

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

PEDRO HENRIQUE PRATES CATTELAN

**O ESFORÇO EXPORTADOR DO II PND:
OBJETIVOS E RESULTADOS**

Porto Alegre

2023

PEDRO HENRIQUE PRATES CATTELAN

**O ESFORÇO EXPORTADOR DO II PND:
OBJETIVOS E RESULTADOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, na área de concentração Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra
Fonseca

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Cattelan, Pedro Henrique Prates
O esforço exportador do II PND : objetivos e resultados / Pedro Henrique Prates Cattelan. -- 2023.
124 f.
Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Exportações brasileiras. 2. II PND. 3. Exportações na década de 1980. 4. Esforço exportador. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

PEDRO HENRIQUE PRATES CATTELAN

**O ESFORÇO EXPORTADOR DO II PND:
OBJETIVOS E RESULTADOS**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, na área de concentração: Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de novembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca — Orientador

UFRGS

Prof.^a Dr.^a Eliane Cristina de Araújo Sbardellati

UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro

UFRGS

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão

UFPR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à sociedade brasileira. Por meio de uma universidade pública de qualidade, a UFRGS, e de instituições de fomento à pesquisa, como o CPNQ, ela permitiu o aprofundamento dos meus estudos e a elaboração deste trabalho. Espero retribuir o investimento feito em minha educação, contribuindo com o desenvolvimento do Brasil.

Ao professor e orientador Pedro Fonseca, que, além das excelentes aulas durante a graduação e a pós-graduação, orientou este trabalho de forma presente e minuciosa.

Aos professores Eliane Araújo, Sérgio Monteiro e Ivan Salomão, integrantes da banca de avaliação, por seu tempo e atenção dedicados a este trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFRGS, por garantir um curso de qualidade mesmo virtualmente, durante a pandemia. Agradeço aos professores e às professoras do programa pelas ótimas aulas (e compreensão nesses tempos sombrios) e à secretaria, por sempre responder com prontidão quaisquer dúvidas.

Aos meus pais, aos meus avós e à minha família, que sempre me apoiaram durante o mestrado.

Ao Luís Felipe, que contribuiu com a obtenção dos dados utilizados neste trabalho.

Aos meus amigos e às minhas amigas, pela companhia e pelo apoio durante a pós-graduação.

Ao grande amigo Bruno Gomes Guimarães, por ter revisado e formatado minuciosamente a presente dissertação.

À turma ingressante na pós-graduação do PPGE-UFRGS em 2020. Apesar de nossa convivência ter sido prejudicada pela pandemia, os colegas foram importante parte dessa trajetória.

Aos colegas da 1889, pela compreensão e pelas folgas para que eu pudesse concluir esta dissertação.

À Letícia, por todo o suporte e orientações durante toda essa trajetória.

Ao Bonifácio, por toda companhia durante o mestrado e a escrita desta dissertação. Com certeza, teria sido um processo muito mais estressante sem ele deitado dormindo ao meu lado.

À Júlia. Um pequeno pedaço de texto é muito pouco para expressar a gratidão que tenho. Obrigado por estar do meu lado durante esses últimos anos, por sempre ajudar nos momentos difíceis e por comemorar junto as conquistas durante esse período. Obrigado pela compreensão pelos eventos perdidos por causa do mestrado. Agora terei mais tempo (e energia) para ti e para o Buni. Enfim, obrigado por existir, linda.

RESUMO

O presente trabalho analisa o esforço exportador do II Plano Nacional de Desenvolvimento e seus efeitos nas exportações entre 1974 e 1989. O objetivo da análise é evidenciar a centralidade das vendas externas na estratégia do II PND, bem como a sua contribuição para a mudança estrutural na pauta exportadora no período. O plano deu grande ênfase para as vendas externas, as considerando fundamentais para reduzir a restrição externa ao crescimento, para diminuir a dependência de poucos produtos e mercados e para o desenvolvimento econômico do país. Além do crescimento do valor exportado, buscou-se também a mudança qualitativa da pauta exportadora, com maior participação de produtos manufaturados e com maior valor agregado, e a diversificação de mercados. Assim, durante o período do II PND, foram implementadas medidas para promover as exportações, como incentivos e subsídios, investimentos produtivos e a diplomacia comercial. Conforme os dados apresentados neste trabalho, esse esforço alterou a pauta exportadora brasileira, com efeitos notados principalmente ao longo da década de 1980, com a maturação de projetos do plano. As vendas externas de bens intermediários, prioridade do plano, destacaram-se por seu expressivo crescimento e ganho de participação na pauta. São exemplos os produtos metalúrgicos, petroquímicos e do setor de papel e celulose. Contudo, o desempenho exportador dos bens de capital não foi tão positivo, pois não se sustentou ao longo da década de 1980. Ademais, identificaram-se aspectos negativos do esforço exportador do plano, como seu alto custo e a defasagem tecnológica dos produtos brasileiros.

Palavras-chave: II Plano Nacional de Desenvolvimento. Exportações brasileiras. Esforço exportador. Exportações no II PND. Exportações na década de 1980.

ABSTRACT

This paper examines the II National Development Plan's (II NDP) export effort and its effects on foreign sales between 1974 and 1989. The purpose of this analysis is to highlight the centrality of exports in the II NDP strategy, as well as its contribution to the structural change in Brazilian exports. Foreign sales were considered fundamental to reduce the external restriction on growth, to reduce the dependence of a few products and markets and to the country's economic development. In addition to the growth of the exported value, a qualitative change in the exports was also sought, through a larger share of manufactured products with greater added value. Thus, during the period of the II NDP, measures were implemented to promote exports, such as incentives and subsidies, productive investments and commercial diplomacy. According to the data presented in this paper, this effort affected Brazilian exports, with effects noted mainly during the 1980s, as many of the plan's projects started its operations. Foreign sales of intermediate goods, a priority of the plan, stood out for their expressive growth, both in absolute and relative terms. However, the export performance of capital goods was not so positive, as parts of its gains were reversed throughout the 1980s. In addition, negative aspects of the plan's export efforts were identified, such as its high costs and the low level of technology in products exported.

Keywords: II National Development Plan. II NDP. Brazilian exports. Export effort. Exports in the II NDP. Brazilian exports in the 1980s.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — Participação de produtos manufaturados e básicos nas exportações brasileiras entre 1962 e 1999 (em % das exportações totais).....	17
Gráfico 2 — Exportações Brasileiras entre 1950 e 1996: índices de valor, de <i>quantum</i> e preço.....	18
Gráfico 3 — Valor das Exportações Brasileiras entre 1974 e 1989 (em US\$ mi).....	57
Gráfico 4 — Índices das Exportações Brasileiras entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	58
Gráfico 5 — Participação do comércio exterior no PIB brasileiro entre 1960 e 2000 (em %).....	60
Gráfico 6 — Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais entre 1960 e 2000 (em %).....	62
Gráfico 7 — Valor das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1964 e 1989 (em US\$ mi).....	63
Gráfico 8 — Índices de <i>quantum</i> das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	64
Gráfico 9 — Exportações Brasileiras de Manufaturados por seção da CUCI entre 1974 e 1988 (em US\$ mi).....	65
Gráfico 10 — Participação de Manufaturados no Total das Exportações entre 1970 e 1993 (em %).....	66
Gráfico 11 — Índices-preço das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	67
Gráfico 12 — Valor das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso, 1974–1989 (US\$ mi).....	69
Gráfico 13 — Índices das Exportações Brasileiras de Bens de Capital entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	70
Gráfico 14 — Exportações brasileiras dos setores Café, Agropecuária e Açúcar entre 1974 e 1982 (em US\$ mi).....	75
Gráfico 15 — Índices de <i>Quantum</i> das Exportações dos Setores Café, Agropecuária e Açúcar entre 1974 e 1982 (1979 = 100).....	76
Gráfico 16 — Exportações brasileiras dos setores Óleos Vegetais e Beneficiamento de Produtos Vegetais entre 1974 e 1982 (US\$ mi).....	76
Gráfico 17 — Índices de <i>Quantum</i> das Exportações Brasileiras dos Setores de Óleos e Produtos Vegetais entre 1974 e 1982 (1979 = 100).....	77
Gráfico 18 — Exportações Brasileiras dos setores Têxtil e Calçados entre 1974 e 1982 (US\$ mi).....	78

Gráfico 19 — Índices de Quantum das Exportações Brasileiras dos Setores Calçados e Têxtil entre 1974 e 1982 (1979 = 100).....	79
Gráfico 20 — Exportações Metalúrgicas do Brasil entre 1974 e 1989 (em US\$ mi).....	80
Gráfico 21 — Índices-preço das Exportações Metalúrgicas do Brasil entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	81
Gráfico 22 — Índices de <i>Quantum</i> das Exportações Metalúrgicas do Brasil entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	82
Gráfico 23 — Exportações Brasileiras do Setor Refino de Petróleo e Petroquímica entre 1974 e 1989 (em US\$ mi).....	83
Gráfico 24 — Índices das Exportações Brasileiras do Setor de Refino de Petróleo e Petroquímica entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	84
Gráfico 25 — Exportações Brasileiras do Setor Celulose, Papel e Gráfica entre 1974 e 1989 (em US\$ mi).....	85
Gráfico 26 — Índices das Exportações brasileiras do setor de Celulose, Papel e Gráfica entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	86
Gráfico 27 — Exportações brasileiras dos setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (em US\$ mi).....	87
Gráfico 28 — Índices de <i>Quantum</i> dos setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	88
Gráfico 29 — Índices-preço dos Setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (1979 = 100).....	89
Gráfico 30 — Exportações Brasileiras do Setor Extrativa Mineral entre 1974 e 1989 (US\$ mi)	89
Gráfico 31 — Índices das Exportações Brasileiras do setor Extrativa Mineral entre 1974 e 1989 (1979=100).....	90

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 — 10 maiores participações no total exportado em anos selecionados	73
Quadro 2 — 10 maiores parceiros comerciais do Brasil em anos selecionados	92
Quadro 3 — Exportações Brasileiras de Produtos Químicos (seção 5 da CUCI), por destino, em anos selecionados	94
Quadro 4 — Exportações Brasileiras de Máquinas e Equipamentos de Transporte (seção 7 da CUCI), por destino, em anos selecionados	95
Quadro 5 — Exportações Brasileiras de Navios, Barcos e Peças, por destino, em períodos selecionados	96
Quadro 6 — Exportações Brasileiras de Aeronaves e Peças, por Destino, em períodos selecionados	97
Quadro 7 — Crescimento e Mudança de Participação por Setor na Pauta Exportadora Brasileira, em ordem decrescente, em períodos selecionados (em % das exportações totais).....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 — Taxas de crescimento do <i>quantum</i> exportado pelo Brasil em períodos selecionados	20
Tabela 2 — Incentivos às exportações de manufaturados (em % do valor FOB das exportações de manufaturados).....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BCB	Banco Central do Brasil
BEFIEX	Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação
BCD	bens de consumo duráveis
BCND	bens de consumo não duráveis
CDI	Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIEX	Comissão de Incentivos das Exportações
Concex	Conselho de Comércio Exterior
CST	Companhia Siderúrgica Tubarão
CUCI	Classificação Uniforme para o Comércio Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FINEX	Fundo de Financiamento à Exportação
FMM	Fundo de Marinha Mercante
FOB	<i>Free on Board</i>
FUNCEX	Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
II	Imposto sobre Importações
IR	Imposto de Renda
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
NIC	Países de Industrialização Recente
OLP	Organização para a Libertação da Palestina
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PIB	Produto interno bruto

PRODECER	Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados
PSI	Processo de Substituição de Importações
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
SGP	Sistemas Gerais de Preferências
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VRA	<i>Voluntary Restrain Agreements</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS ANTES DO II PND	15
1.2	AS EXPORTAÇÕES E O II PND	21
2	O II PND E AS EXPORTAÇÕES: OBJETIVOS E MEDIDAS	24
2.1	CONTEXTOS EXTERNO, INTERNO E HISTÓRICO	24
2.2	O DIAGNÓSTICO DO II PND: A RESTRIÇÃO EXTERNA E AS EXPORTAÇÕES	26
2.3	OS OBJETIVOS E AS METAS PARA AS EXPORTAÇÕES NO II PND	32
2.4	O II PND E SEUS INSTRUMENTOS	36
2.4.1	Os incentivos e subsídios às exportações	36
2.4.2	Os investimentos setoriais	45
2.4.3	A política externa e a promoção das exportações	49
3	OS EFEITOS DO II PND NAS EXPORTAÇÕES DE 1974 A 1989	55
3.1	EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE 1974 A 1979 — ANÁLISE GERAL	57
3.2	EXPORTAÇÕES POR GRAU DE ELABORAÇÃO	62
3.3	EXPORTAÇÕES POR CATEGORIA DE USO	68
3.4	EXPORTAÇÕES POR SETOR	72
3.5	EXPORTAÇÕES POR PARCEIROS COMERCIAIS ENTRE 1974 E 1989	90
3.6	UM BALANÇO DO LEGADO DO II PND PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS	97
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
	REFERÊNCIAS	116
	APÊNDICE A – TABELAS COMPLEMENTARES	123

1 INTRODUÇÃO

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1974, é um dos temas mais controversos da história da economia brasileira. O debate, via de regra, aborda as transformações estruturais da economia, especialmente no âmbito do Processo de Substituição de Importações (PSI) — já que, com a implementação do II PND, encerrava-se essa fase iniciada em 1930 (FONSECA, 2003) —, ou pela perspectiva dos legados negativos do plano, como a “estatização” da economia e o endividamento externo com taxas flutuantes de juros. Outro aspecto que se destaca é a controvérsia sobre a racionalidade do plano e seus objetivos.

Este trabalho propõe o aprofundamento da análise em um aspecto menos abordado nesse debate, mas que é de muita importância para entender o sentido e as consequências do plano: o esforço exportador do II PND. O plano dava uma grande ênfase às exportações. Isso é explicitado nele próprio, ao estipular a meta de crescimento de 20% ao ano para as exportações, maior que qualquer outra meta de crescimento setorial ou do produto interno bruto (PIB) (BRASIL, 1974). Esse aspecto do plano contrasta com políticas econômicas anteriores, que buscaram a industrialização por substituição de importações e cuja ênfase maior era o mercado interno. Assim, o modelo até a década de 1960 era “fechado” e com exportações pouco dinâmicas (TAVARES, 2000). Pode-se afirmar que havia uma tendência de crescimento das exportações, com destaque para a maior participação relativa dos manufaturados na pauta, desde 1964. Contudo, a partir de 1974, houve uma aceleração desse processo, que se consolidou durante a década de 1980. Pode-se elencar uma série de fatores internos e externos responsáveis por isso, sendo o II PND um possível (e provável) elemento.

O plano visava a uma transformação estrutural da economia por meio de projetos de longo prazo, o que afetaria as vendas externas. Como observa Castro (1985, p. 69): “a defasagem entre esforços e resultados é um traço marcante da experiência brasileira de ‘ajuste externo’”. Segundo essa perspectiva, os efeitos dos programas setoriais lançados em 1974 só foram percebidos nas importações em 1983 e 1984. Pode-se estender esse raciocínio para as exportações, que tomariam um tempo ainda maior, dada sua complexidade, pois, além da necessidade da produção excedente, precisa-se de cadeias de comércio e da abertura de mercados. Assim, os efeitos do II PND na pauta exportadora devem ser examinados, em sua totalidade, em meados da década de 1980, principalmente em seus setores-alvo, como nos metais não ferrosos e na petroquímica.

Mesmo autores que defendem a racionalidade econômica do II PND relegam os seus efeitos sobre as exportações a um segundo plano. Na obra “A Economia Brasileira em Marcha

Forçada” — a principal defesa do II PND no debate econômico —, Castro (1985) analisa a melhora das contas externas a partir de 1983, considerando-a um resultado da “estratégia de 74”. Entretanto, embora reconheça que em 1984 a principal contribuição para a melhora do saldo de Transações Correntes veio das vendas externas, o autor considera que isso representava uma “volta à linha de tendência” destas. Isso seria justificado com base em uma “anomalia” de 1982, que apresentou a única retração das vendas externas em quase duas décadas. Assim, um dos principais fatores de crescimento nessa conta nos anos de 1983–84 seria o “elemento ‘corretivo’ de recuperação da tendência de longo prazo” (CASTRO, 1985, p. 26). Em outro trecho, o autor as menciona de forma explícita como um fator secundário: “os resultados alcançados nos mais recentes anos dependem primordialmente da substituição de importações e, *secundariamente*, da contribuição dos grandes programas setoriais, para o aumento das exportações” (CASTRO, 1985, p. 72, grifo nosso).

O trabalho de Castro, por ter sido publicado em 1985, talvez não tenha tido tempo suficiente para captar plenamente a importância do plano na pauta exportadora. Isso pode ser percebido quando o autor aborda o aumento da produção de celulose e metais não ferrosos, “[que] *recentemente* começam a se traduzir em exportações” (CASTRO, 1985, p 56, grifo nosso). O autor enfatiza que, em alguns setores, o programa setorial previa a substituição de importações como um “primeiro estágio”, pois o desenvolvimento da produção de alguns setores tinha o objetivo adicional de aumentar as exportações do país. Isso contribuiria com o “ganho de divisas” resultante do II PND (CASTRO, 1985).

Todavia, é importante considerar que, além do plano, houve diversos outros fatores que induziram ao crescimento e à mudança das exportações a partir de 1974 e durante a década de 1980. Dentre estes, destacam-se as mudanças nos preços relativos; as maxidesvalorizações de 1979 e 1983; a recessão doméstica; os incentivos e subsídios durante o governo de Figueiredo; as transformações na economia mundial; e a retomada econômica dos países industrializados (notadamente, dos Estados Unidos) e de países em desenvolvimento.

O propósito deste trabalho, portanto, é analisar tanto os objetivos quanto os resultados do II PND, incluindo os apenas identificados na década de 1980, em relação às exportações brasileiras. A hipótese central é de que essas foram alteradas pelo II PND, tanto pelo aumento das vendas externas tradicionais como pela introdução de novos produtos na pauta exportadora, bem como por novos mercados. Para fundamentar a análise, foram utilizados dados de comércio exterior elaborados pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX) — disponibilizados pela base de dados Ipeadata (INSTITUTO DE

PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA — IPEA, 2022) —, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e pela base de dados COMTRADE das Nações Unidas (UNITED NATIONS — UN, 2022), especialmente em relação aos setores-chave do II PND. O foco do trabalho são as vendas externas dos setores-alvo do II PND (como petroquímica e siderurgia), visto que outros produtos foram afetados por outras políticas posteriores de estímulo (como as maxidesvalorizações de 1979 e 1983), sendo mais difícil isolar os efeitos diretos do plano.

Além de contribuir ao estudo da história econômica do período, o trabalho justifica-se por outras razões. Na década de 1980, além de ter sido o período de auge da participação da indústria no PIB brasileiro, pela primeira vez na história, a exportação de produtos manufaturados foi maior que a de básicos. Esse ganho de participação de bens de maior valor agregado na pauta exportadora brasileira, como reforça Nonnenberg (2018), foi fruto de diversas políticas públicas que favoreceram a indústria e as vendas externas. Hodiernamente, o Brasil passa por um processo de reprimarização da pauta exportadora e de desindustrialização, com prejuízos para a dinâmica da economia como um todo. Portanto, é importante entender os fatores que levaram ao aumento da participação industrial na pauta exportadora e os benefícios que isso gerou para a economia brasileira. O II PND, como se argumenta ao longo deste trabalho, foi parte essencial desse processo e pode apresentar ensinamentos, tanto por seus êxitos quanto por seus fracassos, para a elaboração de políticas públicas no presente.

