevação da arrecadação de tributos diretos e melhora das condições de “colocação da dívida pública” a fim de viabilizar excedentes privados para financiar o déficit público. As dificuldades que o Balanço de Pagamentos enfrentava no período deveriam ser combatidas através de mudanças de conjuntura internas, sendo necessárias até mesmo reformas institucionais.

Para Castro e Souza, o II PND foi capaz de manter as taxas de crescimento brasileiro até o final da década de 1970, além de ter desenvolvido o setor energético e buscado redistribuição de renda regional. Apesar do fracasso da estratégia social, o plano foi responsável pela mutação da estrutura produtiva brasileira e pelo fechamento do processo de substituição de importações. Os autores realizaram a análise e a discussão inicial a respeito dos resultados alcançados e da racionalidade política-econômica do II PND. Para comprovar que estas estão interligadas e, portanto, só podendo ser entendidas conjuntamente. A questão da necessidade de intensificar a centralização estatal a fim de promover a abertura política do regime e o reconhecimento das deficiências estruturais da economia são abordados de forma a justificar os diagnósticos e as medidas adotadas. Essas, concluem, não podem ser vistas como extravagantes ou evasivas, mas uma maneira corajosa e ousada para enfrentar os problemas do período.

5 A IRRACIONALIDADE ECONOMICA DO II PND: A INTERPRETAÇÃO DE RICARDO CARNEIRO

Ricardo Carneiro (2002) afirma que o II PND não foi capaz de atender aos objetivos propostos. Nem conseguiu implementar um novo padrão de crescimento para a economia brasileira ao deslocar o eixo dinâmico da indústria para a produção de bens de capital. Também considera que houve aumento da vulnerabilidade quanto ao setor externo, o que se percebe pelos déficits comerciais elevados e crescentemente ampliados após o segundo choque do petróleo.

Dado o cenário internacional em que o II PND foi implantado, caracterizado pela falência de Bretton Woods, pela exaustão do dinamismo econômico, pela desaceleração do crescimento do produto e pelo enfraquecimento do comércio mundial, a resposta brasileira foi no mínimo peculiar. A proposta do plano seria transformar o Brasil numa potência intermediária no contexto mundial. Isto seria alcançado através de um amplo programa de investimentos visando alterar a estrutura produtiva e superar desequilíbrios externos.

O autor considera que há três correntes de interpretação para o período: a visão ortodoxa, que considera a estratégia uma evasão ao ajustamento; a visão estruturalista, que considera o plano como um ajustamento estrutural; e uma vertente mais crítica que “ênfatiza a inadequação e o fracasso do ajustamento estrutural” (CARNEIRO, 2002, p.55).

No primeiro caso, o retardamento ao ajuste teria tornado a economia brasileira mais frágil aos choques externos. De acordo com Mallan e Bonelli (1983), o período após 1974 revela a fragilização do Balanço de Pagamentos em decorrência do primeiro choque do petróleo, a perda de dinamismo da indústria brasileira e a “recessão e aceleração inflacionária na economia mundial”. Em comum, o período do “milagre” e do II PND teriam a significativa liquidez internacional, o que permitiu a continuidade do crescimento via endividamento externo. Com a elevação do preço do petróleo e “a deterioração dos termos de troca”, ocorreu um déficit na Balança Comercial em concomitância à ampliação do déficit em Conta Corrente gerado pelos efeitos da elevação da taxa de juros na dívida externa do país. Para estes autores, a opção de

expandir a demanda doméstica através de um endividamento externo maior, em detrimento de reduzi-la ou de comprimir o consumo, atrasou o ajustamento que era necessário na economia, mas deixava clara a “estratégia de legitimação do regime militar”.

Fishlow (1986), outro autor desta vertente, apresenta questões problemáticas do II PND: a subestimação da crise do petróleo, o agravamento do balanço de pagamentos, e a “ênfase excessiva do Estado como o protagonista de projetos”. Segundo este autor, a opção de continuar com o crescimento acelerado característico do “milagre” só foi possível graças ao financiamento externo, sendo um subsídio implícito à energia e demais matérias-primas importadas. Ou seja, somente à custa do endividamento externo que o país pode assegurar taxas de crescimento e investimento no período. Havia ainda uma determinação política que afetava as questões econômicas: a manutenção da legitimidade do regime para promover a abertura “lenta, gradual e segura” para a democracia. Para este autor teria ocorrido “falta de integração” entre os projetos do plano e o seu “superdimensionamento”.

Um dos pontos frágeis da abordagem de Fishlow é a questão da identificação do papel do Estado como empreendedor maior, a qual é perfeitamente justificável, dado o objetivo do programa de alterar a estrutura da economia. A proposta de desenvolver o setor energético só seria concretizável com a participação maior do Estado, uma vez que o setor privado não tende a “abraçar” projetos de grande investimento e tempo elevado de maturação e resultados. Além disso, o enrijecimento político no período com o intuito de promover a distensão do regime não afetou gravemente os resultados econômicos.

Para Carneiro, à exceção de Castro e Souza (1985), defensores da visão oposta à anterior, a maioria dos autores considera, numa linha mais crítica ao plano, como obstáculos principais o momento de implantação inadequado, devido à conjuntura internacional recessiva e à desaceleração da economia interna; a falta de articulação entre os investimentos com um “sobredimensionamento” em relação aos bens de capital; o excessivo uso de financiamento externo para promover o programa; e a manutenção do crescimento acelerado. Além disso, o Estado ainda teria tentado conciliar interesses, a fim de manter a legitimidade do regime e não perder apoio de setores da sociedade.

Segundo o autor, os investimentos do II PND tinham como objetivo a “correção dos desequilíbrios na estrutura industrial e no setor externo” (CARNEIRO, 2002, p.60). A estratégia do plano, conforme já foi abordado anteriormente, possuía quatro eixos centrais: modificações na matriz industrial, direcionando-a para a indústria pesada, mudanças na organização industrial acentuando a importância da indústria privada nacional, desconcentração regional produtiva e melhoria na distribuição de renda. Os objetivos mais trabalhados foram as transformações nas matrizes energéticas e de transporte aliadas à implantação da indústria de bens intermediários, o que geraria demanda que viabilizasse novos segmentos da indústria de bens de capital.

Na questão da modificação da organização industrial, Carneiro afirma que o empresariado nacional teve “papel menor e subordinado” no processo de desenvolvimento e o objetivo central do II PND era fortalecer o segmento, encaminhando-lhe o setor de bens de capital. A nova concentração espacial da indústria de bens intermediários deu-se de acordo com a disponibilidade de matérias-primas, tentando “corrigir desequilíbrios regionais”. Contudo, uma das falhas mais significativas foi a ausência de referência à questão da capacitação e autonomia tecnológica, em que o controle era quase inexistente, e à questão do padrão de financiamento que seria utilizado, não prevendo mudanças significativas nesse campo.