1.1 AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS ANTES DO II PND

A fim de compreender os efeitos do II PND nas exportações brasileiras, é necessário entender a evolução destas até 1974 e a sua relação com o desenvolvimento econômico do Brasil no período. O país passava por grandes transformações desde 1930, com uma industrialização baseada na substituição de importações. Isso foi refletido na composição da renda nacional e no emprego, cada vez com maior relevância industrial (GREMAUD; VASCONCELLOS, 2002). Porém, por 30 anos, as exportações não apresentaram mudanças tão relevantes como as vistas na economia interna e nas importações. A partir de 1964, esse quadro mudou.

As exportações são importante ferramenta para diminuir a “restrição externa”, um problema histórico do Brasil ao longo do século XX, de acordo com a tradição cepalina, pois aumentam a disponibilidade de divisas, as quais possibilitam a realização de importações de

bens de consumo, insumos e máquinas (TAVARES, 2000). O caso brasileiro evidencia, porém, que as exportações por si só não são suficientes para gerar um desenvolvimento sustentado e superar problemas no balanço de pagamentos. Isso foi explicitado durante a I República (1889–1930), que, mesmo com uma economia “voltada para fora”, não conseguia divisas suficientes para compensar as importações e o serviço da dívida externa, nem irradiava seu dinamismo para o resto da economia (FONSECA, 2003). De acordo com autores cepalinos, como Raúl Prebisch (1963; 1964), caso um país agroexportador lograsse obter um crescimento de suas vendas externas no mesmo ritmo do aumento de sua demanda por importações, não haveria a necessidade de substituir estas, o que não era o caso dos países latino-americanos.

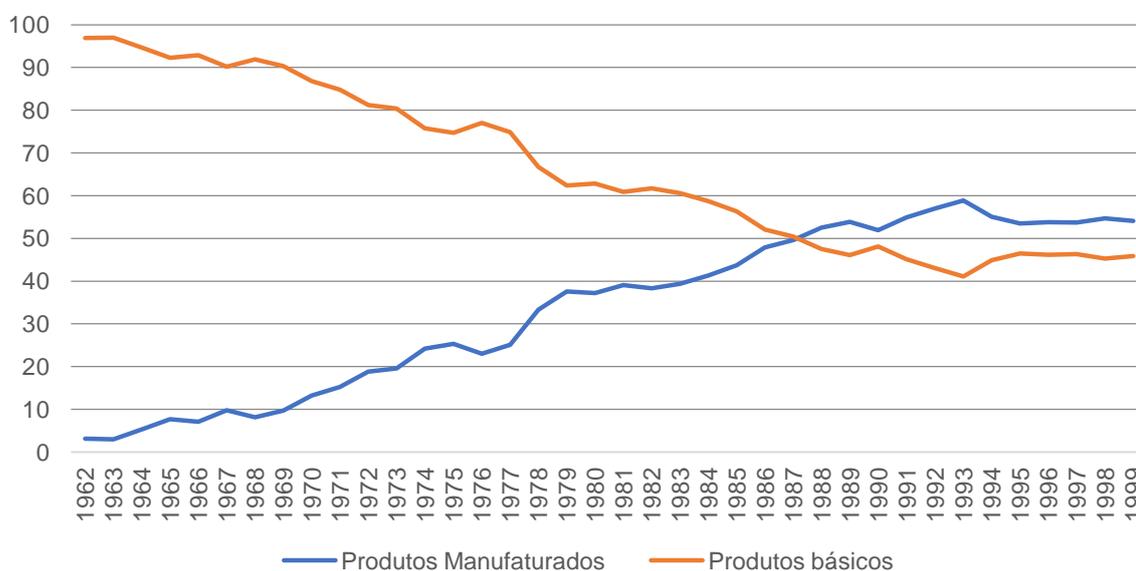
A tradicional tese de Celso Furtado (1971), e de outros autores da tradição cepalina, como Tavares (2000), denomina o modelo econômico vigente no país até 1930 de “agrário-exportador”. Isso porque o principal fator dinâmico da economia brasileira eram as exportações de produtos primários, como açúcar e café. De 1930 em diante, houve uma profunda transformação estrutural da economia, com o “deslocamento do centro dinâmico” para o interior do país: o principal propulsor da economia passou a ser a indústria nacional, voltada para atender a demanda interna. Essa transformação teve como característica a industrialização por substituição de importações. O período foi marcado por um grande crescimento econômico e com ganho de participação da indústria na renda total (FURTADO, 1971).

Com o início do PSI, há uma mudança no papel das exportações. Conforme enfatiza Maria Conceição Tavares (2000), antes, as exportações eram “praticamente a única componente autônoma do crescimento da renda, como também o setor exportador representava o centro dinâmico de toda a economia” (TAVARES, 2000, p. 220). A mudança do modelo não significou que as exportações deixaram de ser relevantes, mas que “houve uma mudança significativa nas suas funções” (TAVARES, 2000, p. 224), pois, “em vez de [o setor externo] ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários”. A autora ainda considera que a mutação foi “parcial”, visto que, no setor externo, as mudanças não afetaram a base exportadora, que continuava precária e sem dinamismo, o “que por sua vez é uma das causas do crônico estrangulamento externo” (TAVARES, 2000, p. 224).

Apesar da industrialização e da urbanização, as exportações brasileiras ficaram estagnadas na quantidade e na composição da pauta, ainda com predominância do café e de

outros produtos primários. Na década de 1930, houve políticas voltadas para a diversificação da pauta exportadora, a fim de diminuir a “dependência” do café, que tiveram êxito, mesmo em um contexto de crise internacional. Assim, enquanto o café entre 1924 e 1929 representava 72,5% das vendas externas do Brasil, entre 1934 e 1939 essa participação foi de 47,8% (FONSECA, 2003). O algodão, que no primeiro período representava 1,9%, foi responsável por 17,6% das vendas no segundo período (FONSECA, 2003). Nas décadas seguintes, outras políticas foram implementadas para estimular a diversificação das exportações para além do café, como a instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) em 1953, que estabeleceu uma taxa de câmbio mais favorável para as vendas de outros produtos que não o café (FONSECA, 2003). Contudo, apesar de terem diminuído a centralidade do café na pauta exportadora, tais políticas não tiveram impacto significativo e estrutural para além dos produtos primários, como pode ser percebido pela predominância destes na pauta ainda em 1962, vide o Gráfico 1. Ademais, a capacidade de importar gerada pelas exportações não acompanhou o crescimento da economia e das necessidades de importação (TAVARES, 2000).

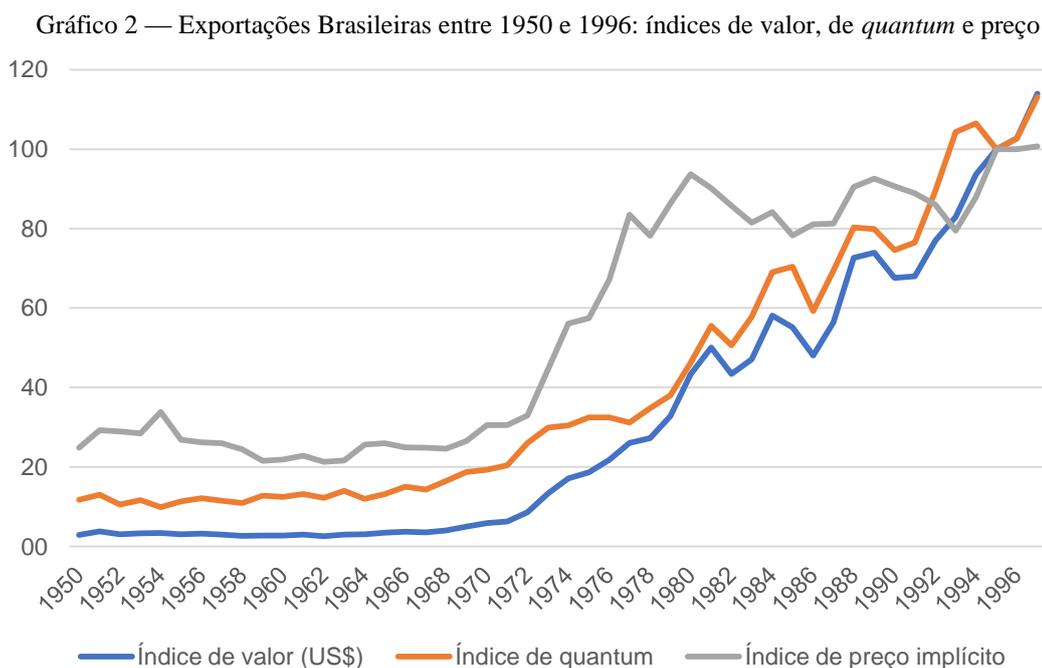
Gráfico 1 — Participação de produtos manufaturados e básicos nas exportações brasileiras entre 1962 e 1999 (em % das exportações totais)



Fonte: elaboração própria com dados da CEPAL (NACIONES UNIDAS, 2022).

A partir de meados da década de 1960, porém, há uma inflexão nas exportações de produtos brasileiros, tanto em termos quantitativos quanto em termos qualitativos. Conforme os dados apresentados no Gráfico 1, apenas 3,1% da pauta exportadora era de produtos manufaturados em 1964. Em 1974, atingiu 24,5%. Da década de 1960 a de 1980, segundo

Rios (1987), as exportações de produtos industrializados cresceram 25% por ano em média, enquanto as de produtos básicos cresceram 10%. Assim, em 1990, mais de 50% das exportações eram de produtos manufaturados, pela classificação da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI). É importante ressaltar que esse ganho de participação ocorreu em um contexto de aumento do comércio exterior brasileiro, como mostra o Gráfico 2.



Fonte: elaboração própria com dados do IBGE (2022).

A década de 1960 — e, principalmente, o período conhecido como “Milagre” entre 1967 e 1973 — é considerada o ponto de inflexão, tanto nas políticas econômicas (incentivos e subsídios) quanto no reconhecimento da importância das exportações de manufaturados para o desenvolvimento. Baerresen (1965), por exemplo, considera que houve uma mudança de percepção no final da década de 1950 e início da década de 1960 sobre a importância das exportações no processo de desenvolvimento do Brasil. Até então, segundo o autor, predominava um pessimismo em relação às vendas externas por três motivos principais: o trauma da Grande Depressão e da dependência de outros mercados; a estagnação do crescimento das exportações por vários anos; e a filosofia econômica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que considerava a indústria central, mas não tanto as vendas para o exterior de manufaturados.

Com o aprofundamento do desenvolvimento e da industrialização, as exportações passaram a ser percebidas como necessárias. Como eram responsáveis pela maior parte das divisas do Brasil e a capacidade de importar gerada por elas continuava em 1960 no mesmo nível de 1948, isso limitava o crescimento. Isso evidenciou, já em 1961, que as exportações não evoluíam no mesmo ritmo de outras variáveis econômicas da economia brasileira, enquanto o avanço da industrialização exigia cada vez mais importações e, portanto, divisas¹. Ademais, para que a industrialização continuasse sendo o indutor do crescimento, o setor industrial deveria exportar para não ficar limitado pelo desempenho interno da economia. Por fim, a expansão do mercado externo permitiria maiores ganhos de escala, o que possibilitaria uma redução de preços também no mercado doméstico (BAERRESEN, 1965).

Destaca-se, nesse contexto, a ênfase às exportações dada pelo Plano Trienal, lançado em 1962 pelo governo de João Goulart. Nesse sentido, apresenta similaridades com o II PND: a geração de excedentes exportáveis era um dos objetivos da promoção da indústria, inclusive em setores posteriormente incluídos no II PND, como o da siderurgia e de bens de capital; o fomento de vendas para o exterior de minérios, como o ferro e o manganês, aparece nos dois planos; a diversificação de produtos e de mercados é priorizado em ambos, com destaque para o bloco socialista, a África, o Oriente Médio e Ásia (FONSECA; MOREIRA, 2012). Apesar de a implementação do projeto econômico de Goulart ter sido prejudicada por problemas conjunturais e interrompida pelo golpe de 1964, ele demonstra a consciência da importância das vendas externas no desenvolvimento nacional.

Já na ditadura, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), de 1964, por exemplo, elencava o incentivo às exportações como um instrumento central para o objetivo de estabilizar o balanço de pagamentos no longo prazo (RESENDE, 2014). Esse programa foi elaborado com base nas críticas dos liberais (ortodoxia) às políticas protecionistas e cambiais dos governos anteriores. Para essa corrente, os problemas externos crônicos não eram resolvidos devido ao câmbio sobrevalorizado artificialmente, que tinha como objetivo subsidiar a indústria (ineficiente e incapaz de competir internacionalmente), o que prejudicava a exportação de produtos primários. A solução proposta, adotada pelo PAEG, é a de um câmbio “realista” e redução do protecionismo industrial, para ajustar os preços e corrigir os problemas resultantes do intervencionismo estatal (RESENDE, 2014). Essa concepção continuou nos anos seguintes, com seguidas desvalorizações, culminando no regime de

¹ Isso vai ao encontro das argumentações de Tavares (2000) e Furtado (1971) de que a industrialização no processo de substituição de importações tornava-se mais difícil com o seu avanço. Para consolidar novos ramos (como a indústria pesada), eram necessários maiores aportes de capital (escasso no país) e a importação de mais insumos, de máquinas e tecnologia.

minidesvalorizações, adotado de 1968 até 1979 (LAGO, 2014). Este visava manter a paridade da taxa real de câmbio em relação ao dólar, assim como alcançar maior competitividade e estabilidade para os exportadores, por meio de reajustes pequenos e frequentes à taxa de câmbio (RIOS, 1987).

Os autores que abordaram o tema enfatizam as políticas de promoção do comércio exterior adotadas após 1964 como essenciais para o incremento das vendas externas e enobrecimento da pauta exportadora. Para Portugal (1993) e Rios (1987), o ponto de inflexão nas políticas públicas ocorreu em meados da década de 1960, com políticas voltadas para a promoção das exportações, especialmente dos manufaturados. O primeiro, por meio de análises econométricas, identifica uma mudança de parâmetros na equação da oferta de vendas externas industriais nesse período, considerando as novas políticas um fator central para essa mudança. Já Lago (2014) enfatiza que, embora houvesse um esforço desde 1964 para aumentar e diversificar as exportações, é a partir de 1967 que essa política é ampliada. Criou-se o Conselho de Comércio Exterior (Concex), que estabeleceu os objetivos de aumentar competitividade dos produtos nacionais, diversificar as exportações (especialmente na direção de manufaturados e semiacabados) e diversificação e expansão dos mercados externos. Os instrumentos listados incluíam medidas fiscais e creditícias, a política cambial mais flexível e medidas indiretas (desburocratização, promoção no exterior e melhoria da infraestrutura) (LAGO, 2014).

Tabela 1 — Taxas de crescimento do *quantum* exportado pelo Brasil em períodos selecionados

Período	Agregado	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
1964–1974	10,0%	6,7%	7,1%	25,0%
1964–1981	8,2%	3,6%	8,7%	21,1%
1964–2005	6,7%	4,1%	8,8%	10,9%
1974–1981	7,8%	1,9%	13,7%	16,7%
1981–1989	5,1%	1,0%	12,1%	6,4%
1989–2005	7,0%	8,0%	6,3%	6,9%

Fonte: Batista e Santos (2007).

A Tabela 1 evidencia o considerável crescimento real das exportações a partir de 1964, ao encontro do apresentado no Gráfico 1. Destaca-se a manutenção de elevadas taxas de crescimento dos manufaturados e semimanufaturados a partir de 1974. Isso justifica uma análise mais detalhada das causas desse processo, incluindo a contribuição do II PND.

Em suma, a relevância das políticas de incentivos às exportações para a mudança quantitativa e qualitativa da pauta exportadora é praticamente um consenso na literatura. As exportações, especialmente de produtos industriais, apareceram como uma das prioridades nos planos econômicos e nos discursos a partir da década de 1960. Tais políticas, combinadas

com outros fatores, como a evolução favorável dos termos de troca e o crescimento da economia mundial, resultaram no aumento das exportações e na maior diversificação da pauta, incluindo maior participação de manufaturados (LAGO, 2014). Iniciou-se também a diversificação de mercados externos para produtos brasileiros. Em 1965, os Estados Unidos da América (EUA) e Europa Ocidental eram responsáveis por 64,8% das exportações brasileiras; em 1975, a participação caiu para 49,2% (FRISCHTAK; PESSOA, 1996). O II PND continua essas tendências, como será analisado neste trabalho.

1.2 AS EXPORTAÇÕES E O II PND

No âmbito das exportações, o II PND representou, em certo sentido, a continuidade das políticas pós-1964. O plano as considerava como fundamentais para a superação da restrição externa e para o desenvolvimento do país, principalmente com o agravamento do estrangulamento externo decorrente do primeiro choque do petróleo (1973). A meta de crescimento para esse campo, por exemplo, é maior que a do PIB e de outros setores da economia (BRASIL, 1974).

Neste trabalho, são analisados o esforço exportador no contexto do II PND e seus efeitos. O próximo capítulo abordará os contextos interno e externo na elaboração do plano e o diagnóstico deste sobre a restrição externa, com ênfase no papel das exportações. Estas, conforme a análise, eram centrais na estratégia do plano. A partir disso, são identificados os principais objetivos da “estratégia de 74” para as vendas externas: expansão do valor total; enobrecimento da pauta exportadora, com maior relevância de manufaturados e bens de capital; diversificação de produtos e de parceiros comerciais. Com isso, o plano pretendia reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Ademais, são abordadas as medidas adotadas durante o II PND² para alcançar esses objetivos. Destacam-se os incentivos e subsídios implementados, aprofundando as políticas estabelecidas no período anterior, como os programas da Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX); os investimentos que ampliaram a capacidade produtiva — e o excedente exportável — de setores como a siderurgia e a petroquímica; e a política externa, que entre outras prioridades, buscou novos parceiros comerciais e a promoção das exportações nacionais.

² O plano foi aprovado oficialmente em novembro de 1974, a fim de guiar a política econômica no período de 1975 a 1979. Optou-se nesse trabalho a incluir 1974 no período do plano, pois medidas previstas nele já foram adotadas nesse ano, como no âmbito da política externa e nos incentivos às exportações.

O terceiro capítulo analisa os resultados desse esforço nas exportações brasileiras entre 1974 e 1989. As vendas externas apresentaram expressivo crescimento no período, com importantes variações no comportamento dos preços e das quantidades, além da heterogeneidade no desempenho exportador dos setores. São priorizados os setores centrais do II PND, como os de insumos básicos (celulose e papel, metalurgia, petroquímica) e bens de capital. Ademais, analisa-se a mudança nos destinos das exportações, pois o plano também previa a diversificação de mercados. Por fim, são discutidos os legados do plano nas exportações, como o aumento da elasticidade-renda das exportações e os problemas nas exportações verificados, principalmente na década de 1980.

Utilizou-se como método neste trabalho a análise qualitativa de dados referentes às exportações no período entre 1974 e 1989, comparando-os aos objetivos originais do II PND nesse sentido. Optou-se por não utilizar instrumentos econométricos para identificar os efeitos do II PND nas exportações por uma série de motivos. A ausência de dados em quantidade suficiente para propiciar uma análise de qualidade é, por si só, fator impeditivo. As séries mensais elaboradas pela FUNCEX, desagregadas em preço, quantidade e setores, estão disponíveis apenas a partir de 1977, o que impossibilita uma comparação com o período anterior. Ademais, a dificuldade de escolher variáveis explicativas que representassem o esforço exportador do II PND — como a política externa, os investimentos com efeitos nas exportações — também foi obstáculo. A grande defasagem temporal da análise exigiria quantidade ainda maior de dados. Por exemplo, os investimentos em usinas siderúrgicas realizados em 1976 foram ter efeitos nas exportações apenas em meados da década de 1980. Por fim, já existem trabalhos que realizaram análises econométricas especificamente sobre as vendas externas de produtos manufaturados, pois para este grupo existem mais dados disponíveis. Rios (1987) e Cavalcanti e Ribeiro (1998) são exemplos dessa linha de abordagem. Contudo, é importante ressaltar que mesmo esses trabalhos encontraram problemas, como a necessidade de estimar variáveis importantes (capacidade ociosa, rentabilidade).

Este trabalho, com isso, busca contribuir para melhorar a compreensão do II PND e das exportações brasileiras na década de 1970 e 1980. O plano recebeu críticas válidas, como por sua elaboração e execução terem ocorrido em um contexto ditatorial e sem grande representação social, o que inclusive prejudicou o atingimento de seus objetivos (CASTRO, 1985; BATISTA, 1987). Contudo, existem críticas que devem ser qualificadas, como a sobre a relação com a economia mundial. Por exemplo, existe o entendimento segundo o qual o plano era autárquico, objetivando o “fechamento” da economia nacional, como pode ser visto,

por exemplo, no comentário de Aguirre e Saggi (1998). Com a ênfase nas exportações, evidencia-se que a “estratégia de 74” não almejava a redução do comércio externo do Brasil. Como este trabalho visa demonstrar, o II PND procurou expandir a relevância das exportações para a economia nacional, o que resultou em um aumento da participação do comércio exterior no PIB na década de 1980. Espera-se, assim, que este trabalho contribua para qualificar essa controvérsia, mostrando que, a despeito de as importações terem se reduzido relativamente após o plano, houve a expansão das exportações, com as medidas do II PND sendo fundamentais para isso.

2 O II PND E AS EXPORTAÇÕES: OBJETIVOS E MEDIDAS

A fim de comparar o esforço realizado com os efeitos verificados nas exportações, é necessário analisar os objetivos do plano e as medidas adotadas nesse contexto. Assim, neste capítulo, são analisados o papel das exportações na estratégia do II PND, as metas e objetivos do plano nesse tema e os instrumentos utilizados entre 1974 e 1979 para promover as vendas externas brasileiras.

2.1 CONTEXTOS EXTERNO, INTERNO E HISTÓRICO

O contexto externo é central na compreensão do II PND. A instabilidade econômica internacional já era percebida com o fim da conversibilidade do dólar em 1971 e das taxas fixas de câmbio em 1973 (GREMAUD; PIRES, 1999). O choque do petróleo no final de 1973 quadruplicou o preço do barril do petróleo. O Brasil, na época, importava a maior parte do que era demandado domesticamente. O petróleo e seus derivados eram essenciais para a economia nacional, não sendo possível reduzir fortemente seu consumo sem paralisar a produção do país. Conseqüentemente, aprofundou-se enormemente o déficit comercial do Brasil. Porém, nos anos seguintes, os “petrodólares” (os recursos obtidos pelos países exportadores de petróleo que foram direcionados para o setor financeiro internacional) proporcionaram liquidez internacional, algo também essencial para a execução do II PND, que, dado seus grandes investimentos, necessitava de recursos (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

O contexto interno que justificou o plano também é importante para entendê-lo. No nível político, como Fonseca e Monteiro (2008) demonstram, a distensão política era um projeto de Geisel antes mesmo de assumir o governo. O II PND, portanto, integra o objetivo de promover uma “abertura lenta, gradual e segura”, garantindo o crescimento econômico necessário para a legitimidade e a força política para o grupo governista. Além disso, como pontua Castro (1985), manter os níveis de crescimento da renda era necessário para obter o apoio do empresariado, que, no final do “Milagre”, tinha realizado vultosos investimentos. Um ajuste recessivo prejudicaria esses investimentos recém-feitos, além de abalar as expectativas empresariais por muito tempo. O apoio desse grupo era uma necessidade para promover a mudança estrutural pretendida pelo plano, que requisitava novos investimentos em diversas áreas (CASTRO, 1985).

No campo econômico, o Brasil terminava o período do “Milagre”, com taxas expressivas de crescimento da renda por vários anos. O crescimento foi liderado principalmente pela produção de bens de consumo duráveis. A capacidade ociosa existente se esgotou no início dos anos 1970, demandando novos investimentos para expandir a produção (MALAN; BONELLI, 1983). Assim, houve o aumento de importações de insumos básicos e de bens de capital, piorando o saldo comercial do país antes mesmo do choque do petróleo, mesmo com um aumento do valor das exportações. Esse desequilíbrio industrial brasileiro, com um atraso relativo da produção nacional de insumos básicos e de bens de capital (que era suprido pelas importações), foi um dos problemas identificados pelo II PND, além de outros, como a concentração industrial e a desigualdade de renda (GREMAUD; PIRES, 1999).

No contexto histórico, é importante considerar que o II PND se insere no Processo de Substituição de Importações. Maria Conceição Tavares (2000) havia considerado que tal processo havia se encerrado na década de 1960, com a crise econômica evidenciando os seus limites. Na mesma linha, Bresser-Pereira (1973) também considerou o processo “definitivamente superado” entre 1964 e 1967, passando a vigorar um novo modelo de desenvolvimento no país, o da “tecnocracia capitalista”. O próprio plano, porém, utiliza frequentemente a expressão “substituição de importação” (BRASIL, 1974). Os discursos de Geisel e de outros membros do governo também utilizam essa referência (CASTRO; SOUZA, 1985; GREMAUD; PIRES, 1999). Portanto, é necessário considerar o plano a partir de uma análise da evolução histórica do processo.

Castro (1985) questiona a tese de Maria Conceição Tavares. Esta argumentava que o ciclo industrial de 1967 à década de 1980 não tinha correspondido a um processo de substituição de importações, que teria ocorrido integralmente só no ciclo da década de 1950. A autora reconhece que o coeficiente de importação varia com o ciclo econômico (mais alto no crescimento econômico e mais baixo em recessões), porém, utiliza o coeficiente de importações de manufaturados (produção/importação) como principal critério comparativo tomando como base os anos de 1967 e 1980. O primeiro foi o último ano de uma crise econômica, enquanto o segundo foi o último ano de um longo período de crescimento e reestruturação produtiva. Com base na mesma ideia proposta por Tavares, de que a comparação do coeficiente deve ser feita em períodos parecidos do ciclo, Castro compara o coeficiente de importações de 1967 com o de 1983 (finais de ciclos recessivos). Assim, demonstram que tal coeficiente caiu cerca de 50%, configurando um processo de substituição de importações (CASTRO, 1985).

Castro (1985) destaca, ainda, um aspecto completamente diferente da substituição de importações engendrada pelo II PND do processo “clássico” (do pós-guerra aos anos 1960). O autor ressalta que, tipicamente, o processo de substituição de importações, ao internalizar certas partes da produção, reproduzia e agravava o estrangulamento externo, pois exigia novas importações (insumos, máquinas, peças). O II PND, porém, ao substituir a importação de insumos básicos e de bens de capital, não agravou o estrangulamento externo, sendo uma substituição de “uma vez por todas”, permitindo o crescimento da produção industrial sem o agravamento da situação externa (CASTRO, 1985).

2.2 O DIAGNÓSTICO DO II PND: A RESTRIÇÃO EXTERNA E AS EXPORTAÇÕES

O diagnóstico da vulnerabilidade externa da economia brasileira e da necessidade da superação dela são centrais na estratégia do II PND. O desenvolvimento econômico e a mudança do padrão de industrialização, objetivos centrais do plano, estão condicionados pela redução da restrição externa ao crescimento brasileiro no longo prazo. Assim, cabe uma análise mais aprofundada de como o II PND diagnostica a vulnerabilidade externa, como prevê reduzi-la e o papel das exportações nesse contexto.

Segundo a tradicional tese de Castro (1985) já citada, a compreensão das autoridades brasileiras foi a de que a crise não era conjuntural. Assim, era necessário um ajuste estrutural, para transformar a economia e sanar de vez a vulnerabilidade de longo prazo da economia brasileira, em vez de uma opção pelo “ajuste convencional” (recessivo, como desvalorização cambial e contenção da demanda interna, realizado por outros países) ou pelo financiamento (endividamento para adiar a solução). Assim, o II PND pretendia superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento (CASTRO, 1985).

O diagnóstico do governo era de que o problema da vulnerabilidade externa advinha, em parte, da estrutura produtiva incompleta do país. A atuação estatal seria fundamental para dirigir esse esforço transformador, seja direta ou indiretamente, auxiliando o capital nacional (GREMAUD; PIRES, 1999). O II PND simboliza essa resposta, tentando colocar a relação do país com o exterior em novas bases, com menor vulnerabilidade, por meio de investimento na ampliação da capacidade produtiva de bens de capital e petróleo (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

O “ajuste estrutural” serviria para reduzir a dependência externa de bens (de capital e insumos) e financeira, além de contribuir para aproximar o país do nível econômico dos países desenvolvidos. Para isso, seria necessário um grande esforço nacional, traduzido em

investimentos em infraestrutura (ferrovias, comunicações), na mudança da matriz energética (para aumentar a participação da eletricidade e reduzir a dependência do petróleo) e no reforço de setores industriais, com prioridade para o capital nacional. Na Indústria, as prioridades do plano eram os bens de produção (de capital e insumos), com destaque para a siderurgia, a química pesada, os metais não ferrosos e os minerais não metálicos. Assim, “esse conjunto de iniciativas visava avançar no processo de Industrialização por Substituição de Importações, bem como ampliar a capacidade exportadora do país, tanto de bens primários quanto de bens manufaturados e semimanufaturados” (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005, p. 80).

A deterioração no curto prazo das contas externas era necessária para a realização do ajuste estrutural. A opção pelo crescimento econômico resultaria na manutenção das importações de petróleo e outros insumos necessários para a produção nacional, até que os projetos entrassem em operação. Os amplos investimentos previstos no plano acarretariam um aumento da importação de bens de capital. Assim, e com a deterioração dos termos de troca resultante do choque do petróleo, haveria o déficit comercial (e nas transações correntes). As exportações, que poderiam compensar esse aumento das importações, estavam limitadas pela recessão mundial após o choque. Por fim, para compensar o déficit nas transações correntes e para financiar os investimentos do plano, era necessária a entrada de capital estrangeiro, especialmente pelo endividamento. Isso aumentou a dependência externa da economia nacional no curto prazo. Contudo, a restrição externa ao crescimento seria atenuada de forma duradoura, através da substituição de importações e do aumento da capacidade exportadora resultante do plano (GIAMBIAGI; VILLELA, 2005).

É importante ressaltar a complementaridade da substituição das importações com a promoção das exportações nessa estratégia. Segundo Velloso (1977, p. 52), a fim de realizar o ajustamento necessário da economia nacional à crise do petróleo, era necessária uma mudança nas prioridades entre os setores econômicos: os investimentos “para aumento de exportações (por exemplo, minério de ferro e celulose) e substituição de importações (Petróleo, Insumos Básicos, Bens de Capital)” tinham de ser colocados no mais alto nível de prioridades. Assim, o aumento de exportações é colocado em conjunto com a substituição de importações entre as prioridades do II PND, já que se referem a bens internacionais e comercializáveis. Velloso (1977), ao apresentar o quadro de investimentos previstos no II PND, combina os focados em substituição de importações (petróleo, insumos básicos e bens de capital) com os recursos previstos para o aumento de exportações, evidenciando a conexão entre as duas estratégias.

Segundo Portugal (1994), a piora da situação externa após o choque do petróleo induziu a retomada do modelo de desenvolvimento “voltado para dentro” (substituição de

importações), embora a centralidade da promoção às exportações continuasse inalterada. Assim, em conjunto com medidas de restrição às importações, os incentivos às vendas externas instaurados a partir de 1964 (analisados na seção seguinte deste trabalho), foram fortalecidos. Isso difere dos modelos anteriores de substituição de importações, que apresentavam um viés antiexportador (câmbio sobrevalorizado, poucos incentivos). Carneiro (2014, p. 259) argumenta na mesma linha sobre o perfil da opção adotada: “A diferença importante da experiência brasileira da década de 1970, tanto em relação às experiências anteriores, quanto às de outros países, é que a opção pela política de substituição de importações foi feita sem que houvesse descontinuidade no incentivo às exportações”.

O papel das exportações no II PND está inserido em um contexto mais amplo, de novo relacionamento com a economia internacional. Este é central para o plano, que aborda esse tema em dois dos cinco grandes “campos de atuação da estratégia de desenvolvimento”³. O campo de “ajustamento às novas realidades da economia mundial”, inclui as mudanças na matriz energética, a necessidade de garantir insumos industriais básicos, o impulso às exportações de alimentos e matérias-primas e o desenvolvimento de vantagens comparativas (por exemplo, em produtos intensivos em eletricidade). O campo “integração com a economia mundial”, por sua vez, abriria ao país novas opções de progresso. Nele, “o propósito é tirar proveito da realidade recente, de níveis mais altos de relacionamento entre os diferentes blocos, sem com isso tornar mais vulneráveis os objetivos econômicos nacionais” (BRASIL, 1974, p. 21).

Em resposta às críticas de que o II PND buscaria uma economia fechada, Velloso (1977) argumenta que o plano busca reduzir a dependência de fatores externos, mas sem abandonar a articulação com a economia internacional. A redução da dependência viria da “autossuficiência em matérias-primas básicas, do aumento da produção de petróleo e da construção de um sólido setor de Equipamentos Básicos” (VELLOSO, 1977, p. 59), não do isolacionismo. Isso seria acompanhado da expansão e diversificação das vendas externas. Velloso (1977) ainda argumenta que essa política “é estritamente necessária, porque o período de progressiva aceleração do crescimento só virá à medida que forem superadas as limitações decorrentes do balanço de pagamentos” (VELLOSO, 1977, p. 59).

Lessa (1978) também considera que o esforço exportador era parte fundamental de um projeto maior. Para viabilizar o objetivo central do II PND — a mudança qualitativa do

³ Os outros são a consolidação de uma economia moderna e industrial, com grande capacidade tecnológica e gerencial; uma nova etapa no esforço de integração nacional; e a estratégia de desenvolvimento social (redistribuição de renda e eliminação da pobreza absoluta) (BRASIL, 1974).

padrão industrial, com o fortalecimento do capital privado nacional —, era fundamental que o setor externo não impusesse restrições. Nesse sentido, o esforço exportador, em conjunto com a mudança no perfil das importações e a atração de capital, era fundamental para reduzir os limites impostos pelo exterior. O II PND prezaria pelo equilíbrio entre o capital nacional e o estrangeiro a fim de garantir, por meio da articulação com a economia internacional, os objetivos do plano.

O II PND considera o desempenho exportador como um dos principais responsáveis pelo crescimento econômico do Milagre. Assim, incorpora as vendas externas em sua estratégia, não apenas para superar a restrição externa, mas também com o objetivo de manter o dinamismo econômico do período anterior. Velloso (1978, p. 43 *apud* LESSA, 1978, p. 28)⁴ afirmou que: “representam as exportações, ainda, parcela não muito elevada do PIB: 7% nos últimos três anos. Sem embargo, pelo seu intenso crescimento e pelos efeitos diretos e indiretos, foi essa atividade de grande significação como determinante da taxa de crescimento”.

O plano, assim, propunha o aprofundamento das relações econômicas externas como fundamental para atingir seus objetivos. Além do crescimento do comércio exterior, o II PND também busca incorporar recursos, tecnologias e capacidades gerenciais do exterior, elementos fundamentais para atingir rapidamente suas metas. A integração com a economia mundial abriria novas opções de progresso para o país (LESSA, 1978).

Lessa (1978) sintetiza as proposições do II PND em relação à economia internacional em quatro pontos: a integração ao comércio mundial é um dos fatores dominantes e significativos para a manutenção de um crescimento acelerado; o afluxo de capital estrangeiro é complementar para a formação de capital porque portador de uma “qualidade imprescindível para a Nação queimar etapas”; o Estado pode lidar com o capital estrangeiro já internalizado e com o novo agora convocado, subordinando-os aos objetivos nacionais; o Estado pode se mover no nível das relações internacionais aproveitando sua atual configuração (LESSA, 1978). Assim, o esforço exportador do II PND integra esse contexto geral de relações externas.

Ante esse cenário, o II PND objetiva aprofundar a integração com a economia internacional a fim de abrir novas opções de crescimento para o país. Isso seria possível porque o país teria capacidade de atuar internacionalmente com “pragmatismo e

⁴ VELLOSO, J. P. **Brasil: A Solução Positiva**. São Paulo: Abril-Tec., 1978.

universalismo, sem abrir mão do modelo próprio de sociedade e de desenvolvimento” (BRASIL, 1974, p. 50).

Lessa (1978) identifica as razões para que o governo brasileiro considere que consiga tirar proveito da situação de crise: o nível e a composição do comércio exterior, que havia crescido robustamente nos anos anteriores; um posição intermediária em relação à crise, sendo afetada por ela, mas não tanto quanto outros países; a capacidade de atração de recursos do Brasil, com a falta de alternativas; a manutenção das altas taxas de crescimento econômico, especialmente em comparação com o resto do mundo; as novas oportunidades advindas da crise, como por exemplo a viabilidade econômica de recursos brasileiros não tradicionais, como o carvão catarinense; a possibilidade de buscar um novo Padrão de Industrialização que incrementasse a autonomia da economia nacional frente a fatores externos; e a existência de um grande “raio de manobra” para a economia brasileira no contexto de crise da economia internacional. A diplomacia seria utilizada para aproveitar as oportunidades e para promover o comércio exterior do Brasil.

Em relação à busca por menor dependência do exterior, a expansão e diversificação das exportações são postas como centrais para reduzir as limitações ao crescimento impostas pelo balanço de pagamentos. As vendas externas serviriam para financiar as importações fundamentais (bens de capital e insumo) com recursos próprios, para minimizar a necessidade de endividamento. Isso seria combinado com uma menor necessidade de importação de matérias-primas e com a produção nacional de Equipamentos Básicos.

Assim, o II PND percebe as exportações como parte fundamental de um projeto mais amplo de buscar um novo padrão de industrialização, tido como essencial para o desenvolvimento nacional. Nesse contexto, uma mudança das relações externas é central. Além de reduzir a dependência de importações essenciais, a economia mundial proveria tecnologia e recursos (empréstimos e investimentos) para o desenvolvimento econômico. As exportações serviriam tanto como um fator central para o dinamismo econômico (o plano considera isso com base na experiência do Milagre) como para reduzir as restrições decorrentes das contas externas, já que garantiria recursos para as importações necessárias ao crescimento (LESSA, 1978).

Para o governo brasileiro, a multipolaridade econômica e maior relevância dos países produtores de petróleo possibilitariam um novo modo de atuação para o Brasil no âmbito internacional. Além de um novo padrão de relacionamento entre os países com diferentes níveis de desenvolvimento, haveria condições para uma maior cooperação entre os países com menor desenvolvimento relativo. Nesse contexto, a política brasileira seria de buscar a

diversificação de fontes de recursos (financiamento e investimento direto), de equipamentos e insumos (LESSA, 1978).