Carneiro analisou a período de 1970 a 1980 para respaldar suas interpretações, o que permite margem à discussão. O II PND exigia investimentos altos em projetos de elevado período de maturação, como hidrelétricas e o Pró-Álcool. Os resultados efetivamente só foram visíveis por volta de 1982, o que pode permitir interpretações dúbias ou inconsistentes quanto aos resultados reais do plano devido à restrição da análise ao período de execução.

Para o autor, de 1974 a 1976 o investimento cresceu acima da produção corrente, porém a situação se inverteu entre 1977 a 1980. Percebe-se uma distância na evolução do investimento em relação às metas pretendidas pelo programa, essencialmente para o setor de energia e para a indústria básica. Ou seja, apesar da ampliação absoluta do investimento, não houve a modificação substantiva no seu padrão. A ampliação nos setores de hidroeletricidade e de produtos do petróleo cresceu, mas em velocidade insuficiente para reduzir a dependência da importação desses produtos. Outro aspecto crítico do plano foi o pouco ganho de capacidade tecnológica no período, o que teria sido um gargalo para a década seguinte.

Quanto à evolução da produção, Carneiro observa que o crescimento se sustentava na extração mineral e na indústria de “utilidade pública”, havendo uma desaceleração na indústria de transformação e na de construção. Fato que se apresenta principalmente a partir de 1977, mostrando uma revisão dos investimentos produtivos norteados pelo II PND. Além disso, a extração mineral - ligada ao mercado externo - e as obras de infra-estrutura - de responsabilidade governamental - possuíam um dinamismo diferente. Durante o período analisado, Carneiro considera que “a saturação de demanda, a reposição concentrada e o encarecimento do crédito” (CARNEIRO, 2002, p. 73) ocasionaram a redução do crescimento da indústria de bens de consumo duráveis. No setor de bens de capital, o comportamento foi semelhante e se explica pela reversão dos investimentos do II PND. A rápida desaceleração da produção deste último, próximo à década de 1980, mostrava a desarticulação “inter e intra-setorial”, perdendo importância para o crescimento do país.

Na segunda metade da década de 1970, a agricultura consegue sua inserção no mercado internacional após sofrer fortes transformações. As atividades ligadas à exportação crescem significativamente, em destaque soja, laranja e carnes, entre outros; e o trinômio “tecnificação/ agroindustrialização/ exportação” mostra resultados. Ocorre a elevação do coeficiente de exportação através da inclusão de produtos novos com grande aceitação mundial na pauta. Para Carneiro, essa “inserção externa explica a sustentação do crescimento da agricultura ante a perda do dinamismo da indústria” (CARNEIRO, 2002, p.76).

No comércio exterior, a política econômica não foi “totalmente passiva, nem inócua” em relação aos desequilíbrios comerciais. A política comercial optou pelo controle de importações e pela criação de incentivos e subsídios às exportações, para evitar ajustamentos agressivos na taxa cambial. Essas medidas produziram a partir de 1977, um “expressivo crescimento no *quantum* exportado”. Porém a deterioração dos termos de troca foi o principal fator determinante dos déficits comerciais no período e a continuidade da substituição de importações, associada à política comercial adotada, não foram capazes de suprir a dependência de energia importada, nem elevar o crescimento das compras externas.

Para o autor, o ajuste estrutural proposto pelo II PND foi falho, pois os desequilíbrios da estrutura produtiva da economia brasileira se intensificaram no período, apresentando-se como “herança” para a década seguinte. A crescente

desarticulação do padrão de crescimento e dos investimentos industriais sobredimensionaram a indústria de bens de capital. O ajustamento externo via subsídios às exportações caracterizou uma intensa fragilidade e dependência ao setor externo. O segundo choque do petróleo de 1979 foi fato determinante para evidenciar o fracasso do plano e a continuidade da vulnerabilidade econômica do Brasil. O autor, contudo, não expõe que o padrão de crescimento dependente de recursos financeiros e energéticos externos era claramente enfatizado no plano.

As relações financeiras até a década de 1980, quando ocorre uma ruptura no padrão de financiamento, eram marcadas por uma importante variável, representada pela liquidez internacional, e por outra doméstica que era o crescimento econômico associado à atrofia do sistema financeiro brasileiro. Esta última mostrava a sua incapacidade de atender a elevada demanda de créditos de longo prazo. Isto explica o porquê do excessivo endividamento externo. Para o autor, Castro e Souza (1985), negam a interrelação da existência de déficits externos e a necessidade de poupança adicional. Segundo Carneiro, os autores distinguem o hiato de poupança do hiato de divisas, porém “as falhas na estrutura industrial determinariam um déficit em transações reais ou no hiato de divisas” (CARNEIRO, 2002, p.86). Ou seja, o investimento exagerado sobre a poupança corresponde a um hiato de divisas em proporção igual.

A insuficiência de desenvolvimento do sistema financeiro nacional teria condicionado o endividamento externo e envolvido tanto as falhas da matriz industrial (recursos reais) quanto a grande liquidez do sistema financeiro internacional (recursos financeiros). Dentre os “subperíodos de formação da dívida externa brasileira”, os intervalos de 1974-1975, 1976-1978 e 1979-1980 revelam que o endividamento líquido ocasionou, em proporções variáveis, o aumento do endividamento bruto, sendo o principal responsável o setor público. O endividamento externo do período, segundo Carneiro, deu-se essencialmente pela insuficiência do desenvolvimento financeiro doméstico e pela evolução das relações de troca. As condições de liquidez do sistema financeiro internacional foram responsáveis pela composição desse endividamento.

Em contraponto a essa perspectiva, segundo Castro e Souza (1985) a elevação do déficit em Transações Correntes foi resultado de um déficit na Balança Comercial, originário do ajustamento estrutural da economia brasileira ao novo cenário configurado pela crise internacional, segundo Carneiro. O autor critica essa argumentação

considerando que há a partir de 1976 uma melhora na Balança Comercial, decorrente da perda das relações de troca e do contexto recessivo e que, a partir de 1977, principalmente, a parcela representada pelo pagamento de serviços não produtivos assumiu um papel decisivo na composição do déficit, tendo um peso crescente nas Transações Correntes. Para Castro e Souza (1985), as taxas de juros reais e não nominais se elevam, o que geraria uma “amortização disfarçada da dívida ou inchamento da conta de juros” (CARNEIRO, 2002, p.92). Existindo oferta de créditos adicionais, essa situação poderia se evitada via novos financiamentos e manutenção do real valor da dívida em questão. A exposição é “parcialmente verdadeira” para Carneiro (2002, p.92), uma vez que, além dos déficits em transações reais, a rolagem da dívida em si pressiona o seu aumento.

A opção pelo ajustamento estrutural, focando setores como de energia e siderurgia, mostrou a crescente “captação pública” e a utilização progressivamente mais intensiva de financiamentos externos para viabilizar o projeto. Para o autor, o período após 1974 é comandado pelo investimento autônomo do Estado, o que resultou na estatização da dívida externa, uma vez que o “endividamento privado é mais sensível às flutuações dos ciclos domésticos” (CARNEIRO, 2002, p.95). Ou seja, a estatização da dívida tem como elementos centrais a empresa estatal e as inversões na infra-estrutura. Dessa forma, a fragilização da inserção externa brasileira no período reflete uma dimensão essencialmente financeira após 1974.