Em relação ao Balanço de Pagamentos, o II PND tem como objetivo de, progressivamente, “colocar a sua estrutura dentro de padrões mais normais de longo prazo” (BRASIL, 1974, p. 75). A fim de evitar o rápido endividamento externo, déficits excessivos em Conta Corrente devem ser evitados e a maior parte do investimento deve ser financiado por poupança interna. Ademais, há o reforço para que a dívida externa não deva crescer desproporcionalmente às exportações (LESSA, 1978). O contexto de 1974, porém, exigia uma maior entrada de capitais no país em relação ao período anterior. Assim, o governo brasileiro reconhece a necessidade de manter — em áreas não estratégicas — os incentivos à entrada de capital estrangeiro, principalmente de risco (LESSA, 1978).

Em relação às empresas estrangeiras (as já internalizadas ou não), o II PND busca alinhar sua atuação com os objetivos nacionais. O plano explicita as orientações para as empresas estrangeiras: devem contribuir para o desenvolvimento tecnológico nacional, tanto por investimentos em pesquisa quanto pela contratação de serviços de engenharia das empresas brasileiras; devem ser orientadas para as atividades em que possam transferir tecnologia avançada; e devem participar do esforço de ampliação das exportações (LESSA, 1978).

Lessa (1978) destaca os motivos que embasaram a crença de que o Estado brasileiro poderia colocar as empresas estrangeiras “a serviço dos objetivos nacionais”: a infraestrutura e parte das indústrias básicas eram controladas pelo Estado (Energia, Transporte, Comunicações, Química Pesada, Siderúrgica de Planos) e outros setores centrais eram controlados pelo capital privado nacional (finanças, comércio, grande engenharia, construção civil, agropecuária). Assim, as áreas nacionais “poriam barreiras à atuação do capital estrangeiro”, concentradas na Indústria de Transformação, (LESSA, 1978, p. 38) e poderiam condicionar suas ações; a adoção prévia de uma política de diversificação da origem do capital de risco estrangeiro, que diversificou o investimento estrangeiro no Brasil (com a redução da participação dos recursos norte-americanos e crescimento dos europeus e japoneses). O Brasil, dessa forma, teria um poder de barganha maior para lidar com empresas estrangeiras; as oportunidades oferecidas pelo Brasil para elas atuarem no país: mercado, recursos naturais, mão de obra, estabilidade política, incentivos. Com isso, o país poderia favorecer *joint-ventures* que beneficiassem o país.

Por fim, ainda no plano de aprofundar as relações externas da economia, há a diretiva de internacionalização das empresas brasileiras. Há uma série de referências relacionadas com esse tema:

projetos de integração física com países da América Latina; realização de projetos binacionais nos campos de energia (Itaipu) e indústrias básicas; as associações no exterior em projetos bi ou multinacionais para garantia de oferta de insumos básicos em condições razoáveis (carvão, petróleo, etc); estímulo a *tradings* nacionais; presença de empresas nacionais em ramos com tecnologia brasileira em mercados do terceiro mundo: engenharia pesada, na América Latina, na África e no Oriente Médio; supermercados, na África de língua portuguesa (LESSA, 1978, p.40).

Em síntese, o II PND estabelece as exportações como essenciais na sua estratégia. As vendas externas, inseridas em um contexto mais amplo de reformulação do relacionamento com a economia internacional, seriam fundamentais por uma série de motivos⁵: pela geração de divisas (reduzindo a restrição externa ao crescimento); pela contribuição ao crescimento econômico (a exemplo do Milagre); pela diversificação de mercados externos, reduzindo a dependência de poucos países; e pela redução do impacto negativo nas contas externas da atuação de empresas multinacionais no Brasil, que são fundamentais por introduzir tecnologias e capacidade gerencial. Nesse contexto, cabe analisar o que o próprio plano estabelece como objetivos no âmbito das exportações, a fim de que se possa analisar se ele foi exitoso nesse sentido.

2.3 OS OBJETIVOS E AS METAS PARA AS EXPORTAÇÕES NO II PND

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, por ser uma diretriz de toda a política econômica do governo no período 1975–1979, é muito abrangente e prevê desde projetos de infraestrutura até gastos sociais, como em educação. O grande objetivo do plano era, até o fim da década, “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (BRASIL, 1974, p. 3). A situação internacional, principalmente a crise de energia, seria determinante nesse processo. O plano estabelece uma série de metas em diversos campos⁶, como nível de PIB e geração de empregos, listando “tarefas árduas” a serem cumpridas.

⁵ Esses objetivos do II PND têm respaldo na teoria econômica. A importância da estrutura produtiva — com ênfase na indústria e setores com maior grau tecnológico — e das exportações de manufaturados são ressaltados por diferentes autores, como Kaldor (1966), Thirlwall (1979), McMillan, Rodrik e Verduzco-Gallo (2014) e Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2015).

⁶ Velloso (1977), o principal formulador do II PND e ministro do Planejamento do governo Geisel, em avaliação da execução do II PND em 1977, explicita a opção gradualista da estratégia e a sua flexibilidade. Assim, o plano apresenta “simples indicadores” em vez de metas e compromissos formais, tendo em vista o

A primeira dessas tarefas é a de que o “Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial” (BRASIL, 1974, p. 4). Essa mudança resulta em maior ênfase dada às Indústrias Básicas, principalmente o setor de Bens de Capital, o de Eletrônica Pesada e o de Insumos Básicos, com o objetivo de “substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação” (BRASIL, 1974, p. 4). Há também uma menção à Agropecuária, que deve “cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro”, contribuindo para o crescimento do PIB e provendo alimentos e matérias-primas para o mundo. Outra tarefa é “consolidar, até o fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva” (BRASIL, 1974, p. 4). Outros objetivos envolvem a integração nacional, desconcentração industrial, redução do consumo de petróleo, prospecção de petróleo, investimento em novas fontes de energia, desenvolvimento social, que embora por vezes relacionadas, não são o objeto central deste trabalho.

O plano elenca as prioridades na estratégia industrial, nos seguintes setores: Bens de Capital, Indústria Eletrônica e de Insumos Básicos. Neste, são listados os principais grupos alvo do plano: produtos siderúrgicos e suas matérias-primas; metais não ferrosos e suas matérias-primas; produtos petroquímicos e suas matérias-primas; fertilizantes e suas matérias-primas; defensivos agrícolas e suas matérias-primas; papel e celulose; matérias-primas para a indústria farmacêutica; cimento, enxofre, outros minerais não metálicos. O objetivo nesse setor é a autossuficiência (ou a diminuição da dependência) e a abertura de fluxo de exportação. Ademais, com a transformação energética vislumbrada pelo plano, é aventada a possibilidade de exportação de minérios industrializados com alta intensidade de energia elétrica (como o alumínio), pois o país passaria a ter vantagens com a maior capacidade de geração de eletricidade (BRASIL, 1974).

Outro importante aspecto da estratégia industrial prevista pelo II PND era a “abertura de novos campos de exportação de manufaturados, com maior complexidade tecnológica, em complemento às exportações de indústrias tradicionais” (BRASIL, 1974, p. 25). O plano elenca exemplos desses manufaturados:

computadores de grande porte; minicomputadores de fabricação nacional; navios; automóveis, ônibus, caminhões; motores e outros componentes da indústria automobilística; equipamentos agrícolas, rodoviários e hidroelétricos; máquinas-ferramenta e instrumentos; produtos siderúrgicos, inclusive pela construção de usinas destinadas principalmente à produção de semiacabados para exportação; equipamentos e componentes de bens de capital; relógios, aparelhos de precisão (BRASIL, 1974, p. 25).

contexto de incerteza internacional e a implementação gradual da estratégia. A própria lei que estabelece o II PND prevê a atualização dos elementos quantitativos caso necessário (VELLOSO, 1977).

O esforço exportador pelo II PND também é abordado no Capítulo VII, “Integração com a Economia Internacional”. Nesse se enfatiza que a estratégia econômica externa será condicionada “pela necessidade de atender aos novos desafios decorrentes da situação mundial — petróleo, insumos básicos, negociações multilaterais de comércio — e “pela determinação de realizar a maior integração com a economia internacional sem tornar vulneráveis os objetivos internos” (BRASIL, 1974, p. 57). A política, assim, é de “continuidade do alto dinamismo no setor externo”, prevendo altas taxas de crescimento para exportações e importações (BRASIL, 1974, p. 57).

No âmbito internacional, o plano enumera três grandes campos de ação. O primeiro é a atuação em áreas prioritárias: nos EUA, com a diversificação de suas relações econômicas para outras regiões do país, como para a Costa Oeste; no Mercado Comum Europeu, consolidando sua relação com uma estratégia para cada país; na América Latina, pela cooperação e pela integração física; na África, com a independência recente de vários países, aprofundando as relações no comércio e na infraestrutura; com os Países Árabes, por acordos bilaterais, mecanismos institucionais para canalizar financiamentos e ativa promoção comercial; com o Japão, fortalecendo sua crescente relevância comercial, tecnológica e financeira para o Brasil; com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e Leste Europeu, com o objetivo de incrementar o comércio e de elaborar novas estruturas para estimular o comércio; na China Continental, com disposição mútua de ampliar o comércio bilateral, primeiramente em produtos primários e, posteriormente, em alguns produtos manufaturados (BRASIL, 1974).

O segundo campo de ação é o impulso continuado às exportações. O plano considera que essas “agora assumem maior importância, na manutenção de relativo equilíbrio na situação global do balanço de pagamentos” (BRASIL, 1974, p. 59). A orientação é a de fortalecer nesse campo duas novas categorias, a de manufaturados e a de minérios e produtos agrícolas não tradicionais. A fim de evitar restrições dos países industrializados ao comércio, o plano propõe “a contínua diversificação e recomposição da pauta de exportações, em direção a produtos e regiões de demanda mais dinâmica, neles se afirmando o poder competitivo do País” (BRASIL, 1974, p. 59). Isso vale para produtos agropecuários, para não levar a uma dependência excessiva de poucos produtos. Para os produtos de base, como o café, açúcar, cacau e soja, o país daria apoio aos produtores para a sustentação dos preços e valorização. Sobre manufaturados, o plano afirma que “o esforço será de, mantendo a posição

nas indústrias tradicionais, sair para campos mais dinâmicos, particularmente em países desenvolvidos” (BRASIL, 1974, p. 59).

O plano elenca outros pontos prioritários da promoção de exportações. Os incentivos fiscais continuam sendo centrais, especialmente por meio da retirada de impostos sobre exportações de manufaturados e de outros produtos. O financiamento das vendas externas será expandido, pelo Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX), e incluindo outras partes do processo de exportação (produção e comercialização). Junto com os Corredores de Exportação, deveria ser feito programa para montar ou fortalecer uma rede externa de comercialização e de promoção comercial, como entrepostos comerciais, Feiras, Centros Comerciais. O plano ainda estabelece que, para abrir novos campos de exportação, seria importante “a execução de projetos mais sofisticados e de grande porte, concebidos diretamente para exportação, se necessário com incentivos especiais como os do BEFIEX” (BRASIL, 1974, p. 25).

O terceiro ponto não se refere às exportações, mas à política de diversificação das fontes de financiamento externo, de investimento direto e de fornecimento de equipamentos e insumos básicos ao Brasil. Os financiamentos externos devem ser orientados para áreas relacionadas à capacidade exportadora do país ou à substituição de importações (BRASIL, 1974).

A meta estabelecida pelo plano era um crescimento de 20% ao ano das exportações, de 1974 a 1979, saindo de US\$ 8 bilhões para US\$ 20 bilhões no fim do período. Como ponderam Gremaud e Pires (1999), os governos anteriores davam maior ênfase nas exportações como fonte de crescimento. Porém, o crescimento das exportações, na situação de 1974, “difícilmente poderia representar uma estratégia viável de crescimento, mostrando-se necessário um reforço das fontes internas de crescimento” (GREMAUD; PIRES, 1999, p. 73–74). Assim, a elevada meta de crescimento anual, para os autores, seria incompatível com o discurso do plano, de promover as exportações, mas sem colocá-las como “mola propulsora do crescimento”.

Em suma, o II PND apontava a expansão das exportações, com destaque para as de manufaturados, como parte fundamental de sua estratégia. Pela oferta, o plano previa, além do aumento de produção de diversos produtos (exportáveis), incentivos e subsídios especificamente para a exportação. A infraestrutura, em grande parte, seria moldada para isso, como demonstra o projeto da Ferrovia Carajás. Pela demanda, o II PND enfatizava a promoção comercial, abertura de mercados, novos parceiros (inclusive socialistas, como a URSS e a República Popular da China). Além disso, políticas institucionais também foram

previstas, como a criação de canais de financiamento para as exportações e agências promotoras no exterior.

2.4 O II PND E SEUS INSTRUMENTOS

Após a análise do diagnóstico e das propostas do II PND, é importante analisar os instrumentos efetivamente utilizados durante a vigência do plano. O foco recai no âmbito da promoção das exportações.

2.4.1 Os incentivos e subsídios às exportações

O II PND previa a utilização de uma série de incentivos e instituições já estabelecidos em anos anteriores. Nesse contexto, é importante analisar a história da política de incentivo às exportações do Brasil. Como já se mencionou, tem-se o início do Processo de Substituição de Importações a partir de 1930. Segundo Pinheiro *et al.* (1993), esse modelo de industrialização apresentava implicitamente um viés “antiexportador”. Essa era uma das críticas mais comuns da oposição e dos empresários do período, que questionavam as taxas de câmbio valorizadas e o controle de importações.

Conforme já apresentado anteriormente, a década de 1960 destacou-se como ponto de inflexão para a promoção de exportações (apesar de esforços anteriores), principalmente a partir do PAEG, no qual houve grande esforço para promover as vendas externas, com destaque para as de manufaturados. Para isso, adotou-se uma política cambial mais “realista”, estabeleceu-se uma série de isenções fiscais e subsídios, além de ter promovido uma reorientação da política externa.

Para Portugal (1994), esse período representa uma “ruptura substancial” com o anterior, já que, em vez de uma política de substituição de importações (que prejudicava as exportações), adotou-se uma nova política cambial, reduziu-se o controle sobre as importações e criaram-se incentivos e subsídios às exportações. Contudo, após o Choque do Petróleo no início dos anos 1970, as políticas “voltadas para dentro” retornaram, com destaque para o II PND (um plano de substituição de importações), enquanto que “o sistema de incentivos à exportação não foi alterado em qualquer sentido significativo” (PORTUGAL, 1994, p. 244).

A política cambial de “minidesvalorizações” foi aplicada entre 1968 e 1979, durante a vigência do II PND, portanto. Nesse regime cambial, o governo desvalorizava a taxa de

câmbio nominal em períodos mais curtos, com o propósito de manter a taxa de câmbio real relativamente constante. Dessa forma, evitavam-se alterações bruscas no câmbio e a sobrevalorização da moeda, consideradas duas das razões para o mau desempenho exportador do Brasil no período anterior (PORTUGAL, 1994). Ademais, não houve forte desvalorização cambial no período do plano, pois isso teria tido efeitos recessivos e inflacionários, contrários aos seus objetivos, ainda que contribuíssem para estimular as exportações (CASTRO, 1985). Para corrigir os incentivos de outra forma de que não os preços, empregou-se a política comercial, impondo restrições e tarifas sobre as importações e subsidiando as vendas para o exterior (CARNEIRO, 2014). Assim, política cambial foi importante fator de promoção das exportações brasileiras durante o II PND. Contudo, essa política por si só não explica a transformação estrutural das vendas externas, com ganho de participação de manufaturados e produtos de maior valor agregado.

Nesta seção, são analisadas as políticas utilizadas pelo II PND para atender seu objetivo de promover as exportações, especialmente de manufaturados e dos produtos elencados no plano. Este previa a manutenção de uma série de incentivos implantados anteriormente, mas, durante a vigência do plano (1974–79), houve importantes mudanças em alguns deles, como a flexibilização da BEFIEX em 1975.

Em primeiro lugar, é importante diferenciar incentivos e subsídios à exportação. Os primeiros abrangem todas as medidas que favorecem a venda externa em comparação com a interna. Nesse sentido, “o termo incentivo é utilizado para designar qualquer tipo de diferenciação entre exportações e vendas internas, englobando os subsídios, as isenções e outros tipos de incentivos” (PINHEIRO *et al.*, 1993, p. 9). Os subsídios, por sua vez, são um tipo de incentivo “que eleva o preço recebido pelo produtor relativamente ao preço de custo de fatores, modificando, portanto, um esquema de vantagens comparativas (PINHEIRO *et al.*, 1993, p. 9). Assim, a isenção de impostos internos corresponde a um incentivo, pois altera as condições da venda externa frente a interna e é admissível nas normas do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, da sigla em inglês), ao contrário dos subsídios (BAUMANN; MOREIRA, 1987). Tanto os incentivos quanto os subsídios afetam a decisão de produzir para exportar, pois alteram a margem de lucratividade dos produtores (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

De acordo com Baumann e Moreira (1987), haveria um grande número de mecanismos para a promoção das exportações, com mais de 30 tipos de incentivos e subsídios. Os autores ressaltam que os mais importantes são o *drawback*, a BEFIEX, a isenção de impostos — como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto

sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e o Imposto de Renda (IR) —, os créditos-prêmio de IPI e ICM e os financiamentos (pré- e pós-embarque).

O *drawback* já era previsto na Reforma Tarifária de 1957, mas foi implementado apenas na década de 1960 (PINHEIRO *et al.*, 1993). Esse regime prevê a isenção, suspensão ou restituição de impostos sobre insumos importados utilizados na elaboração de produtos destinados à exportação. Assim, o *drawback* é um incentivo amplo, abarcando diversos impostos e taxas: o Imposto sobre Importações (II); do IPI; o ICM; a Taxa de Melhoramento de Portos⁷; a Taxa Adicional sobre Frete para Renovação da Marinha Mercante⁸; da Taxa de Expediente⁹, o Depósito Compulsório sobre Importações (entre 1975 e 1979). A isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) também foi incluída nesse rol a partir de 1980 (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

A isenção de impostos sobre os produtos exportados representou um dos principais incentivos às exportações no período. Apesar de essa política ser comum em outros países, o Brasil somente passou a adotar essa isenção a partir de meados da década de 1960 (PORTUGAL, 1994). Assim, produtos exportados passaram a ser isentos de impostos, como IPI e ICM (em 1968). A isenção do IPI foi prevista pela própria lei que criou o imposto em 1964, sendo aplicada sobre o total exportado (incluía insumos na isenção). Já o incentivo pelo ICM, estabelecido em 1968, era individualmente o mais relevante para a exportação de manufaturados¹⁰. O lucro advindo das exportações foi retirado da base do cálculo do Imposto de Renda em 1971¹¹ e, ainda que em valores menores que os outros impostos, foi um importante incentivo à exportação (PORTUGAL, 1994; PINHEIRO *et al.*, 1993).

Os créditos-prêmio de IPI, criado em 1969, e ICM, estabelecido em 1970, permitiam o desconto em outros impostos federais (inclusive de operações internas), com um crédito concedido para os exportadores baseado no valor exportado *Free on Board* (FOB) (PINHEIRO *et al.*, 1993). Os dois créditos-prêmios foram unificados a partir de 1979 (antes, eram cumulativos). Até então, o benefício valia para todos os exportadores. Contudo, devido a pressões de parceiros comerciais e do GATT, houve a extinção do incentivo em 1980

⁷ Até 1976, essa taxa era de 2% do valor CIF das importações. A partir de 1977, passou a 3% (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

⁸ O valor devido era de 20% do custo do frete, até 1980 (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

⁹ Essa taxa correspondia a 0,3% do valor FOB das importações até 1975 e 0,9% a partir desse ano (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

¹⁰ A concessão desse benefício para produtos primários ficava a critério dos governos estaduais. Havia também a previsão de isenção dos insumos, desde que maioria não fosse de origem primária (PINHEIRO *et al.*, 1993).

¹¹ Quais produtos eram excluídos da base eram definidos pelo Ministério da Fazenda, mas englobavam a maioria dos manufaturados e semimanufaturados (PINHEIRO *et al.*, 1993).

(continuava para os contratos firmados pela BEFIEEX). Em 1981, o crédito-prêmio foi novamente implementado, mas com novas condições, como períodos de vigência pré-estabelecidos e alíquota máxima de 15% (BAUMANN, 1990; PINHEIRO *et al.*, 1993). A partir de 1985, o instrumento foi gradualmente extinto, com redução das alíquotas. O crédito-prêmio continuou vigente no âmbito de alguns contratos da BEFIEEX até o final da década de 1980 (BAUMANN, 1990). Baumann e Moreira (1987) ressaltam que a frequência de decretos sobre as alíquotas do crédito-prêmio de IPI aumentou entre 1974 e 1980, refletindo o estímulo às exportações no período, em resposta aos efeitos do primeiro choque do petróleo. Enquanto a média de alterações nas alíquotas era de nove por ano entre 1970 e 1974, nos anos seguintes foi em 32. A partir de 1980, a média retorna a oito por ano¹².

Os programas especiais de exportação da BEFIEEX¹³ foram importantes incentivos utilizados para promover as exportações no período do II PND. A Comissão para Concessão de Incentivos Fiscais e Programas Especiais de Exportação (BEFIEEX)¹⁴ foi criada em 1972. Esse órgão visava atender a uma necessidade do período: o incentivo à ampliação da capacidade produtiva da economia (após o esgotamento da capacidade ociosa no fim do Milagre), mas de forma consistente com os objetivos de integração aos fluxos de comércio internacional, de incrementar as exportações. Baumann (1990) também resalta que havia “o reconhecimento implícito da necessidade de um novo tipo de relacionamento com o capital estrangeiro, de tal forma que à atração de novos investimentos não correspondessem efeitos negativos a médio prazo sobre as contas externas do país” (BAUMANN, 1990, p. 169). A mudança no relacionamento com o capital estrangeiro, como visto anteriormente neste trabalho, era um dos objetivos do II PND.

A utilização da BEFIEEX para promover as exportações é explicitamente prevista no II PND. Os programas da BEFIEEX garantiam isenções e vantagens nas importações para empresas que se comprometessem a exportar determinado valor em um prazo definido. Assim, as empresas obtinham vantagens competitivas no mercado interno através de facilidades na importação de insumos, peças e bens de capital. Dentre os benefícios frequentemente acordados, por exemplo, estavam reduções de tributos (II, IPI, ICM) e

¹² Para maiores especificidades sobre o regime tributário da época, ver Baumann e Moreira (1987).

¹³ Bauman (1990) analisa de forma aprofundada o funcionamento da BEFIEEX. O autor resalta que, além da finalidade de incentivar as exportações, os contratos também serviam como instrumento de política industrial. Nesse sentido, o programa teve impactos na estrutura produtiva, reforçando a concentração e manutenção de certos setores da economia, por favorecer empresas grandes e já estabelecidas no mercado interno.

¹⁴ A BEFIEEX era composta por um representante do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), a qual a comissão era subordinada, por um representante da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República e por um por um do Ministério da Fazenda.

dispensa do exame de similaridade. Desse modo, as empresas logravam menores custos de produção e maior competitividade no mercado interno. A BEFIEIX passou por uma importante mudança em 1975, reduzindo as concessões de isenção de impostos (limitado a casos excepcionais) e estabelecendo limites para a redução de impostos de importação¹⁵ (BAUMANN, 1990; PINHEIRO *et al.*, 1993). Há outras modificações relevantes, como em 1979, quando exportações de terceiros passaram a ser passíveis de contabilização como exportações da empresa participante do programa, o que favoreceu o setor de autopeças (BAUMANN, 1990), mas elas se situam além do escopo deste trabalho.

Os contratos no âmbito da BEFIEIX normalmente eram de longo prazo. Em troca de determinadas vantagens nas importações de peças, partes, insumos e máquinas, as empresas se comprometiam com o ministério da Indústria e do Comércio a uma série de metas, como exportar um montante determinado em FOB no período estabelecido (normalmente em prazo de 10 anos); apresentar um determinado saldo líquido de divisas acumulado no período nas operações da empresa com o exterior, inclusive em operações não relacionadas com o programa (normalmente o compromisso era de $\frac{3}{4}$ do valor acumulado das exportações); obter saldo líquido de divisas positivo em todos os anos do contrato, após possível período de carência; investir determinado montante; adquirir pelo menos determinado valor em equipamentos no mercado doméstico (BAUMANN, 1990). Havia a previsão de penalidades em caso de descumprimento das multas, com o recolhimento dos impostos revelados com correção monetária e uma multa (até 30% do valor devido). Os contratos eram firmados após os pedidos (acompanhados de relatórios) da empresa serem aprovados pelos órgãos responsáveis, o Ministério e o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) (BAUMANN, 1990).

É importante diferenciar os programas BEFIEIX do regime de *drawback*. O segundo regime corresponde à isenção, suspensão ou restituição de impostos sobre insumos utilizados em algum produto exportado. O primeiro, por sua vez, concede incentivos em insumos e bens de capital não utilizados somente para a exportação, mas para a produção para o mercado interno. Assim, garantem menores custos e maior competitividade para as empresas participantes. Esses programas eram especialmente atraentes para empresas estrangeiras, dada a elevada participação de importações em sua produção. A contrapartida era exportar determinado valor em um prazo estabelecido, não necessariamente sendo relevante tratar-se

¹⁵ A partir de então, as reduções de II e IPI sobre bens de capital ficavam em torno de 70% a 90% e, sobre insumos, cerca de 50%.

de bens importados (BAUMANN, 1990; PORTUGAL, 1994). É importante ressaltar que ambos os incentivos eram cumulativos.

O desempenho da BEFIEX mostra variações ao longo do tempo. Em 1979 há a redução de incentivos (como a redução de impostos) concedidos pelo CDI. Após essa mudança, os Programas BEFIEX se tornaram praticamente a única forma de obter equipamentos e insumos importados com redução dos impostos de importação. Assim, com a maior atratividade do programa, há grande aumento do número de contratos a partir de 1980¹⁶, impactando na performance geral do programa: a participação das exportações feitas no âmbito da BEFIEX passou de uma média de 16% do total entre 1975 e 1979 para quase 40% em 1986 (BAUMANN, 1990). Baumann (1990) ainda pondera que isso representa uma distorção do programa, que inicialmente era voltado para compensar a dependência das importações correntes (insumos) com o compromisso de um saldo positivo de divisas. O programa passou a ser frequentemente utilizado apenas para a importação de equipamentos, o que refletia “tanto a inadequação da estrutura tarifária quanto a inexistência de mecanismos alternativos de redução dessas distorções” (BAUMANN, 1990, p. 177).

Outro fator que se destaca é a crescente diversificação setorial dos contratos após 1979. Até esse ano, metade dos contratos foi firmada por empresas dos setores têxtil e de material de transporte (destaca-se a indústria automobilística: oito das nove empresas possuíam programas BEFIEX). A partir de 1980, há crescente número de contratos de outros setores, como o metalúrgico, o mecânico e o de calçados e couro.

No início, predominavam as empresas estrangeiras nesses programas especiais. Isso porque havia o diagnóstico que as empresas estrangeiras (especialmente as montadoras de automóveis) tendiam a contribuir negativamente com o balanço externo do país, ao demandar mais divisas do que as nacionais (maior coeficiente importado na produção, necessidade de remessa de lucros e dividendos). Com o compromisso de exportar firmado nos programas BEFIEX, as empresas multinacionais se comprometiam a obter um saldo líquido positivo nas divisas no total de suas operações, reduzindo o impacto negativo de sua operação no país no âmbito cambial. Assim, a primeira empresa a firmar um contrato foi a Ford, em 1972 (BAUMANN, 1990). Foram firmados cinco contratos com empresas estrangeiras antes do primeiro com uma empresa nacional, em 1974. Até 1978, verificou-se o claro predomínio de contratos assinados por empresas estrangeiras. Porém, a partir de então, houve a proeminência

¹⁶ 5% dos contratos firmados pela BEFIEX foram depois de 1980 (BAUMANN, 1990).

de empresas nacionais privadas¹⁷, que passaram a corresponder a $\frac{2}{3}$ dos contratos¹⁸. É importante ressaltar que essa proporção não se aplica ao valor exportado: entre 1972 e 1985, as empresas estrangeiras foram responsáveis por 67,8% do total exportado, enquanto as nacionais foram por 30,4%.

Os incentivos dados no âmbito da BEFIEX são de difícil análise, pois são complexos (abrangem diversos impostos de forma conjunta) e desiguais (cada contrato previa benefícios diferentes). Além da complexidade advinda dos múltiplos impostos e benefícios incluídos em cada programa, os contratos firmados por cada empresa eram diferentes, evidenciando a desigualdade na concessão de benefícios. Ademais, os dados no âmbito das empresas são limitados (BAUMANN, 1990).

Baumann (1990, p. 188) conclui que, em termos de geração de divisas, “os indicadores não deixam margem a dúvida quando à contribuição das empresas BEFIEX, no que se refere a exportações e saldo líquido de divisas”. Segundo o autor, o que deve ser ponderado é o custo social dos incentivos, pois há montante considerável de recursos disponibilizados para um grupo pequeno de empresas (com destaque para as estrangeiras). Um desempenho que deve ser ressaltado, além da receita bruta em dólares obtida, é o saldo líquido de divisas das empresas participantes, que se manteve em torno de $\frac{3}{4}$ do valor exportado a partir de 1977. Segundo Baumann (1990), isso se deve “em boa parte ao reduzido (e decrescente) componente importado das exportações” (BAUMANN, 1990, p. 173). Essa redução ocorre principalmente na década de 1980, podendo ser relacionada aos projetos do II PND. Os benefícios desse programa permitiram a redução do custo da importação de bens de capital e insumos em mais de $\frac{2}{3}$ do seu valor na moeda local.

Aqui cabe também uma análise mais aprofundada dos programas especiais de exportação da BEFIEX durante a vigência do II PND, objeto deste trabalho. Baumann (1990) elabora a quantificação dos incentivos da BEFIEX (com as devidas ponderações) e os compara com os outros incentivos à exportação de manufaturados. De acordo com o autor, destaca-se o peso dos incentivos no âmbito da BEFIEX no total dos incentivos. Contudo, não é identificável um padrão claro da sua evolução, mesmo com o crescente número de contratos e a maior participação dos manufaturados nas exportações totais.

¹⁷ Houve a participação de três empresas estatais, sendo duas do setor de metalurgia e uma do setor de produtos diversos.

¹⁸ Os motivos para tal são a mudança ocorrida em 1979 na concessão de incentivos por outros órgãos do governo. Assim, os programas especiais da BEFIEX passaram a ser virtualmente a única forma de obter vantagens na importação de bens de produção, essencial para a competitividade no mercado interno.

Cabe menção também à Comissão de Incentivos das Exportações (CIEEX), com programas similares aos da BEFIEEX, mas em menor escala. Esses programas eram geridos pela mesma Secretaria Executiva, mas os contratos da CIEEX eram de menor valor e por períodos mais curtos (geralmente cinco anos). Os incentivos normalmente apenas para a importação de máquinas e equipamentos, com a contrapartida de um saldo comercial acumulado durante a vigência do contrato. Porém, como Baumann (1990) ressalta, esse programa envolveu valores muito menores que os da BEFIEEX.

Um importante subsídio durante o período foi o financiamento das exportações, com prazos e taxas mais favoráveis, com subsídio implícito nas taxas de juros. O Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX) foi constituído em 1966 e provia os recursos para o financiamento de exportações de bens de capital e de consumo duráveis (PORTUGAL, 1994; PINHEIRO *et al.*, 1993).

Existiam diferentes linhas de financiamento oferecidas. A provisão de capital de giro (com diferentes linhas de crédito¹⁹) e outros financiamentos pré-embarque eram realizadas em moeda local antes de efetuar o embarque da mercadoria. Uma parte importante desses financiamentos era feita com recursos do FINEX, como os de investimentos no exterior e os de elaboração de projetos técnicos e de engenharia destinados ao exterior (BAUMANN; MOREIRA, 1987). Já os financiamentos pós-embarque eram divididos em sete linhas de crédito. As linhas de financiamento à entrepostagem, à exportação em consignação e à promoção comercial no exterior eram financiados em moeda local a custos pré-determinados (os dois últimos com recursos do FINEX). Os financiamentos às vendas de estudos e projetos ao exterior, os financiamentos diretos ao exportador e os financiamentos do diferencial de equalização da taxa de juros, por sua vez, também eram realizados em moeda local; porém, suas condições de custo eram determinadas em função da taxa de juros externa. Por fim, a linha de financiamento à comercialização de produtos manufaturados no exterior é contabilizada em dólares estadunidenses (BAUMANN; MOREIRA, 1987).

¹⁹ Ver Baumann e Moreira (1987). A provisão de capital de giro era com maior montante disponibilizado.

Tabela 2 — Incentivos às exportações de manufaturados (em % do valor FOB das exportações de manufaturados)

Ano	Drawback	Crédito-Prêmio		Redução do IR	Incentivos Financeiros		Befiex				Isenc. ICM	Isenc. IPI	Total incent.
		IPI	ICM		Pré-embarque	Pós-embarque	Imp. Import.	Befiex					
								IPI	Créd. prêmio	Total			
1969	4	6,7			4,1						20,5	7,4	42,7
1970	4	6,9	6,6		6,6	0,9					20,5	7,2	52,7
1971	4	6,9	6,2	1,3	6,8	1					19,8	7,1	53,1
1972	4,9	8,0	8,3	1,3	6,5	1,7					19,1	9	58,8
1973	7,2	8,0	8,1	1,3	4,9	1,6					18,3	8,9	58,3
1974	12,6	7,9	4,1	1,8	4,9	1,3					17,7	5	55,2
1975	8,3	7,8	4,3	1,7	10,1	1,5					17	5,4	56
1976	11,8	7,6	4,1	1,3	14,6	1,3	3,2	0,4		3,6	16,3	5,2	65,8
1977	12,6	8,1	4,3	1,5	16,3	3,3	4,1	0,5		4,6	16,3	5,4	72,5
1978	9,1	8,6	4,2	1,8	13,2	3,9	1,2	0,8		5	16,3	6,1	68,1
1979	10,5	12,8		2,1	11,7	2,2	3,5	0,4	1,5	5,4	16,3	6,5	67,5
1980	9	0		1,9	5,5	-3,5	4,2	0,5	3,4	8,1	17,7	6,3	45,1
1981	9,4	6,5		1,8	13,9	4,9	6,6	0,8	2,8	10,2	18,3	6,8	71,8
1982	10,3	9,1		1,6	17,4	4,3	4,9	0,6	2,2	7,7	19,1	7,2	76,7
1983	8,6	7,8		1,6	8,5	0,8	2,7	0,3	1,9	4,9	19,1	7,2	58,5
1984	9,1	7,8		1,6	1,7	1	2,3	0,3	1,7	4,3	20,5	7	53
1985	9,1	1,4		1,6	2	1,7	2,2	0,3	3,4	5,9	20,5	7,2	49,2
1986	13,1			1,6	1,8	1,9	4	0,6	2,9	7,5	20,5	7,5	53,8
1987	13,1			1,6	1,2	1,9	4	0,6	4,7	9,3	20,5	7,5	55,1
1988	13,1			1,6	1,5	1,2	4	0,6	3,6	8,2	20,5	7,5	53,6

Fonte: Baumann (1990).

Baumann e Moreira (1987) quantificaram os incentivos à exportação de manufaturados entre 1964 e 1985 (sem considerar os incentivos da BEFIEIX, por sua grande complexidade). De acordo com esses autores, os maiores picos dos incentivos às exportações de manufaturados foram em 1977 e 1982, com o objetivo de superar as restrições externas. Os autores concluem que boa parte dos incentivos às exportações corresponde a isenções de impostos incidentes sobre vendas no mercado doméstico. Assim, isso reflete a elevada tributação sobre as vendas internas e não se caracteriza como um subsídio. Em trabalho posterior, Baumann (1990), quantifica os incentivos no âmbito da BEFIEIX e os compara com os resultados de Bauman e Moreira (1987), reproduzido na Tabela 2.

Pinheiro *et al.* (1993, p. 4) ressaltam que “a política de incentivos às exportações se tornou um elemento fundamental na estratégia de reação às crises externas das décadas de 1970 e 1980²⁰”, o que, como visto acima, era uma das principais preocupações do II PND.

²⁰ De acordo com esses autores, a política de incentivo seria transformada a partir de 1983, pois “os estímulos às exportações resultariam principalmente de uma política cambial mais ativa e dos programas de importação bastante favoráveis que eram permitidos às firmas exportadores, incluída aí a maior facilidade na obtenção de guias de importação” (PINHEIRO *et al.*, 1993, p. 5). O Finex e a equalização da taxa de juros foram

Nota-se na Tabela 2 que, durante o período do II PND (1974–79), houve grande aumento no peso do *drawback*, dos financiamentos pré- e pós-embarque²¹, o que resultou em aumento nos incentivos totais às exportações de manufaturados, ao encontro do previsto pelo plano em 1974.

Ademais, de acordo com Pinheiro *et al.* (1993), na concessão desses incentivos na década de 1970 houve discriminação clara e intencional da agricultura, do setor extrativo mineral e das manufaturas intensivas em mão de obra, “com impactos nocivos sobre a eficiência alocativa e a distribuição da renda — em termos funcionais, regionais e intersetoriais — na economia brasileira” (PINHEIRO *et al.*, 1993). Portugal (1994), porém, pondera que a definição de “manufaturado” era frequentemente expandida para incluir alguns minerais, alimentos processados (açúcar, carne) e até mesmo produtos agrícolas (soja).

Em análise desagregada dos incentivos às exportações por setores na década de 1980, Pinheiro *et al.* (1993) consideram que houve considerável variação entre os setores, tanto no tipo de incentivo direcionado para cada um quanto na proporção sobre o valor exportado (a isenção do IPI acaba tendo um impacto significativo, pois as alíquotas variam bastante de acordo com o produto). Os setores de bens de capital, por exemplo, se destacam pela importância da BEFIEX e do *drawback* nas suas exportações, não tão presente em outros setores. Outra conclusão é a de que não há correlação entre os setores com maior participação na pauta e os setores com maiores incentivos recebidos, o que reflete a importância de outros fatores na competitividade das exportações brasileiras. De fato, percebe-se que os setores-chave do II PND, como a metalurgia, receberam relativamente poucos incentivos à exportação, mas apresentavam alta participação na pauta exportadora e alto crescimento das vendas externas na década de 1980, o que será analisado no próximo capítulo.