A “saúde financeira” do Estado teria ficado comprometida na década de 1970, ao optar-se pelo II PND, uma vez que o poder estatal assume novamente o papel de central no financiamento, agora interno. Medidas de gestão de fundos de poupança compulsória e uma política anticíclica revelam o intervencionismo. A dívida pública cresceu expressivamente devido à significativa variedade de subsídios e isenções fiscais utilizados para montar novos setores produtivos ou manter operantes os já existentes. Situação que se configurava em associação a uma política monetária restritiva e capaz de degenerar as condições de financiamento do Estado gradativamente até a década de 1980.

Para o autor, o setor público torna-se o “principal tomador de recursos externos” (CARNEIRO, 2002, p.97) devido à participação das empresas estatais no setor de bens intermediários, em combinação à defasagem de preços e tarifas utilizadas, e à ampliação da indústria pesada financiada pelo BNDES ao setor privado, principalmente

o de bens de capital. A aceleração inflacionária, o aumento dos juros internos e a defasagem cambial a partir de 1974 geravam desequilíbrios comerciais e prejudicavam a sustentação dos “setores competitivos ou prioritários, como agricultura, energia e exportações” (CARNEIRO, 2002, p.98). A fim de amenizar os efeitos negativos da situação, o plano propunha um “variado elenco de subsídios fiscais e creditícios”. Além destes, os subsídios aos preços e isenções fiscais pressionavam as finanças públicas.

Segundo Carneiro, a análise do período permite crer que

[...] a política anticíclica levada a cabo pelo Estado brasileiro não se ateve exclusivamente aos gastos em infra-estrutura e a setores produtores de insumos básicos. Após 1976, com a desaceleração dos investimentos, ela se atrela de forma mais incisiva a uma política de sustentação de setores prioritários, como energia, agricultura e exportação, por meio de linhas de crédito subsidiadas, isenções fiscais e subsídios diretos. (CARNEIRO, 2002, p.101)

Para o autor, houve uma subestimação da restrição ao financiamento externo. Caso o país tivesse optado por políticas fiscais e monetárias expansionistas, a estratégia poderia ter obtido sucesso, uma vez que conseguiu ver corretamente a dimensão doméstica do desequilíbrio. Contudo, isso só seria possível com a abundante disponibilidade de financiamento externo, que foi afetado principalmente com o segundo choque do petróleo. Isto ocasionou a perda de reservas internacionais progressivamente, finalizando o padrão de financiamento que havia sustentado o crescimento econômico até então.

A aceleração da inflação entre 1974 e 1979 provém dos choques exógenos de preços internos e externos e, após 1976, é amplificada com a elevação da taxa de juros de curto prazo – medida de ajuste monetário do Balanço de Pagamentos - e à quebra da safra agrícola neste mesmo ano. Esses fatores levaram a economia a um grau significativo de instabilidade. O segundo choque do petróleo, em 1979, explicita uma crise cambial, pois a elevação da taxa de juros e a redução de oferta de créditos internacional afetam o Balanço de Pagamentos. A insuficiência de créditos externos para financiar o déficit em Transações Correntes acabou por conduzir à perda de reservas internacionais.

Como resposta, optou-se por “maxidesvalorizações da moeda doméstica” voltadas a atender a dois objetivos concomitantes: a redução do déficit comercial e a eliminação de um dos fatores de deterioração das finanças públicas através da

“diminuição de incentivos e subsídios às exportações” (CARNEIRO, 2002, p.110). Esta medida gerou aceleração inflacionária e, em associação ao segundo choque do petróleo, “motivou a experiência de prefixação das correções monetária e cambial em 1980, como tentativa de deter o crescimento dos preços” (CARNEIRO, 2002, p.110). Além de ineficaz, houve o aumento no quadro de instabilidade econômica. Carneiro afirma que o período de 1974-1980 pôs em xeque o modelo de crescimento “nacional-desenvolvimentista” e revela, como resposta à aceleração da inflação, a origem da moeda indexada, o que o autor chama de “um padrão monetário peculiar” ou de artifício local precário.

Ricardo Carneiro deixa explícita em sua abordagem que o II PND foi irracional economicamente, optando por um padrão de crescimento acelerado, nos moldes desenvolvimentistas. Isto teria encaminhado a economia a uma fragilização generalizada, que se caracterizou essencialmente pela crise na dívida externa e pela estatização dessa dívida. O papel empreendedor do Estado é questionado, tanto na atuação das empresas estatais e suas medidas de infra-estrutura, quanto no financiamento do empresariado nacional. Segundo o autor, este teria sido privilegiado via subsídios e isenções fiscais, o que afetou a dívida interna e não produziu os resultados que o II PND se propunha alcançar. O plano não só fracassou, como também deixou a economia brasileira exposta ao conturbado cenário internacional, com suas contas afetadas e sem perspectivas “generosas” de crescimento para a década seguinte.

Todavia, o autor pouco se atém em sua crítica ao plano, no período considerado para comprovação dos possíveis resultados. Como já abordado em capítulos anteriores, o II PND propunha uma reestruturação da matriz industrial brasileira, visando deslocar indústrias específicas para áreas à margem do processo de industrialização, porém abastadas em matérias-primas e insumos. Não bastasse a tentativa de desenvolvimento regional e de distribuição de renda, visava desenvolver uma base energética interna com intuito de reduzir a dependência de recursos externos e, gradativamente, promover a autonomia nacional neste setor. Projeto audacioso para o contexto em que estava inserido, o qual exigia, além de volume elevado de investimentos, tempo significativo de aplicação, maturação e, enfim, obtenção de resultados. Carneiro analisa, para apuração dos frutos do plano, essencialmente o intervalo temporal de 1974 a 1980, o que permite uma constatação parcial da

concretude dos objetivos do plano, mas não integral. Questionável, a abordagem de Carneiro ignora possíveis resultados, tendo como contraposição direta a obra de Castro e Souza (1985), exaustivamente citada ao longo da exposição.

6 A IRRACIONALIDADE POLÍTICA DO II PND: A INTERPRETAÇÃO DE AGUIRRE

A racionalidade econômica do II PND é posta à prova por Aguirre e Saddi (1997). Segundo as autoras, o plano foi “politicamente determinado” – divergindo claramente da abordagem de Castro e Souza (1985) - o que se comprova pelo comportamento do Estado ao adotar práticas patrimonialistas, oriundas das raízes de sua formação política. A racionalidade do II PND seria, na verdade, uma “racionalidade substantiva” e não a racional-legal. Para embasar a avaliação, os pontos centrais são as motivações para a criação e a implantação do plano, e não as exigências da conjuntura interna e externa que se apresentavam em 1974.

Segundo Aguirre e Saddi (1997), o Estado Brasileiro apresenta características neopatrimonialistas (conceito que incorpora dois tipos weberianos em um tipo único). Aspectos como: (a) monopolização crescente do poder e dos recursos políticos por parte do centro (Estado), (b) baixo grau de alterações estruturais da periferia pelo centro, (c) ínfimo comprometimento da ordem social e da formação estrutural estatal em decorrência do enrijecimento do centro, (d) existência de “políticas paternalistas e distributivas, acumulativas e extrativas” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.80), (e) controle quase exclusivo do Estado dos recursos e (f) mecanismos de crescimento econômico, monopólio da “formulação de políticas de bem-estar social e de distribuição” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.80), favorecimento de grupos de interesses e “meio de luta política” via alocação de novos parceiros e arranjos são aspectos típicos do neopatrimonialismo e facilmente identificados no governo em questão.

Dessa forma, o Estado não apresenta uma racionalidade formal, própria da dominação legal, a qual engloba uma série de comportamentos ou normas delimitantes do que é permitido ser feito “pelo administrador”. Ao contrário, faz-se presente no Brasil uma “racionalidade substantiva”, que visa ao alcance de metas e objetivos, indiferente a regras e a regulamentos vigentes. Esta última seria “um obstáculo para o desenvolvimento do capitalismo e do Estado moderno” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.81), uma vez que o monopólio estatal prejudica a formação de capital privado e do próprio mercado.

Ao longo de sua estruturação, o Estado brasileiro revelou sua incapacidade de conciliar os novos interesses e de responder às novas demandas sociais dada a

sua posição neopatrimonialista, o que gera uma tendência significativa para o aparecimento de crises. Para as autoras, ao final do Governo Médici, a dificuldade de manter as bases autoritárias do regime político permanente representava um desafio para o Estado neopatrimonial brasileiro. Em 1974, o cenário era de existência de um “inimigo externo” real e de não cumprimento da “promessa de restauração da democracia”, decorrentes das políticas adotadas desde 1964, como a criação de atos institucionais e mudanças de regras eleitorais, que não mais se justificavam ou se sustentavam.

Sendo assim, o regime político brasileiro até então se mostrara não como um regime autoritário, mas sim, como uma “situação autoritária”. A superação dessa condição não poderia ser revertida por um projeto econômico simplesmente, dado o contexto de “pós-milagre” e de repressão política. Seria necessária a conciliação de planos econômicos com abertura política para buscar a legitimidade do regime e superar a crise de autoridade.

À medida que o Estado assumia mais compromissos com os interesses de grupos particulares, mais recursos públicos eram transferidos ao setor privado, dado o tipo de industrialização realizada pelo centro. Em 1974, o cenário era de grande participação do Estado na economia, de “expansão oligopolística do setor financeiro” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.84), de afirmação dos tecnocratas e de predominância de multinacionais no setor interno. Ou seja, o Estado era a figura central nas transformações propostas pelo II PND.

Para Aguirre e Saddi (1997), Castro e Souza (1985) privilegiam a análise econômica do plano e não comprovam a existência de uma “interligação entre fatores econômicos e políticos”. Para elas, o cenário “pós-milagre” foi diagnosticado como “um problema conjuntural do Balanço de Pagamentos” (AGUIRRE, SADDI; 1997, p 86), originados pelo choque do petróleo. A elevação dos preços do produto teria agravado a situação econômica, mas a escolha pela continuidade do crescimento teria gerado “pressões inflacionárias e desequilíbrios em conta corrente num curto prazo” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.87). Dessa forma, a conjuntura externa teria afetado a economia do país, mas a opção pelo II PND teria sido determinante para a crise que se desencadeava.

A política de substituição de importações também é alvo de críticas, pois exigia um câmbio valorizado, não permitindo adequação dos preços à nova estrutura

internacional. Isto teria isolado o país do “funcionamento dos níveis de preços relativos internacionais”. O parque industrial brasileiro continuou a ser implementado, mas sem considerar o mercado e seus agentes. De modo geral, o II PND teria sido fora de época e destoante. Somente a racionalidade econômica não é capaz de justificar a ambição do plano, sendo preciso existir motivos além do campo econômico.

Para as autoras, um plano desenvolvimentista, com atuação ativa do Estado, que não adapta sua estrutura de preços relativos ao cenário internacional e com investimentos de longo prazo de maturação, exige motivações maiores do que puramente econômicas para sua compreensão. Ou seja, uma “racionalidade substantiva” do Estado se revela, apoiada por razões políticas e posta em prática pelo “pragmatismo responsável”.

O II PND teria inaugurado um novo “processo de acumulação, liderado pelo Estado, pelas empresas estatais e pelo setor financeiro” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.88), mas a sua realização se deu cercada de empecilhos, exigindo a conciliação de antigos e novos interesses de “grupos relevantes”. A alteração de rota do plano teria se dado pela existência de segmentos do regime que se opunham ao processo de abertura proposto e pela necessidade de “cooptação” de grupos da sociedade que apoiassem a continuidade do processo de substituição de importações, como o empresariado nacional.

A tentativa de busca de apoio das oligarquias regionais, ao levar o processo de industrialização fora do eixo Rio - São Paulo, mostrou-se falha, uma vez que as propostas do II PND exigiam volume significativo de capital, que não poderiam ser financiados por esses grupos. Contudo, as autoras não consideram que a diversificação de investimentos buscava atender a uma das metas principais do plano: alteração da matriz energética e insumos básicos. Para que isso fosse possível, era preciso encaminhar esses investimentos para as regiões fontes de recursos hídricos e minerais, matérias-primas, entre outros. Era uma necessidade política e econômica gerar novos pólos descentralizados, que englobavam os tradicionais grupos regionais que haviam apoiado o regime militar desde seu início, e que eram importantes para garantir apoio ao governo no Congresso Nacional.

As agravantes maiores eram a incapacidade do capital nacional de participar do novo processo e o cenário externo de crise. Sendo assim, duas pernas do tripé –

o capital privado nacional e o capital privado estrangeiro - estariam enfraquecidas, restando apenas o Estado para dar continuidade à linha de desenvolvimento. Para Aguirre e Saddi (1997), o plano não foi “sepultado” na década de 1970. Como o principal agente econômico era o Estado e a continuidade do processo de liberalização política dependia também do sucesso e dos resultados das medidas econômicas, coube a este conter os conflitos internos para dar continuidade à estratégia proposta.

Segundo as autoras, “nem o Estado nem as empresas estatais apresentavam a autonomia financeira requerida pelo II PND” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.91). A oposição ao projeto aumentava à medida que também cresciam as acusações de estatização econômica promovida pelo governo. Dessa forma, a expansão das empresas estatais se dava rodeada de contradições e obstáculos, fatos que demonstrariam ou comprovariam a existência de uma estrutura “tipicamente neopatrimonial”, evidenciada pelo esforço central em promover uma “nova etapa desenvolvimentista” apesar da situação interna e externa desfavorável a implantação de medidas nesse sentido.