2.4.2 Os investimentos setoriais

Grande parte dos investimentos do II PND foi direcionada ao setor produtivo, o que acabou por impactar efetivamente a pauta exportadora. Assim, cabe uma sucinta análise dos investimentos setoriais do II PND, para que se possam identificar possíveis efeitos nas exportações brasileiras a partir de 1974.

encerrados no final do governo Sarney. O Governo Collor aboliu a BEFIEX em 1990 e extinguiu a maior parte dos benefícios.

²¹ As taxas de cada linha e sua participação no total ao longo dos anos constam em Baumann e Moreira (1987).

O II PND elencou três áreas como prioritárias para os investimentos: a produção de bens de capital e insumos básicos; a produção de energia; e transporte e comunicações. Essas prioridades e a alocação de investimentos setoriais eram coerentes com o diagnóstico do plano, pois contribuiriam direta ou indiretamente para aumentar o poder da economia de transformar recursos domésticos em divisas (BATISTA, 1987). No setor de insumos básicos, predominaram os investimentos públicos, principalmente através de estatais. Já no setor de bens de capital, o grosso do investimento foi realizado pelo setor privado (nacional e estrangeiro), com amplo apoio estatal.

No âmbito do investimento, dois períodos distintos podem ser percebidos durante a vigência do II PND: entre 1974 e 1976, o investimento cresce acima da produção corrente. Porém, a partir de 1977 há reversão desse quadro. Segundo Carneiro (2002), isso indica a “descontinuidade do padrão de crescimento” vislumbrado pelo plano. A partir de 1976, o investimento perde participação no PIB. Ademais, houve crescente participação do investimento público, em detrimento do privado. Esses dados respaldam a tese de Lessa (1978), de que houve descontinuação de grande parte das transformações pretendidas pelo II PND.

Ao analisar a realização de investimentos prevista pelo II PND e a realizada em cada setor como percentagem da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) total, Batista (1987) ressalta a importância dada ao setor do petróleo (produção e extração), eletricidade, indústrias básicas e na alteração do perfil de transporte do país, com maior ênfase às ferrovias e portos. No caso da indústria, percebe-se que o II PND previa forte aumento da participação no investimento em geral, mas com destaque para as indústrias básicas (como metalurgia e química). Apesar de o investimento na indústria realizado não ter correspondido às metas do plano, verificou-se um pequeno aumento da participação das indústrias básicas na FBCF, com destaque para a metalurgia. Batista (1987) ainda pondera que, embora a realocação dos investimentos no setor industrial pareça pouco significativa, uma análise desagregada mostra maior participação dos equipamentos ferroviários, de construção naval e aeronáutica no setor de transporte, em detrimento da indústria automobilística. Ademais, houve redução da participação dos investimentos em refinarias no setor químico, enquanto houve crescimento da participação da petroquímica e não petroquímicos (como o álcool). Carneiro (2002), por sua vez, considera que as metas de ampliação e diversificação não foram atingidas. Assim, não há mudança notável na distribuição do investimento entre setores antes e durante o II PND. Carneiro (2002) conclui que:

apesar da ampliação absoluta, não ocorreu uma concentração significativa de investimentos nas indústrias de base, fossem elas de bens de capital ou de insumos básicos. Isso significa dizer que o período do II PND, apesar da ampliação absoluta do investimento, não implicou modificação substantiva no seu padrão, tendo o perfil deste último mostrado uma significativa continuidade com o período anterior (CARNEIRO 2002, p. 68).

Nas Indústrias de Insumos Básicos, verificou-se que, embora muitos setores não tenham atingido a meta do plano de crescimento de produção, houve resultados expressivos na produção de aços e de químicos. A produção de alumínio cresceu 15,9% ao ano durante o II PND, mais do que o projetado inicialmente (9,6%), conforme dados apresentados por Batista (1987). O desempenho da indústria de celulose também deve ser ressaltado: enquanto a meta de aumento anual da produção entre 1974 e 1979 era de 13,1%, a produção efetiva no período cresceu 19,7% ao ano (BATISTA, 1987). Isso teve significativos impactos nas exportações, como será mostrado e analisado no próximo capítulo.

O caso da metalurgia merece destaque no contexto do II PND. O setor foi um dos principais alvos na estratégia do plano, dado o grande crescimento das importações de produtos siderúrgicos em um contexto de restrição de divisas. No final da década de 1960, cerca de 10% do consumo doméstico era atendido pelo exterior, com exportações sendo insignificantes. Em 1975, após o Milagre, as importações eram responsáveis por cerca de 32% do consumo doméstico. Assim, o plano direcionou investimentos pesados no setor, a fim de substituir importações e gerar divisas. As projeções iniciais do governo eram de um crescimento de 42,5% do consumo até 1980 e de mais de 150% até 1985 (MESQUITA; NAIDIN, 1992). A produção deveria crescer para atender esse consumo projetado, além de gerar entre 10 e 20% de excedente exportável, para que se preservasse o superávit do setor, pois o carvão metalúrgico era importado (MESQUITA; NAIDIN, 1992). As metas estabelecidas pelo plano para a produção de aço, contudo, não foram atingidas no prazo previsto. A produção de aço em lingotes, por exemplo, cresceu 13,1% ao ano no período do plano, mas correspondeu a 62,3% da meta em 1979. Ademais, os problemas econômicos na década de 1980 frustraram as projeções de demanda, resultando em uma elevada capacidade ociosa (MESQUITA; NAIDIN, 1992), com efeitos nas exportações analisadas no capítulo seguinte deste trabalho.

Os investimentos realizados nos setores prioritários do II PND merecem a ressalva do atraso de muitos dos projetos, amplamente reconhecido da literatura (CASTRO; SOUZA 1985; BATISTA, 1987). Assim, é necessário considerar os resultados na década de 1980, quando entram em operações grandes projetos do plano. A capacidade produtiva de setores-

chave do II PND era consideravelmente maior em 1984 do que em 1979. Destacam-se o crescimento da produção no período de aço em lingotes (32,3%), alumínio (92%), químicos, e celulose (21%) (GREMAUD; PIRES, 1999).

A indústria de bens de capital, por sua vez, foi a que apresentou mais dificuldades em sua implementação, prejudicando o objetivo de diversificar a estrutura produtiva. Carneiro (2002) aponta que uma das razões para esse desempenho foi a grande participação de empresas multinacionais, que dominavam os setores mais sofisticados tecnologicamente, como o setor elétrico, enquanto as empresas nacionais predominavam no setor mecânico. Ademais, as escalas de produção reduzidas e pequena especialização também foram fatores decisivos. Carneiro (2002) adiciona: “a ampliação do setor de bens de capital por encomenda, por exemplo, deu-se com a inclusão de um número excessivo de produtores em cada um dos segmentos produtivos, em quantidade bem mais elevada do que o observado nos países desenvolvidos. O resultado foi alta ociosidade e pouca especialização. Essas características viram-se agravadas pelo desvio da demanda doméstica para o exterior em razão da dependência dos financiamentos externos. As exportações, por sua vez, concentraram-se exclusivamente nos bens mecânicos e direcionaram-se para os países da periferia (CARNEIRO, 2002, p. 71).

Além da substituição de importações e promoção de exportações nos setores básicos (insumos e bens de capital), os setores de “não comercializáveis”, como energia e transporte, também eram vitais para o ajuste estrutural das contas externas do país. Por exemplo, a maior geração de energia elétrica, especialmente com a construção de hidrelétricas, era essencial para aumentar a competitividade dos setores de bens intermediários intensivos em energia. Assim, setores produtivos fundamentais para o II PND (metalurgia, papel e celulose, química), foram amplamente beneficiados por esses investimentos, com a maior oferta de eletricidade contribuindo para a redução das importações e a promoção das exportações desses setores. Ademais, a eletrificação de forma geral permitiria uma substituição “estrutural” de importações, pois reduziria a demanda por petróleo como fonte energética (BATISTA, 1987). Batista (1987, p. 71) conclui que “o setor de hidroeletricidade não pode ser dissociado da produção de bens internacionais no Brasil e, portanto, do esforço de substituição de importações e promoção de exportações de produtos industrializados”. Neste trabalho, o impacto indireto nas exportações desses investimentos é considerado pelo desempenho dos bens intensivos em eletricidade.

2.4.3 A política externa e a promoção das exportações

Além da utilização de incentivos, o II PND também previa a promoção comercial por meio da diplomacia. A política externa do governo Geisel, batizada de “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”, assim, também foi relevante para o esforço exportador do II PND e merece uma análise aprofundada, especialmente dos fatores econômicos.

A política externa do governo Geisel, com o chanceler Antônio Azeredo da Silveira, é considerada emblemática por representar a culminação de uma longa evolução da atuação internacional do Brasil (CERVO; BUENO, 2002). Esse período é caracterizado como de maior independência e autonomia no contexto da Guerra Fria. Assim, o país abandonava de vez o alinhamento automático aos EUA e aprofundava o relacionamento com parceiros além do hemisfério ocidental (CERVO; BUENO, 2002; SPEKTOR, 2004). O pragmatismo, desse modo, “coincide com o auge do modelo brasileiro de diversificação de parcerias” e representava o auge da autonomia nacional no contexto dos limites impostos pela estrutura da Guerra Fria (SPEKTOR, 2004, p. 196).

As mudanças no contexto internacional no período anterior ao governo Geisel são fundamentais para entender as mudanças na política externa brasileira. Podem ser destacados o declínio relativo do poder militar estadunidense; a incorporação da República Popular da China na estrutura global de poder; a força demonstrada pelos países produtores de petróleo; a força do movimento de descolonização na África e na Ásia; a alteração da composição da Organização das Nações Unidas (ONU) (fruto da descolonização); os debates oriundos da atuação dos EUA no Vietnã; e a emergência da Europa e do Japão como centros de poder econômico (SPEKTOR, 2004). Nesse contexto, a noção de que países e o Terceiro Mundo em geral poderiam ganhar autonomia frente às grandes potências e propor reformas no sistema internacional ganhou força (SPEKTOR, 2004). O contexto internacional 1974 aprofundou essas transformações, com uma crise econômica internacional resultada do fim de Bretton-Woods e do choque do petróleo. Segundo o próprio II PND, essa crise representava uma oportunidade para o país, que estava em uma posição favorável para obter vantagens em um mundo com mais polos de poder econômico.

O Pragmatismo Responsável, como ressalta Vizontini (1998), não representou uma ruptura profunda com os governos anteriores. O desenvolvimento econômico já era um dos principais objetivos da política externa desde a década de 1930. Os princípios de autonomia e ampliação das relações para além do hemisfério já tinham sido introduzidos antes do golpe de 1964, com destaque para a Política Externa Independente nos governos de Jânio Quadros e de

João Goulart, e também verificados no período da ditadura, como no governo Costa e Silva. Ademais, “praticamente todos os novos espaços explorados pela diplomacia de Geisel já haviam sido abertos no governo Médici” (VIZENTINI, 1998, p. 204). Porém, essa política representa uma forma mais aprofundada dessas linhas gerais. Ademais, o país refletia em sua atuação as alterações das bases materiais nas décadas anteriores. O enorme crescimento econômico, conjugado com forte aumento das exportações e importações (24% e 27% ao ano, respectivamente, entre 1967 e 1973), com a diversificação dos mercados externos (queda de participação dos EUA e da Europa e aumento do Japão, dos países socialistas e da África), favoreceram uma política externa diferente e autônoma (VIZENTINI, 1998).

A política externa representou importante instrumento para o projeto de abertura política de Geisel, no âmbito doméstico. Segundo Spektor (2004), a política externa foi utilizada de três maneiras principais nesse contexto: para fortalecer o controle do grupo de Geisel sobre outros militares; para sinalizar o fim da censura à imprensa (com a participação de jornalistas em viagens internacionais, a diplomacia era a política governamental mais debatida e questionada); e para gerar consenso doméstico entre diversos grupos (inclusive entre a esquerda nacionalista).

No âmbito multilateral, a diplomacia brasileira destacou-se por questionar a estrutura internacional de poder e por defender uma nova ordem econômica internacional. Como forma de buscar o interesse nacional, os diferentes governos militares utilizavam de forma discriminatória e ambígua o plano multilateral, por vezes votando com países do Terceiro Mundo, por vezes com os do Primeiro. No plano econômico multilateral, o Brasil esteve alinhado com diversas demandas do “Sul”, como na proposta dos “Sistemas Gerais de Preferências” (SGP) para exportações de produtos industrializados de países com menor desenvolvimento relativo. O SGP, porém, encontrou limitações em sua aplicação (LIMA; MOURA, 1982).

Apesar da maior assertividade dos discursos no plano multilateral durante o governo Geisel, os temas defendidos pelo Brasil continuaram essencialmente os mesmos: a proposta de uma reforma do sistema comercial internacional, defesa do desarmamento, críticas ao discurso ambientalista dos países desenvolvidos. Um aspecto ressaltado por Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura (1982) é a “dupla inserção” do Brasil no plano internacional que:

dizia respeito às formas de relacionamento com os países capitalistas avançados, pois para certo tipo de questões a diplomacia brasileira preferia atuar nos foros multilaterais, enquanto em outras privilegiava a relação bilateral, apresentando-se assim ora como integrante do Terceiro Mundo, que deveria receber benefícios e vantagens que lhe possibilitassem mais crescimento econômico; e ora como país

industrializado, que deveria ser tratado como interlocutor à altura pelos países do Primeiro Mundo: daí o esforço de estabelecer mecanismos de consulta bilaterais com os países industriais do Ocidente (LIMA; MOURA, 1982, p. 352–353).

Um dos aspectos mais marcantes foi o relacionamento com os EUA, marcado por tensões em diferentes temas. Vizentini (1998) considera que os atritos entre Brasília e Washington podem ser divididos em dois campos: o econômico e o político. No primeiro, o problema se originava do esforço brasileiro para incrementar a venda de produtos manufaturados para os EUA e da resistência destes em reformar os sistemas comercial e financeiro internacionais. Os amplos subsídios às exportações brasileiras aumentavam a sua competitividade, o que levou a pressões protecionistas dos produtores estadunidenses sobre o governo (LIMA; MOURA, 1982). Para superar esse conflito, o governo brasileiro recorreu à diversificação de parceiros comerciais (Europa, Leste Europeu, Terceiro Mundo) e à criação e manutenção de mecanismos de negociação permanentes, tanto bilaterais como multilaterais, como o GATT, já que os problemas comerciais não ocorriam apenas com os EUA e com manufaturados (SATO, 1998; SANTANA, 2003; 2006).

No âmbito político, a principal fonte de atritos com os EUA, predominavam a questão nuclear e a dos direitos humanos. Após a recusa de cooperação norte-americana com o projeto nuclear brasileiro, o Brasil buscou a Alemanha Ocidental, com a qual firmou um importante Acordo Nuclear em 1975, fortemente criticado pelos EUA. A isso, somaram-se as críticas do governo estadunidense às violações de direitos humanos pela ditadura brasileira, especialmente após a posse de Carter em 1977. Assim, essa deterioração do relacionamento, antes marcado pelo “alinhamento automático”, culminou no rompimento, pelo lado brasileiro, em 1977, de um acordo militar entre os dois países, em vigor desde 1952 (VIZENTINI, 1998).

Na América Latina, houve a tentativa de aprofundar a cooperação. Buscou-se um acordo com a Argentina para os contenciosos das hidrelétricas (resolvido no governo Figueiredo). Com a percebida ameaça à soberania na Amazônia, o governo aproximou-se de outros países da região para firmar uma estratégia comum para a exploração da região, reafirmando a soberania dos países sobre o território (VIZENTINI, 1998). Segundo Vizentini (1998, p. 226), “a relação com a América Latina, apesar da exaltação da identidade cultural e étnica e dos propósitos comuns, continua a dar-se em bases comerciais”.

O escopo de relações do Brasil foi ampliado para além do hemisfério ocidental, com as relações com o Leste Europeu, África e Ásia sendo intensificadas. De acordo com Maria Regina Soares de Lima e Gerson Moura (1982), o Brasil se beneficiava no comércio com o

Terceiro Mundo através do anticolonialismo. Por causa deste, países preferiam, por opção política, estabelecer linhas de comércio com o Brasil para evitá-las com as antigas metrópoles.

Com o mundo socialista, houve o estabelecimento e relações diplomáticas com a República Popular da China em 1974, o reconhecimento do governo marxista em Angola, e o alinhamento com esses países em diversas agendas internacionais. A prioridade dessa relação era o comércio e a cooperação tecnológica, no que se verificou um importante aumento do comércio na década de 1970 (VIZENTINI, 1998). No caso da URSS, o comércio bilateral chegou em 1976 ao patamar de US\$ 1 bilhão, com grande superávit brasileiro. Isso foi um dos principais pontos da relação com a superpotência, que fornecia petróleo para o Brasil em troca de produtos manufaturados (VIZENTINI, 1998).

A Europa Ocidental recebeu maior importância na política externa de Geisel do que anteriormente, pois, junto com o Japão, representava a principal alternativa aos Estados Unidos. O Brasil, assim, obtinha tecnologia, recursos e mercados novos, oferecendo em troca um amplo mercado e oportunidades de investimento. As relações com Reino Unido, França e Alemanha Ocidental foram aprofundadas, com diversos acordos abrangentes e troca de visitas (VIZENTINI, 1998). É importante ressaltar que a política para cada país europeu era personalizada, não havendo uma política única para o continente.

O estabelecimento de relações diplomáticas com a China Continental em 1974 foi um marco da política externa do Pragmatismo Responsável. Além dos alinhamentos no âmbito multilateral, as relações Brasil-China tiveram um forte componente comercial. A corrente comercial evoluiu de cerca de US\$ 5 milhões em 1976 (janeiro a outubro) para US\$ 146 milhões em 1977 (VIZENTINI, 1998). Pequim importava essencialmente manufaturados, enquanto exportava produtos químicos e orgânicos. Em 1978, foi firmado um acordo comercial com o comprometimento chinês de comprar produtos siderúrgicos brasileiros.

A relação do Brasil com o Japão também foi aprofundada com o Pragmatismo Responsável. Apesar de haver tentativas de aproximação desde o governo de Juscelino Kubitschek, as relações comerciais e diplomáticas se intensificaram após a década de 1970. Ao final dessa década, o Japão alcançou o posto de terceiro maior parceiro comercial do país (VIZENTINI, 1998). Ademais, cabe ressaltar a importante contribuição técnica e financeira do país asiático para o desenvolvimento do Brasil no período, em projetos como o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER)²².

²² Esse programa foi idealizado em 1974 e iniciado em 1978 com o intuito de alavancar a agricultura no Cerrado, local que, até então, era considerado impróprio para a agricultura.

O continente africano era percebido como chave no projeto de desenvolvimento brasileiro, pois seria importante mercado para manufaturados e fonte de matérias-primas (inclusive petróleo). Assim, após a efetivação de relações no governo Médici, a política externa de Geisel apoia a independência das ex-colônias portuguesas Angola, Guiné-Bissau e Moçambique, mesmo que sob regimes socialistas. Além desses importantes reconhecimentos, houve o estabelecimento de embaixadas e acordos comerciais com diversos países (SANTANA, 2003; PENHA, 2011). Na década de 1970, percebem-se importantes mudanças no comércio entre o Brasil e o continente (SARAIVA, 1996; SANTANA, 2003; GUIMARÃES, 2014). Os parceiros comerciais deixam de ser principalmente da África do Norte (Argélia, Líbia, Marrocos) para incluir países como Gabão, Angola e Congo, com a perda de importância da África do Sul. Ademais, houve um incremento das exportações de manufaturados brasileiros: em 1971, 15% das vendas para a África eram manufaturados; em 1978, corresponderam a 81% do total exportado (VIZENTINI, 1998).

Uma das prioridades internacionais do governo Geisel foi o Oriente Médio. A aproximação dos países árabes foi pautada principalmente para a obtenção de petróleo, vital no contexto pós-choque do petróleo (SANTANA, 2006). Além disso, a região apresentava oportunidades comerciais, de investimentos e de cooperação. Assim, o Brasil adotou uma série de medidas: declarou apoio à causa palestina e permitiu um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em Brasília; na ONU, apoiou resolução que considerava o sionismo uma forma de racismo; aprofundou a relação com diversos países, inclusive instalando novas embaixadas na região; realizou eventos para promover o comércio, como a Exposição Industrial Brasileira na Arábia Saudita; e adotou uma política exportadora de produtos e serviços para a região, em troca de petróleo. Destacam-se as parcerias com Argélia, Líbia e Arábia Saudita na prospecção de petróleo (através de *joint-ventures*) e no desenvolvimento industrial-militar, com a venda de armamento brasileiro. O Oriente Médio foi um destino cada vez maior de manufaturados brasileiros, especialmente da Embraer e da Imbel (material bélico). O Itamaraty buscou conduzir uma política própria de promoção de exportações para essa região, como os diversos acordos bilaterais demonstram. Porém, é importante destacar que, mesmo com o esforço exportador, a balança comercial com a região se manteve deficitária, dada a importação crescente de petróleo (VIZENTINI, 1998).

Um grande parceiro durante o período foi o Iraque. O país era o principal importador de produtos do Brasil no Oriente Médio, especialmente de veículos (com destaque para os da Volkswagen), máquinas, frango e açúcar (VIZENTINI, 1998). Em 1978 foi firmado o contrato para que um consórcio brasileiro (liderado pela construtora Mendes Júnior)

construísse uma ferrovia de 500km no país, sendo o maior contrato firmado por uma empresa brasileira no exterior até então. O projeto foi concluído em 1983, com acompanhamento do Itamaraty durante toda sua consecução.

Em suma, neste capítulo mostrou-se que o II PND considerava o esforço exportador essencial para sua estratégia. A principal razão seria para superar a restrição (e a vulnerabilidade) externa ao crescimento, permitindo a obtenção de divisas para equilibrar o balanço de pagamentos. Outros motivos são a importância das vendas externas para o dinamismo econômico doméstico e a necessidade de diversificação dos mercados, para que se reduzisse a dependência política e econômica de poucos países. A promoção das exportações, assim, era pensada em conjunto com a substituição de importações, fundamento do plano. Nesse sentido, a meta de crescimento de 20% ao ano para as exportações foi estabelecida, com grande ênfase nas de manufaturados (BRASIL, 1974). Para atingir esse objetivo, durante a vigência do plano, foi utilizada ampla série de instrumentos. Os incentivos e subsídios às exportações foram aprofundados, parte da estrutura produtiva foi direcionada para atender mercados externos (principalmente de insumos básicos) e a diplomacia foi empregada para promover o comércio brasileiro, tanto no nível bilateral quanto no multilateral. O capítulo seguinte analisará o resultado desse esforço nas exportações, no curto e no longo prazo.

3 OS EFEITOS DO II PND NAS EXPORTAÇÕES DE 1974 A 1989

Neste capítulo, são expostos os efeitos do II PND na pauta exportadora brasileira. Conforme destacado no próprio plano, houve uma continuidade na promoção das exportações brasileiras, com destaque para novos produtos e bens com maior valor agregado. Ademais, a entrada em operação dos projetos da “estratégia de 74” e a política externa do Pragmatismo Responsável também afetaram as vendas externas nacionais. Os objetivos eram: uma taxa de crescimento das exportações de 20% a.a., alcançando US\$ 20 bilhões em 1979; a diversificação da pauta exportadora, com maior relevância de produtos não tradicionais; o enobrecimento das vendas externas, buscando aumentar a relevância de manufaturados, bens intermediários e bens de capital; e a diversificação dos parceiros comerciais. Assim, as exportações contribuiriam para reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira e para impulsionar o desenvolvimento do país.

Além das exportações durante a vigência do II PND (1974–79), serão analisadas também as da década de 1980, pois o plano visava à transformação estrutural da economia, com projetos de longo prazo. Como observa Castro (1985, p. 69): “a defasagem entre esforços e resultados é um traço marcante da experiência brasileira de ‘ajuste externo’”. Segundo essa perspectiva, os efeitos dos programas setoriais lançados em 1974 só foram percebidos nas importações em 1983 e 1984. Pode-se estender esse raciocínio para as exportações, que tomariam um tempo ainda maior, dada sua complexidade, pois, além da necessidade da produção excedente, precisa-se de cadeias de comércio e da abertura de mercados. Assim, os efeitos do II PND nas exportações devem ser examinados, em sua totalidade, em meados da década de 1980, principalmente em seus setores-alvo, como na metalurgia e na petroquímica. Portanto, neste trabalho, aborda-se o período até 1989. A partir de 1990, ocorreu uma série de eventos que impedem uma vinculação clara dos impactos no II PND nas exportações brasileiras, como o fim de incentivos, a desestatização, a liberalização comercial, a criação do Mercosul, a sobrevalorização da moeda e o Plano Real.

Os dados utilizados neste trabalho foram retirados de duas fontes principais: da FUNCEX e da COMTRADE. A primeira disponibiliza dados anuais desagregados (por setor, por categoria de uso, por valor agregado) do comércio exterior brasileiro a partir de 1974²³. Além disso, foram elaborados índices de *quantum* e de preço para essas séries temporais, o que contribui para melhor compreensão dos fatores que afetaram as exportações. Esses dados

²³ Séries mensais disponíveis a partir de 1977.

e índices são disponibilizados pelo Ipeadata (IPEA, 2022)²⁴. A metodologia utilizada para o cálculo dos índices está presente em Guimarães *et al.* (1997)²⁵. Os setores foram definidos com base na matriz de insumo-produto de 1985 do IBGE. Essa base de dados foi utilizada para a análise das exportações agregadas e desagregadas (categoria de uso, valor agregado e por setores), pois os índices enriquecem a análise. Quando não explicitado neste trabalho, os dados são os da FUNCEX. Os índices foram convertidos para a base ser o ano de 1979, para melhor servir aos objetivos deste trabalho. Os valores exportados são apresentados em dólares estadunidenses (US\$) correntes e em FOB (*Free on Board*, que não inclui as despesas de frete e seguros).

Outra importante base de dados foi a COMTRADE²⁶, da Divisão Estatística das Nações Unidas (UN, 2022). Esses dados foram utilizados de forma complementar aos da FUNCEX e para avaliar os parceiros comerciais do Brasil no período. O padrão utilizado nessa base é a Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI), com desagregação de até cinco dígitos. Para esse padrão, os manufaturados correspondem aos produtos das seções 5 a 8. Assim, há diferenças nas classificações de “manufaturados” desse padrão²⁷ e de outros, apresentando significativas diferenças de outras, como as da FUNCEX.

Pinheiro (1993) destaca que, em termos reais, as exportações brasileiras cresceram em média 7,4% ao ano entre 1974 e 1992, muito mais do que as médias dos países industrializados, de 4,1% ao ano, ou de países em desenvolvimento, de 3,1%. Além disso, esse período foi caracterizado por um enobrecimento das pautas de exportação e de importação, com a primeira apresentando uma crescente participação de bens de capital e de consumo duráveis. Nas exportações, nesse período, destacaram-se os desempenhos dos complexos metalmeccânico (com a liderança da siderurgia e da metalurgia de não ferrosos), químico (puxado por produtos petroquímicos) e papel/gráfica (papel e celulose, principalmente). O autor conclui que “a maturação de projetos de investimentos iniciados no âmbito do II PND parece ter contribuído para o aumento real das vendas brasileiras no

²⁴ Disponíveis em: <https://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

²⁵ Pinheiro e Motta (1990) realizam uma discussão sobre os melhores índices para analisar as exportações brasileiras. Os autores utilizam os dados do período de 1974 a 1988 para realizar testes comparativos nas fórmulas e formas possíveis. Assim, diferentemente de outros índices até então utilizados (como os da FGV e BACEN), o autor constata que, para esse tema, a melhor fórmula de agregação é a de Fischer, devido às suas propriedades de reversibilidade. No caso das séries anuais, optou-se pela forma encadeada (em vez da mista ou da direta) para permitir a comparação entre diferentes períodos. Por fim, os índices de quantidade foram obtidos pela forma implícita. Essa metodologia é seguida pela FUNCEX na elaboração dos indicadores utilizados neste trabalho.

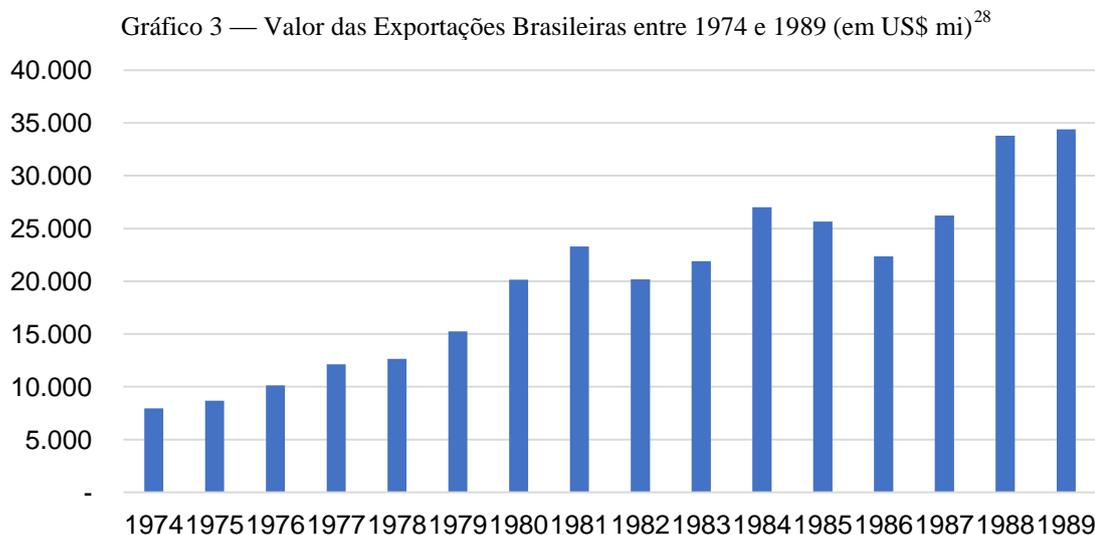
²⁶ Disponível em: <https://comtrade.un.org/data/>

²⁷ Optou-se por não se realizar a conversão de padrões antigos para atuais a fim de não ocorrer possíveis incongruências e as análises serem comparadas com trabalhos anteriores às novas classificações.

exterior” (PINHEIRO, 1993, p. 25–26), pois justamente os setores que mais cresceram foram os setores centrais no plano. Contudo, o autor ressalta que a queda de exportações em alguns setores a partir de 1990, com o fim de subsídios no governo Collor, demonstra que grande parte da competitividade adquirida dependia ainda de incentivos governamentais.

3.1 EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE 1974 A 1979 — ANÁLISE GERAL

Ao analisarem-se as exportações brasileiras de forma agregada, percebe-se a continuidade do dinamismo do período anterior. O valor total cresceu de forma consistente de 1974 a 1989, com as exceções de 1982 (recessão na América Latina e retração do comércio mundial) e de 1986 (efeitos do Plano Cruzado nas contas externas). Assim, o valor exportado mais do que quadruplicou no período. Em comparação, as exportações dos países em desenvolvimento aumentaram em cerca de três vezes (PINHEIRO, 1993). As quantidades exportadas foram as principais responsáveis por esse desempenho, enquanto os preços foram menos favoráveis para as vendas externas brasileiras.



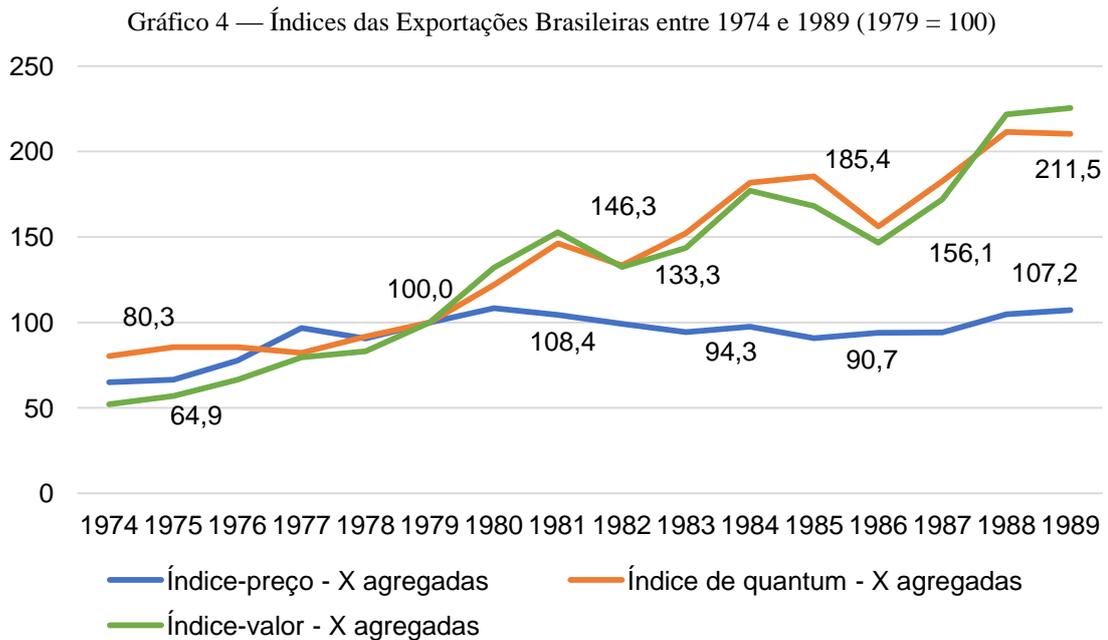
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

As exportações brasileiras totalizaram US\$ 7.951 milhões em 1974. Até o final da década, houve crescimento do total exportado, atingindo US\$ 15.244 milhões em 1979, último ano de vigência oficial do II PND. É necessário ponderar que esse desempenho foi favorecido pela evolução positiva de preços das vendas externas, que cresceu 53,98% no

²⁸ Os valores apresentados no gráfico são nominais, a fim de serem comparados com as metas originais do plano. O índice de *quantum* e o crescimento real das vendas externas são apresentados a seguir.

período, devido principalmente às altas taxas de inflação nos países desenvolvidos. O aumento de preços das exportações brasileiras foi aproximadamente 16% menor do que os das mundiais (PINHEIRO, 1993). O crescimento real das vendas externas foi menos positivo, com um aumento de 24,53% (de 1974 a 1977, há relativa estagnação do índice de *quantum*), refletindo as dificuldades na economia mundial. É importante ressaltar que a meta inicial do II PND, de US\$ 20 bilhões exportados em 1979, foi atingida no ano seguinte, conforme pode ser visto no Gráfico 3.

Na década de 1980, há importante mudança no comportamento das exportações brasileiras em relação ao período anterior, como mostra o Gráfico 4. A partir de 1980, os preços das vendas externas apresentaram queda, prejudicando o desempenho total das exportações. De 1980 a 1985, houve uma queda acumulada de 16,32% do índice. A partir de 1986 é percebida melhora nesse índice, acentuada depois de 1988.



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Há uma série de fatores que ajudam a elucidar esse comportamento dos preços na década de 1980. A valorização da moeda dos EUA nos primeiros anos da década aumentou a competitividade de outros exportadores no plano internacional, como de europeus e de asiáticos. Como foi um fenômeno cambial, o Brasil teve um papel secundário no âmbito mundial. Pinheiro (1992) elenca três fatores adicionais, além do câmbio, para essa evolução

dos preços: a política comercial agressiva até 1985²⁹, com amplos subsídios à exportação e desvalorização cambial, combinados com a recessão, expandiram as vendas externas da economia brasileira, mesmo com a queda dos preços em dólar; a retração da economia mundial e escalada dos juros no início da década; e o ágio do câmbio paralelo, que atingiu recordes em meados da década, resultando em subfaturamento das vendas externas. Porém, a queda dos preços das exportações brasileiras foi significativamente menor do que a de outros países em desenvolvimento, até mesmo dos asiáticos (PINHEIRO, 1992). A depreciação do dólar estadunidense na segunda metade da década possibilitou o aumento dos preços das exportações brasileiras, mesmo sem uma política cambial tão favorável como anteriormente. A retomada econômica, a valorização cambial e a redução dos incentivos e subsídios contribuíram para a elevação dos preços na segunda metade da década.

O índice de quantidade, contudo, comporta-se de maneira distinta. Com pequenas variações entre 1974 e 1977, houve um crescimento significativo a partir de então. Há significativa expansão das quantidades exportadas nas décadas de 1970 e 1980, em contraste com a queda dos preços entre 1980 e 1985. As quedas verificadas em 1982 (recessão mundial) e em 1986 (efeitos do Plano Cruzado) não interromperam a tendência de crescimento ao longo da década de 1980 (PINHEIRO; MOTTA, 1990; PINHEIRO, 1992).

É importante contrastar os diferentes comportamentos dos preços e das quantidades das exportações brasileiras no período. O índice de preço apresenta um crescimento de 1973 até 1980 (com a exceção de 1978). Na primeira metade da década de 1980, há uma acentuada queda, só revertida a partir de 1986. É somente no final da década que os preços voltam a subir de forma acentuada. O índice de quantidade, por outro lado, apresenta um crescimento significativo por todo o período, especialmente a partir de 1977. A expansão do *quantum* exportado a partir desse ano reflete o resultado dos incentivos às exportações, reforçados para compensar a deterioração comercial no período. Assim, o crescimento real das exportações compensou o desempenho desfavorável dos preços das exportações brasileiras na década de 1980, resultando no crescimento do valor exportado. Entre 1974 e 1989, as quantidades cresceram cerca de 2,6 vezes, enquanto os preços subiram apenas 1,6 vezes (o índice-preço em 1989 estava em patamar semelhante aos de 1979).