A partir de 1975, o país passou a apresentar desequilíbrios econômicos evidenciados pela inflação e pela situação do Balanço de Pagamentos. Além disso, a elevação da taxa de juros desagradou o setor privado, fazendo com que o Estado promovesse créditos subsidiados, afetando a dívida interna. Essa situação de endividamento externo com apadrinhamento das empresas nacionais se mostrou mais agressivo, segundo as autoras, do que a própria implantação da indústria pesada no país. Em 1982 a situação era de explosão da dívida externa e de “encilhamento financeiro geral”. Assim, “a crise socioeconômica brasileira da década de 80 teve sua origem, *grosso modo*, com o II PND” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.92).

O Estado passou a utilizar medidas ambíguas para realizar seu processo de expansão centralizadora, a fim de preservar a lealdade de grupos de interesse. Como resultado, o peso da crise da década de 1980 foi distribuído de forma desigual na sociedade, privilegiando o empresariado privado nacional. As autoras reforçam a idéia de que o plano seria “politicamente determinado”, regido por uma racionalidade substantiva e orientado por grupos de interesses. Apesar de o Governo Geisel ser menos autoritário que o Médici, “a estrutura de dominação do país ainda possuía fortes características neopatrimonialistas”. Isto pode ser comprovado pelo fato de o

Estado ter comandado mais uma nova etapa do processo de industrialização do país (destaque para o papel das estatais na “implantação de setores básicos do II PND); pela tendência de o Estado tentar atender as demandas de diferentes grupos de interesse ao longo do plano; e pela estatização da dívida e adoção de políticas que desencadearam na transferência de renda para o setor privado.

No decorrer da implementação do II PND, o Estado teria promovido um “processo de expansão desordenado e centralizado”, resultando na fragilização financeira do setor público, via endividamento interno e externo. Este tipo de modernização promovida teria se dado com características próprias do neopatrimonialismo, fazendo com que o processo fosse sentido de maneira diferente entre os setores da sociedade. As camadas à margem do centro pouco teriam absorvido dos benefícios alcançados, ao contrário do empresariado nacional. Outro ponto crítico seria que, “a transição política brasileira não se traduziu em consolidação efetiva da democracia” (AGUIRRE; SADDI, 1997, p.96).

Saddi e Aguirre (1997) analisam o II PND considerando-o com características neopatrimonialistas, mas estas, conforme as próprias autoras tratam, seriam características estruturais da sociedade, não se restringindo somente ao período do plano, mas sim de toda formação histórica do capitalismo no Brasil. Dessa forma, o argumento mostra-se de caráter dúbio, pois tenta explicar um processo específico da economia brasileira e repleto de singularidades através de um caráter geral estrutural (FONSECA; MONTEIRO, 2008). Outrossim, a meta de distender do regime autoritário, mesmo que para isso fosse necessário inicialmente aumentar o grau de centralização do Estado, associado à continuidade do processo de substituição de importações e à expansão de investimentos fora do eixo principal da economia, não torna o plano politicamente determinado, como defende a abordagem.

Além destes pontos, as autoras não levam em consideração que o planejamento econômico é movido por motivações políticas, mas isso não isenta a sua racionalidade econômica. Ou seja, nada impede que o II PND possua tanto racionalidade política quanto econômica. Apesar desses pontos, Saddi e Aguirre tem grande mérito em tentar desvendar as razões que levaram o Governo Geisel a optar pelo II PND, mesmo que, para isso, pouco considerem a conjuntura interna e externa e os condicionantes impostos por ela.

7 A CRÍTICA A AGUIRRE: A INTERPRETAÇÃO DE FONSECA E MONTEIRO

Fonseca e Monteiro (2008) abordam a racionalidade tanto política como econômica do II PND, argumentando que estas se apresentam de forma compatível e, entrelaçadas, uma influenciando diretamente a outra, sendo impossível compreender o modo de ser de uma sem ser avaliada a outra. Os autores põem à prova a interpretação de Aguirre (1997) a respeito do plano, destacando a classificação do Estado, no período, como neopatrimonialista e a irracionalidade política dos projetos que teriam sido “politicamente determinados”.

Para os autores, desde que foi divulgado, o II PND foi alvo de discussões. Como as propostas centrais visavam modificar a rota do desenvolvimento econômico brasileiro, através do aumento da capacidade energética e do incentivo à produção de insumos intermediários e de bens de capital, o plano parecia deslocado do contexto que se apresentava a partir de 1974. Os projetos, que exigiam forte presença estatal, e a opção de continuidade do processo de substituição de importações divergiam drasticamente das alternativas optadas por diversos países. Enquanto a recessão era a tentativa de ajustamento da maioria dos governos, o Brasil decidiu continuar a aceleração da economia, reconhecendo os obstáculos ao desenvolvimento do país.

Diversos críticos surgiram durante a execução do plano, como os opositores do regime que evidenciavam o seu caráter autoritário, como Carlos Lessa (1978), o qual considerava as medidas uma tentativa de manter “a ideologia do Brasil potência” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.29). Já Maria da Conceição Tavares, em 1976, declarou que o plano não passava de uma “ideologia do desenvolvimento”. Para Delfim Netto, a redução no nível da atividade econômica a fim de enquadrar a economia à nova conjuntura seria a opção correta. A revista Visão e o Jornal o Estado de São Paulo, por sua vez, denunciavam a “estatização” da economia. Até mesmo o empresariado, que apoiava o regime militar desde 1964, começou a mostrar-se contrário ao aumento da presença estatal. Essas variadas correntes críticas ao plano levaram Fonseca e Monteiro (2008) a indagar qual teria sido a racionalidade do II PND, ou seja, o que teria levado o Governo Geisel a escolher a

continuidade do crescimento, apoiados em projetos de grande porte e com maior centralização do poder do Estado.

Castro e Souza (1985) são citados pelos autores, como “a mais bem sucedida defesa do II PND” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.29). Estes argumentam que os superávits da Balança Comercial no Governo Figueiredo foram resultado dos “investimentos substitutivos de importações em setores de *tradeables* da época do II PND, os quais, uma vez maturados, resultaram num aumento de exportações e queda das importações, inclusive de petróleo” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.30). Isto comprovaria que o plano fora adequado para o período e que as mutações ocorridas no processo de industrialização brasileiro resultaram numa mudança estrutural da economia brasileira.

Essa análise foi contestada por Aguirre e Saddi (1997) que, conforme já mencionado no capítulo anterior, questionavam a racionalidade econômica do plano e, a partir do conceito de neopatrimonialismo, e defenderam que este foi “politicamente determinado”. Sendo assim, o II PND possuiria uma racionalidade substantiva, típica das ações autoritárias e patrimonialistas do Estado e enraizadas no processo de formação histórica do país. Para Fonseca e Monteiro (2008), as autoras merecem mérito por indagar as motivações ou determinações políticas do plano, porém o fazem apenas por meio de variáveis estruturais de longo prazo, o que não é capaz de extrair os dilemas e obstáculos impostos por uma conjuntura específica. Esta tentativa de reconstituição das motivações políticas revela-se um problema de ordem metodológica, uma vez que a racionalidade econômica, no sentido utilizado por Castro e Souza, só “pode ser detectada e desvendada *ex-post*” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.31), já o questionamento das razões de determinada opção política ser escolhida se dá *ex-ante*, independentemente dos resultados que poderão ser ou não alcançados. Dessa forma, a análise se torna insuficiente para revelar as motivações, dadas as inúmeras possibilidades que a conjuntura do período analisado oferecia.

Para os autores, as decisões políticas que levaram à opção pela continuidade do crescimento acelerado se dão, a princípio, pelos condicionantes da própria conjuntura. Para tanto, apóiam-se no fato de o II PND e a proposta de abertura política fazerem parte de um mesmo processo. Sendo assim, numa primeira hipótese, não há porque contrapor a racionalidade econômica da racionalidade política, pois 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, abalada pela crise do Milagre” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.31). Uma segunda hipótese proposta pelos autores afirma, para reconstituir as motivações do II PND, ambas racionalidades estejam associadas, não podendo ser analisadas de forma excludente.

Desenvolvendo a primeira hipótese, os autores consideram que Aguirre e Saddi (1997) abordam o neopatrimonialismo como uma característica estrutural da sociedade, não sendo restrita a um período específico. Essa forma de dominação, associada à racionalidade substantiva que o Estado possuiria, confeririam ao II PND um caráter “politicamente determinado”, sendo motivados por questão não puramente econômicas. Para Fonseca e Monteiro (2008), o neopatrimonialismo, como categoria teórica, é apropriado e pode ser utilizado para descrever a natureza do Estado; contudo é limitado para explicar um fato em determinada conjuntura econômica. Esta seria uma característica enraizada na estrutura do país, aparecendo em diversos períodos históricos, não podendo ser utilizada para explicar o II PND especificamente.

A utilização de uma “estrutura de dominação” neopatrimonilista, para os autores, “como variável determinante de explicação da forte presença do Estado durante o período nacional-desenvolvimentista é altamente questionável” (2008, p.34), uma vez que esta seria necessária para viabilizar o processo de substituição de importações também em outros países, já que este processo ocorreu não apenas no Brasil, mas em vários países da América Latina na mesma época. Sendo assim, o cenário econômico e político “pós-milagre” é condicionante essencial da formulação e da implementação do II PND. Se o neopatrimonialismo fosse determinante para explicar o crescimento do II PND, como entender a opção do governo logo posterior a ele, no início dos anos 1980, a optar pela recessão? Variáveis estruturais, afirmam os autores, dificilmente dão conta da explicação das opções dos *policemakers* em dada conjuntura, pois estas dependem de uma série de variáveis, muitas delas de caráter conjuntural.

Quanto à racionalidade política, os autores, recorrendo a Max Weber, analisam a busca pela legitimidade do regime militar desde sua implantação em 1964. No II PND se apresenta com ainda mais força a contradição que acompanhou

o regime até seu término: o fato de o Estado ser uma “ditadura cuja razão de ser consistia em “salvar a democracia” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.35). Com a definição de Geisel como presidente, há a deflagrada defesa de uma abertura gradual do regime, que se evidencia em seus discursos, antes mesmo do anúncio do II PND, e através da sua aproximação com Golbery, que viria ser o chefe da Casa Civil. Os impasses da conjuntura a partir de 1974 são cruciais para que seja possível desvendar as motivações políticas do plano, sendo este posterior cronologicamente à proposta de distensão.

A tentativa de legitimação do regime, que era um ponto de gargalo desde seu princípio, tornou-se inadiável com o fim do “milagre”. A situação econômica de restrições e limitações ao crescimento, num cenário oposto ao governo anterior, “era ao mesmo tempo barreira e motivação da necessidade de assentar a legitimidade do regime em novas bases” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.39). A distensão deixaria de ser apenas uma proposta ideológica do grupo da Sorbonne, linha mais branda do regime militar que reconhecia a necessidade de institucionalização do governo, e passaria a ser uma exigência da conjuntura. Essa busca pela legitimidade que se apresenta ao longo do regime revela a sua característica racional-legal, contrapondo o argumento de Aguirre e Saddi que descrevem o Estado com uma racionalidade substantiva. A expectativa de reconhecimento do regime é marcada no Governo Geisel pela sua institucionalização, mesmo sem abrir mão do autoritarismo, ou seja, a necessidade de centralizar ainda mais o poder para distendê-lo gradualmente. Dessa forma, a intenção e o empenho do governo em legitimar o regime não só caracterizam uma tentativa de dominação racional-legal, como também é indissociável do projeto de distensão política.

Aguirre e Saddi questionam a abordagem de Castro e Souza (1985) quanto à racionalidade econômica do II PND recorrendo a Bonelli e Malan (1976). Segundo as autoras, para Bonelli e Malan os problemas da economia não advinham apenas de um desequilíbrio no Balanço de Pagamentos resultante do primeiro choque do petróleo. Por isso, eram necessárias soluções de longo prazo, que convergiriam aos objetivos do II PND. Para Fonseca e Monteiro (2008), as autoras realizam uma interpretação equivocada em dois sentidos. O primeiro diz respeito à política de curto prazo: Bonelli e Malan identificam que os desequilíbrios nas contas externas refletiam um desequilíbrio estrutural da economia, exigindo “mudanças de maior

envergadura, ou de longo prazo” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.40), diferentemente do que Aguirre e Saddi argumentam.

O segundo diz respeito à política de longo prazo. As autoras defendem que Bonelli e Malan discordam de Castro e Souza em relação à racionalidade econômica do II PND, no que diz respeito à continuidade do processo de substituição de importações. Contudo, o que ocorre é uma discussão em relação à intensidade com que essa política de substituição deveria ser executada. Bonelli e Malan contribuem “no sentido de mostrar que o problema não é apenas o de poupar divisas via substituição de importações, mas também de aumentar a produção de bens exportáveis, o que reforça, e não se choca, com a tese defendida por Castro e Souza” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p. 40).

Para Fonseca e Monteiro (2008), a proposta de distensão e o II PND são dois “projetos de alteração de rumos” que se valeram do aumento do autoritarismo para sua execução, representado pelo papel do Presidente. Esta situação gerou no curto prazo diversas resistências e apresentou uma dubiedade tanto política quanto econômica. Este comportamento se observa na composição da equipe, que mesclava defensores da ortodoxia e defensores do nacionalismo e da priorização do crescimento, e no próprio “*stop and go*, o qual sugere o dilema entre crescimento e estabilidade num período de inflação ascendente” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.40).

Para os autores, o fato de o caráter “estatizante” do plano e a descentralização de investimentos terem proporcionado um “compartilhamento do poder por parte do centro político com os segmentos regionais” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.41) não é contraditório. Todavia, segundo Aguirre e Saddi (1997), esta descentralização teria a finalidade de cooptar as oligarquias regionais e seria a característica maior de identificação do Estado como neopatrimonialista, valendo-se da racionalidade substantiva e não da racional-legal. Contudo, esta prática, para Fonseca e Monteiro (2008), não é exclusiva do II PND. No Estado Novo, o mesmo fenômeno foi verificado. Além disso, uma dominação patrimonialista exige lealdade entre os grupos envolvidos e o centro, o que não se verifica no período de execução do II PND, uma vez que dentro do próprio governo havia pontos de divergência, principalmente quanto à abertura política. Parte do

empresariado nacional é outro exemplo de resistência ao plano, por ser contrário à “estatização” da economia.

Para os autores, considerar o II PND um processo de “acomodação”, negligencia politicamente a questão da institucionalização do regime. Do ponto de vista econômico, estaria se ignorando que o redimensionamento dos investimentos da economia, diversificando o parque industrial e criando novas alianças, representava uma alteração de rota para a economia do país. Isto atenderia a objetivos de longo prazo e pretendia superar o cenário de crise através da transformação.

A racionalidade econômica do II PND seria, conforme Castro e Souza salientam, o atendimento de um objetivo maior: a manutenção das taxas de crescimento econômico, entendendo que, para tornar isso possível, fazia-se necessário a alteração “dos rumos do desenvolvimento brasileiro” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.43). Segundo os autores, a decisão e o ato de planejar possuem motivações políticas, porém sem excluir a sua racionalidade econômica. Dessa forma, a descentralização dos investimentos não pode ser explicada apenas por motivações políticas, uma vez que a finalidade desta medida era alterar a matriz energética e de insumos básicos do país, ou seja, dependiam diretamente da localização das fontes de matérias-primas e recursos energéticos disponíveis, o que fugia do eixo-central do desenvolvimento industrial. Isto coloca por terra a defesa que a descentralização de investimentos do II PND possuiu um molde exclusivamente neopatrimonialista. O diagnóstico de a crise energética como estrutural e não temporária marcou o caráter inovador do plano e fomentou a alteração do padrão de desenvolvimento e a continuidade do processo de substituição de importações, o que não colide com a racionalidade política, e sim, a reforça, mesmo que para isso tenha exigido inicialmente o aumento da autoritarismo do Estado a fim de implementar uma abertura gradual do regime.

Partindo-se dos “condicionantes políticos” do plano, os autores afirmam que o II PND foi “politicamente determinado”, no sentido de admitir que não era mais possível a busca de coesão para o regime apoiado no crescimento econômico expressivo, frente a conjuntura que se apresentava a partir de 1974. Dessa forma, o plano teve como meta manter o crescimento, mas favorável a mudanças políticas, via distensão. Não se nega que o plano tenha tido problemas de execução e

financiamento, tendo impacto nas dívidas interna e externa e na inflação. A questão da racionalidade, contudo, “significa que o plano se assentava em um diagnóstico da economia brasileira, explicitava seus impasses estruturais e conjunturais e, a partir deles, fundamentava a necessidade de executar um conjunto de investimentos” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.45).

Não se tratava, portanto, da mera retomada de crescimento, uma vez que houve o reconhecimento da existência de uma crise não passageira e de um problema energético estrutural, os quais exigiam o redimensionamento nos “rumos da industrialização brasileira, ao priorizar a industrialização pesada, os *tradeables* e a alteração da matriz energética, cujo impacto na estrutura do balanço de pagamentos nos anos seguintes parecem inquestionáveis” (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.45). Sendo assim, o II PND possuiu motivações políticas, mas sem excluir a sua racionalidade econômica. Uma só pode ser entendida em associação com a outra, o que caracteriza os condicionantes de qualquer planejamento, negando a tese de Aguirre e Saddi quanto à irracionalidade política do plano decorrente de sua caracterização neopatrimonial. As características de longo prazo, enraizadas na economia brasileira, não são capazes, por si só, de explicar uma conjuntura específica em determinado momento histórico, como os autores pretenderam demonstrar.

8 CONCLUSÃO

A racionalidade do II PND fundamenta-se no diagnóstico de que, conforme o novo cenário que se configurava, a economia brasileira enfrentava impasses estruturais não passageiros. Sendo assim, o modelo de crescimento adotado até então não seria mais sustentável. O esgotamento do acesso fácil a financiamentos internacionais e a significativa dependência financeira e energética do exterior evidenciam possíveis pontos de estrangulamento para o país. Os empecilhos conjunturais e estruturais exigiam a execução de um conjunto de investimentos a fim não apenas de retomar o crescimento acelerado, mas de redimensionar a trajetória do desenvolvimento industrial, priorizando setores de insumo e bens de capital e possibilitando a criação de uma matriz energética interna capaz de garantir a possibilidade de crescimento econômico com menor dependência de fontes externas de energia.

Os condicionantes políticos do II PND revelam o reconhecimento de que não era mais viável a tentativa de legitimar o regime militar através do desempenho econômico excepcional, como o verificado no “milagre brasileiro”. As mudanças políticas e a distensão do regime, conforme a conjuntura a que Geisel era apresentado, poderiam ser viabilizadas com a manutenção do crescimento econômico, buscando-se a coesão e “a legalização do regime autoritário através de mecanismos de dominação racional, com a adoção de regras formais do estado de direito”. (FONSECA; MONTEIRO, 2008, p.45)

Ao se contrapor as análises de diferentes autores a respeito do plano, é possível visualizar que, conforme a “lente” de que o pesquisador se vale, uma mesma realidade pode ser interpretada de diversas formas. Enquanto Ricardo Carneiro (2002) considera o plano desarticulado e incapaz de atender aos seus objetivos, tornando a economia brasileira mais vulnerável ao mercado externo e fragilizando o Balanço de Pagamentos, Castro e Souza (1985) observam que o II PND promoveu uma mutação na estrutura produtiva. O longo período de maturação dos investimentos, conforme já apresentado neste trabalho, evidenciara resultados na década de 1980, sendo responsáveis, juntamente à continuidade da substituição de importações, pelos superávits na Balança Comercial de 1983. Este fato não é

analisado por Carneiro (2002), uma vez que sua argumentação a respeito do plano é limitada ao período de 1974 a 1980.

A racionalidade econômica contestada por Carneiro (2002) e defendida por Castro e Souza (1985) é evidenciada não exatamente nos resultados, mas sim nas motivações da formulação do plano e de seus diagnósticos. O reconhecimento de uma crise não passageira configurou-se na oportunidade de alterar a estrutura industrial, diversificando investimentos e construindo uma matriz energética significativa para o embasamento do desenvolvimento industrial das décadas seguintes. O incentivo da industrialização pesada a fim de suprir a carência desses bens no mercado interno e de desconfigurar o perfil concentrador de renda provindo da expansão industrial brasileira revelam não só a racionalidade do plano, mas a sua tentativa audaciosa de evitar o ajustamento econômico recessivo, adotado por diversos países da América Latina. O consenso nas abordagens é o reconhecimento de problemas de financiamento que jogaram para o futuro parte do custo, como o aumento da inflação e o crescimento das dívidas internas e externas. Isto, contudo, não se verifica como uma “fuga” ou uma irracionalidade do II PND, uma vez que, dado as limitações impostas pela conjuntura, o plano foi coerente em suas prioridades, embora tenha fracassado em parte das propostas, principalmente na estratégia social.

Da mesma forma, o plano pode ser visto como “politicamente determinado”, como defende Aguirre (1997) ou dotado de mecanismos de dominação legal, como argumentam Fonseca e Monteiro (2008), dependendo dos aspectos que são considerados ou excluídos da abordagem. Para Aguirre (1997), o II PND foi imbuído de uma racionalidade substantiva, típica das raízes neopatrimonialistas do Estado Brasileiro, cuja superação da crise de autoridade ocorreria através da cooptação das oligarquias rurais, sob a proposta oficial de “distribuição regional de renda”. A fragilização financeira do setor público, através do endividamento interno e externo, teria ocorrido por meio da expansão desordenada e centralizada promovida pelo próprio Estado. Sendo assim, o II PND seria não só irracional politicamente, mas também economicamente. Por sua vez, Fonseca e Monteiro (2008) evidenciam que o neopatrimonialismo é característica geral e estrutural da sociedade, oriundo da formação histórica do capitalismo no Brasil. Ou seja, o argumento principal da autora provém de uma característica de longo prazo, sendo insuficiente para explicar ou

justificar por si só um plano econômico específico, sem ser analisada a conjuntura e as limitações impostas por esta. Sendo assim, ocorreu a tentativa de legitimar o regime e buscar coesão, o que advinha desde 1964, mas isto não exclui a racionalidade econômica do plano, uma vez que como um “ato de planejamento”, o II PND foi dotado tanto de condicionantes políticos quanto de metas econômicas.

A ótica ou a perspectiva que o pesquisador utiliza para a análise do II PND contribui definitivamente para fomentar polêmicas e discussões acaloradas. Como qualquer plano econômico e, principalmente, por configurar-se como de médio e longo prazo, o II PND teve um custo pela implantação e por metas não atendidas; contudo, em um balanço, as alterações promovidas na economia brasileira foram herança positiva para o governo seguinte. A mudança da estrutura produtiva que viabilizou a conclusão do processo de substituição de importações e o “fechamento da matriz industrial”, para usar a expressão de Castro e Souza (1985), conduziu o país a uma nova etapa da industrialização. A possibilidade de competição no mercado internacional e a busca por um novo paradigma industrial foram resultados diretos das medidas propostas pelo II PND, configurando uma mutação, como sugerem estes autores. Contudo jogando para o futuro parte do preço advindos dos problemas de financiamento, o que confere em parte razão para seus críticos.

O que é de ordem maior da análise do plano neste trabalho, portanto, não são necessariamente os sucessos ou fracasso de suas medidas, mas as razões ou motivações que permitiram a elaboração do diagnóstico formulado pelo plano. Sendo assim, o II PND foi dotado racionalidade econômica e política, não representando uma afirmação desesperada do ufanismo militar, mas uma tentativa de utilizar as limitações impostas por uma crise estrutural, e não apenas conjuntural, para promover uma alteração produtiva corajosa e a legalização do regime autoritário, por meio de uma distensão gradual. Sendo assim, tanto a racionalidade econômica quanto a política devem ser entendidas conjuntamente, uma influenciando diretamente a outra, não podendo ser observadas em esferas isoladas.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; SADDI, Fabiana da Cunha. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.17, n.4, p. 78 – 98, out./nov. 1997.
- ARIDA, Pérsio; RESENDE, André Lara. Recessão e taxa de juros: o Brasil nos primórdios da década de 80. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.5, n.1, p. 5 - 20, jan/mar. 1985.
- BACHA, Edmar. L. **Choques externos e perspectivas de crescimento: o caso do Brasil 1973/ 89**, in **Pesquisa e Planejamento Econômico**. V. 14, n.3, p. 583 – 622, dez 1984.
- BAER, Werner. A retomada da inflação no Brasil: 1974 – 1986. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 7, n.1, p. 31 - 71, jan/mar. 1987.
- BARROS, José Roberto Mendonza de; GOLDENSTEIN, Lídia. A avaliação do processo de reestruturação industrial brasileiro. **Revista de Economia Política**. v.17, n.2, p. 12 - 31, abr/jun. 1997.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do segundo plano nacional de desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 7, n.2, p. 66 – 80, abr/jun. 1987.
- BONELLI, Rodrigo; MALAN, Pedro. **Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil nos anos 70 aos anos 80**. Rio de Janeiro: Ipea/ Inpes, 1983.
- BRASIL (1974). II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975 – 79). Brasília: Imprensa Oficial
- BRESSER-Pereira, Luís Carlos. **O colapso de uma aliança de classes**. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- BRESSER-Pereira, Luís Carlos. Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.7, n.4, p. 5 – 22, out/dez. 1987.

BRESSER-Pereira, Luís Carlos. Os dois congelamentos de preços no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.8, n.4, p. 48 - 66, out/dez. 1988.

CARNEIRO, Dionísio.D. **Crise e esperança: 1974 – 1980**. In: Abreu, M. de P. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira do último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP. 2002

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FIORI, José Luís. Para repensar o papel do estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.12, n.1, p. 76 – 89, jan/mar. 1992.

FISHLOW, Albert. A crise da dívida: uma perspectiva mais a longo prazo. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.5, n.3, p. 26 - 49, jul/set. 1985..

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. V. 16, n.3, dez. 1986.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra Fonseca; MONTEIRO, Sérgio Marley Modesto. O estado e suas razões: o II PND. **Revista de economia Política**. São Paulo, v. 28, n.1, jan/mar. 2008.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel, *in* KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva. p. 41 – 101. 1999

HERMANN, Jenifer, *in* GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Economia brasileira contemporânea (1945 – 2004)**. São Paulo: CAMPUS. p. 69 – 114. 2005.

LESSA; Carlos. Visão crítica do II plano nacional de desenvolvimento. **Revista Tibiriçá**. São Paulo, ano II, jan/mar. 1977.

MACARINI, José Pedro. Crise e política econômica: o governo Figueiredo (1979 – 1984). **Texto para discussão IE/ UNICAMP**. São Paulo, n.144, jun. 2008.

SADDI, Fabiana da Cunha. Política e economia no federalismo do governo Geisel. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v.23, n.2, p. 28 – 46, abr/jun. 2003.

SUZIGAN, Wilson. Estado e industrialização no Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 8, n.4, p. 5 - 16, out/dez. 1988.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**. v.18, n.2, p. 133 – 144, abr/jun. 1998.