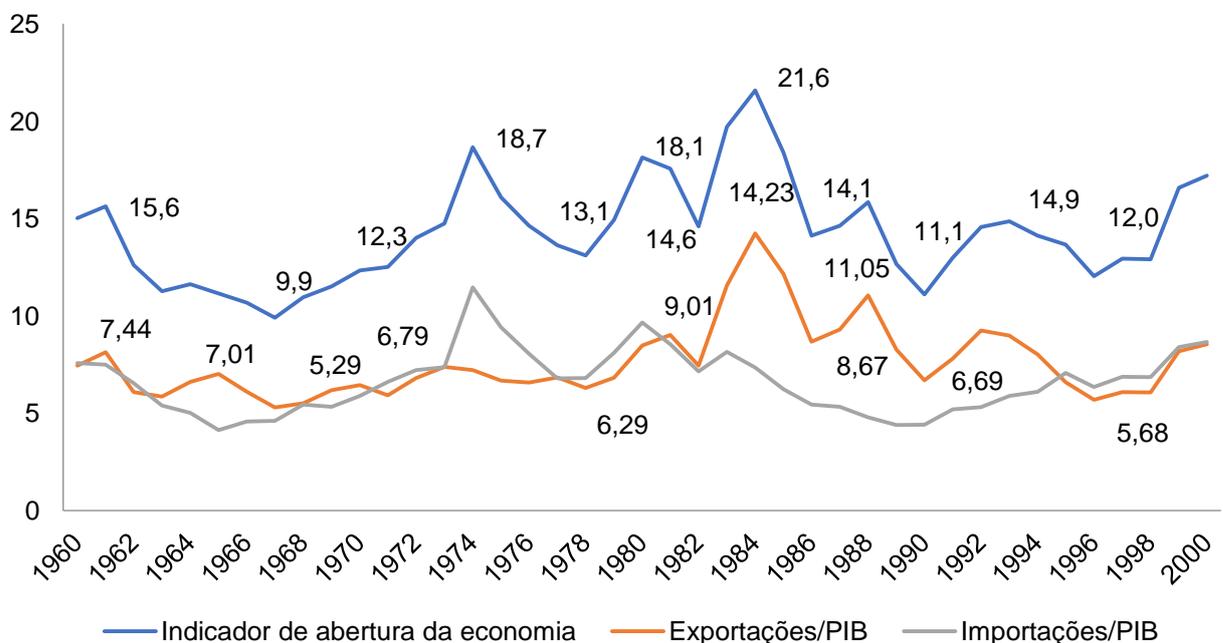
Esse comportamento dos preços e das quantidades das exportações brasileiras no período entre 1980 e 1988 não é muito diferente do verificado em outros países. Porém, Pinheiro (1992) ressalta que as exportações brasileiras tiveram uma evolução, tanto de preços

²⁹ A compressão da relação salário/câmbio para a obtenção de superávits comerciais aumentou a competitividade exportadora (PINHEIRO; MOTTA, 1990).

quanto de quantidades, mais positiva que os países em desenvolvimento em geral na década de 1980, com a exceção dos países asiáticos. O autor elenca alguns fatores para esse melhor desempenho relativo do Brasil: a recessão econômica, a desvalorização da moeda, a contração dos salários e a expansão da economia mundial. Entretanto, Pinheiro (1992) ressalta a importância de uma análise desagregada, pois houve importantes diferenças nas vendas externas dos setores.

Um indicador de abertura da economia frequentemente utilizado é a participação das importações e das exportações no PIB de uma economia³⁰. Conforme já analisado, o II PND previa o aprofundamento das relações com a economia mundial, com taxas de crescimento das exportações previstas maiores que as do PIB. No período do II PND, de 1974 a 1979, esse indicador passa de 18,6% do PIB para 14,91%, o que indica que a economia brasileira se tornou mais fechada. Contudo, é importante ponderar que o valor de 1974 é distorcido pelo choque do petróleo, que elevou consideravelmente as importações. Se considerado o valor de 1973 (14,7%), houve leve aumento. As exportações, porém, apresentaram queda de participação durante o II PND (de 7,2% para 6,8% do PIB).

Gráfico 5 — Participação do comércio exterior no PIB brasileiro entre 1960 e 2000 (em %) ³¹



Fonte: elaborado pelo autor com dados de SISCOMEX/SECEX (BRASIL, 2022).

³⁰ Em 1967, verificou-se patamar mínimo de 9,9%. Os dados são do SISCOMEX e da SECEX.

³¹ Apesar de este trabalho analisar primordialmente o período entre 1974 e 1989, quando disponíveis, são apresentados dados de anos anteriores ou posteriores, a fim de permitir a comparação entre diferentes momentos da histórica econômica brasileira.

Na década de 1980 há importante mudança na tendência desse indicador de abertura, como mostra o Gráfico 5. Enquanto a participação das importações cai (de 9,65% para 4,39% do PIB entre 1980 e 1988), as exportações ganham relevância, atingindo o pico de 14,23% do produto nacional em 1984. Assim, há o aumento substancial de abertura da economia devido ao ganho de relevância das vendas externas. Na segunda metade da década, o indicador retorna aos patamares da década anterior, mas com importante diferença: a participação das exportações contribui significativamente mais que as importações para a abertura da economia.

Nesse sentido, Veiga (1991) argumenta que, embora tenham sido poucos os anos entre 1970 e 1990 que as vendas externas corresponderam a mais de 10% do PIB, não se pode desconsiderar a “evolução no sentido da maior exposição da economia brasileira, ao menos pelo lado das exportações”, pois as médias se elevaram (VEIGA, 1991, p. 2). Entre 1970 e 1979, as exportações representaram, em média, 6,69% do PIB; entre 1980 e 1984, 10,14%; e entre 1985 e 1989, 9,88%. Mesmo com as oscilações e com a redução na segunda metade da década, a média do último subperíodo é quase 50% maior do que a da década de 1970. Essa maior exposição pelo lado das vendas não aparece no indicador de abertura da economia, por conta da queda das importações: a média do período 1985–1989 é similar à média do período 1974–1979. Ademais, Veiga (1991) mostra que, em 1989, o Brasil tinha um coeficiente exportado do PIB (10,27, de acordo com os cálculos do autor) maior do que os EUA (7,09) e do que o Japão (9,72)³², embora substancialmente menor do que países europeus e outros asiáticos³³.

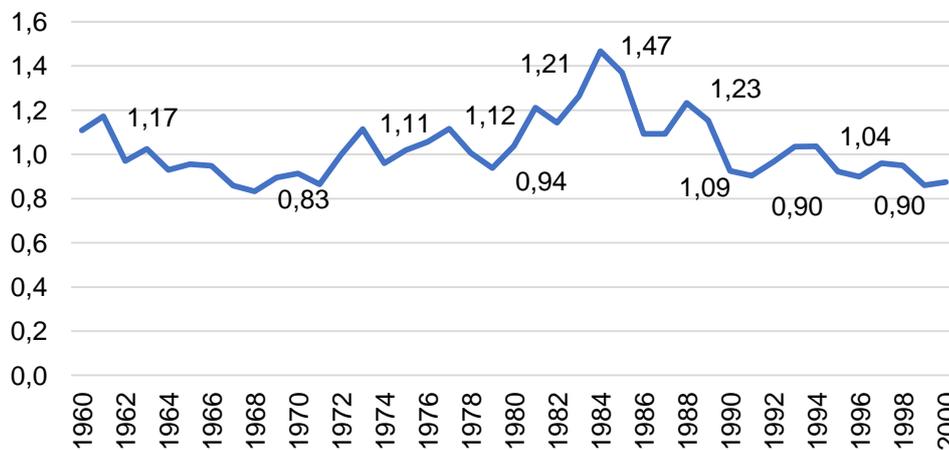
Outro importante indicador do desempenho das exportações brasileiras no período do II PND é a sua participação no total das exportações do mundo, objeto do Gráfico 6. Durante o Milagre (1968–1973), as exportações brasileiras aumentam sua relevância mundial, de 0,83% do total para 1,11%. Como mostra o Gráfico 6, em 1974, a participação do Brasil caiu para 0,96% do total mundial. Após a breve recuperação, a participação perdida até 1977, novamente há queda da parcela brasileira, com 0,94% no último ano de vigência do II PND, uma participação menor do que no início. Na década de 1980, contudo, há expansão da participação brasileira, que alcança 1,47% das exportações mundiais em 1984. No entanto,

³² No mesmo ano e índice: Argentina (12,09); República Popular da China (12,21); Alemanha (28,69).

³³ A série de coeficiente exportado do PIB (em US\$) disponível no portal World Integrated Trade Solutions (WITS), do Banco Mundial, difere dos dados apresentados por Veiga (1991). Embora os coeficientes dos EUA e do Japão sejam maiores do que os do Brasil em 1989 na base do WITS, os três estavam em patamares parecidos. Em 1988, contudo, o Brasil exportou mais como proporção do PIB (10,89) do que os EUA (8,49), a Argentina (9,53) e o Japão (9,57), de acordo com essa base de dados (THE WORLD BANK GROUP, 2022a).

enquanto o comércio mundial crescia em 1985 e 1986 (11,1% nos dois anos) as vendas externas brasileiras se retraíam substancialmente (queda de 17,2%), pela recuperação econômica e pelos efeitos do Plano Cruzado. Assim, houve a perda de participação conquistada no total exportado. Apesar do considerável ganho na primeira metade da década de 1980, não houve alteração substancial na média de participação do Brasil no comércio mundial, em torno de 1%. Como não houve sustentação do ciclo de aumento das exportações, Cavalcanti e Ribeiro (1998) consideram que desempenho na década de 1980 foi mais decorrente de fatores conjunturais (maxidesvalorização, recessão interna) do que propriamente de uma mudança estrutural na economia brasileira.

Gráfico 6 — Participação das Exportações Brasileiras nas Exportações Mundiais entre 1960 e 2000 (em %)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Um aspecto que deve ser ressaltado nessa análise é que as exportações brasileiras (4,39% a.a.), entre 1973 e 1989, cresceram mais que o comércio mundial (4,25%³⁴), mesmo com o desempenho negativo dos produtos básicos no período (queda de 1,2% a.a.), conforme Cavalcanti e Ribeiro (1998). Observa-se, portanto, que os produtos industrializados foram determinantes para o aumento da participação brasileira nas exportações mundiais (CAVALCANTI; RIBEIRO, 1998).

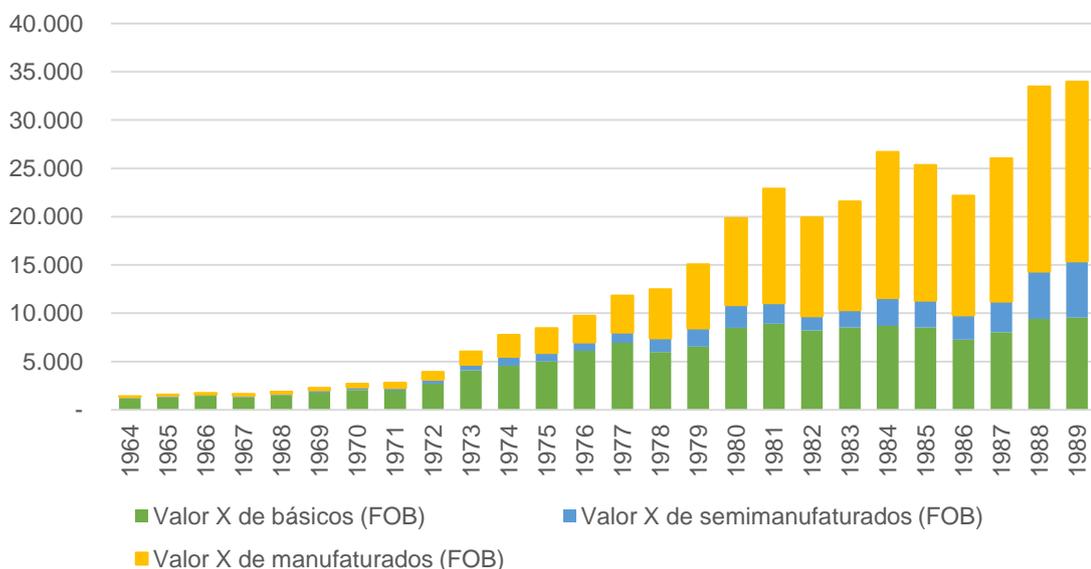
3.2 EXPORTAÇÕES POR GRAU DE ELABORAÇÃO

A análise das exportações por grau de elaboração (valor adicionado) evidencia que os produtos industrializados — manufaturados e semimanufaturados — continuaram a aumentar

³⁴ Dados deflacionados pelo IPC americano e disponíveis em Cavalcanti e Ribeiro (1998).

sua participação na pauta exportadora durante e após o II PND. Em 1964, sua participação no total era de 14,3%³⁵, conforme dados do IPEA (2022). No primeiro ano do plano, em 1974, a participação atingiu 29,1%. Em 1978, pela primeira vez, os produtos industrializados representaram a maioria das exportações brasileiras (52,1%)³⁶ (IPEA, 2022). Ao longo da década de 1980, devido principalmente ao desempenho dos semimanufaturados, essa categoria continuou aumentando sua participação, atingindo 71,9% do total exportado em 1989. Assim, como ilustrado pelo Gráfico 7, no período verificou-se o enobrecimento da pauta exportadora brasileira e a maior relevância de produtos mais sofisticados, indo ao encontro dos objetivos do II PND (PINHEIRO, 1993).

Gráfico 7 — Valor das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1964 e 1989 (em US\$ mi)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Durante a vigência do II PND, houve forte expansão das vendas de manufaturados ao exterior. Em 1979, o valor exportado foi de US\$ 6.645 milhões, cerca de três vezes o valor verificado em 1974. A participação no total exportado no mesmo período saltou de 29,1% do total exportado para 44,05%. A partir de 1981, os manufaturados passaram a corresponder a mais de 50% das exportações brasileiras³⁷. Esse desempenho refletiu não apenas as mudanças na estrutura produtiva brasileira, mas também os incentivos às exportações analisados no

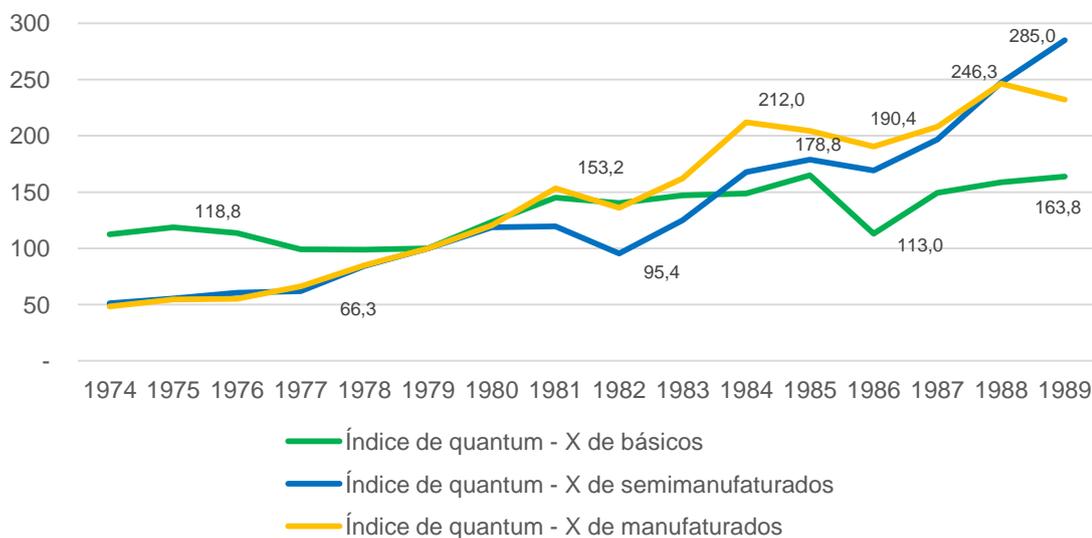
³⁵ Sem contabilizar as operações especiais, que no período entre 1964 e 1990 nunca superaram 4% do total exportado.

³⁶ A partir da década de 2000, há a reversão dessa tendência. Em 2018, pela primeira vez desde 1978, os produtos básicos representaram mais de 50% das exportações brasileiras.

³⁷ Os produtos manufaturados chegaram a representar, em seu pico, 61,2% das vendas externas brasileiras em 1993. A partir de 2000, há perda de participação.

capítulo anterior, que priorizavam esse grupo. As exportações de produtos manufaturados continuaram crescendo ao longo da década de 1980, como pode ser percebido no Gráfico 7. Além do grande crescimento real das exportações (aumento de mais de cinco vezes entre 1974 e 1988), os manufaturados tiveram uma evolução de preços mais favorável que os outros dois grupos, com queda menor a partir de 1981. Ademais, produtos ganharam relevância na pauta exportadora desse período, como metalúrgicos, material de transporte e suco de laranja, um dos poucos produtos derivados do setor agropecuário com crescimento (VEIGA, 1991).

Gráfico 8 — Índices de *Quantum* das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1974 e 1989 (1979 = 100)

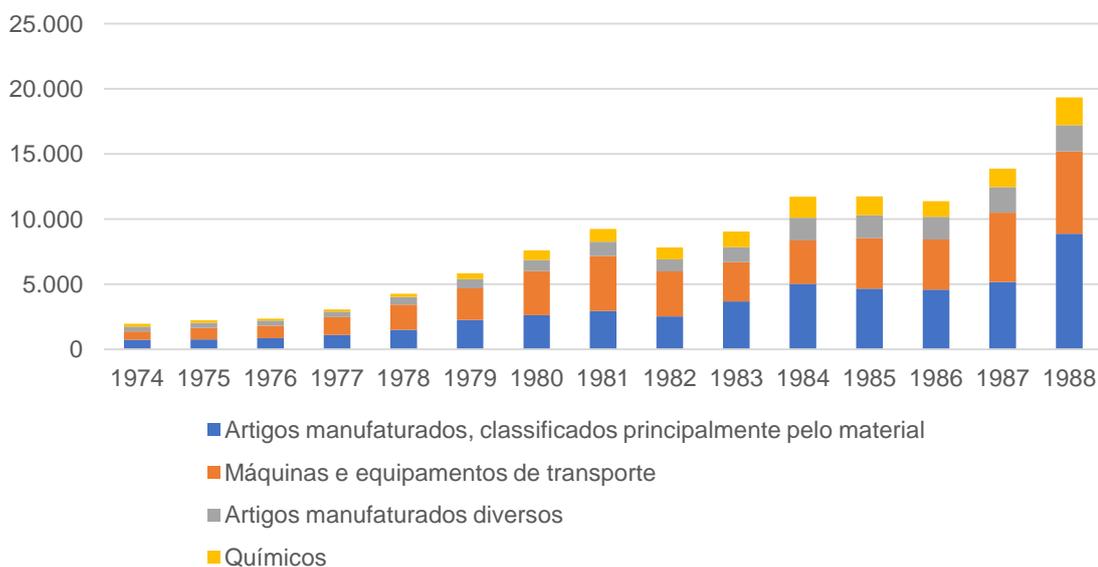


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

O comportamento dos índices contribui para explicar o grande crescimento exportações de manufaturados. Durante o II PND, houve um grande crescimento real das exportações, mais que dobrando as quantidades exportadas em cinco anos. Essa evolução é ilustrada pelo Gráfico 8. Ao longo da década de 1980, apesar de as taxas de crescimento terem diminuído (vide a Tabela 1), continuaram altas, especialmente se considerados os montantes envolvidos. Os preços, por sua vez, tiveram uma trajetória ascendente entre 1974 e 1979, com um aumento acumulado de 42,4% (menor que os dos produtos básicos). Contudo, comparando-se os índices-preço dos produtos básicos e dos manufaturados, percebe-se a menor volatilidade destes últimos. Assim, na década de 1980, enquanto os preços dos produtos básicos oscilavam fortemente e não retomavam os patamares do início da década, os dos manufaturados permaneceram em patamares mais elevados e mais estáveis. Isso contribuiu para a estabilidade e crescimento do valor exportado pelo Brasil.

Durante o período, verificaram-se mudanças importantes no perfil das exportações de manufaturados, como mostra o Gráfico 9. Os dados disponibilizados pela COMTRADE utilizam a classificação CUCI (UN, 2022), que considera manufaturados os produtos incluídos em 4 seções: Químicos (seção 5); Artigos manufaturados, classificados principalmente pelo material (seção 6); Máquinas e equipamentos de transporte (seção 7); e Artigos manufaturados diversos (seção 8). Essa classificação difere da utilizada pela FUNCEX.

Gráfico 9 — Exportações Brasileiras de Manufaturados por seção da CUCI entre 1974 e 1988 (em US\$ mi)



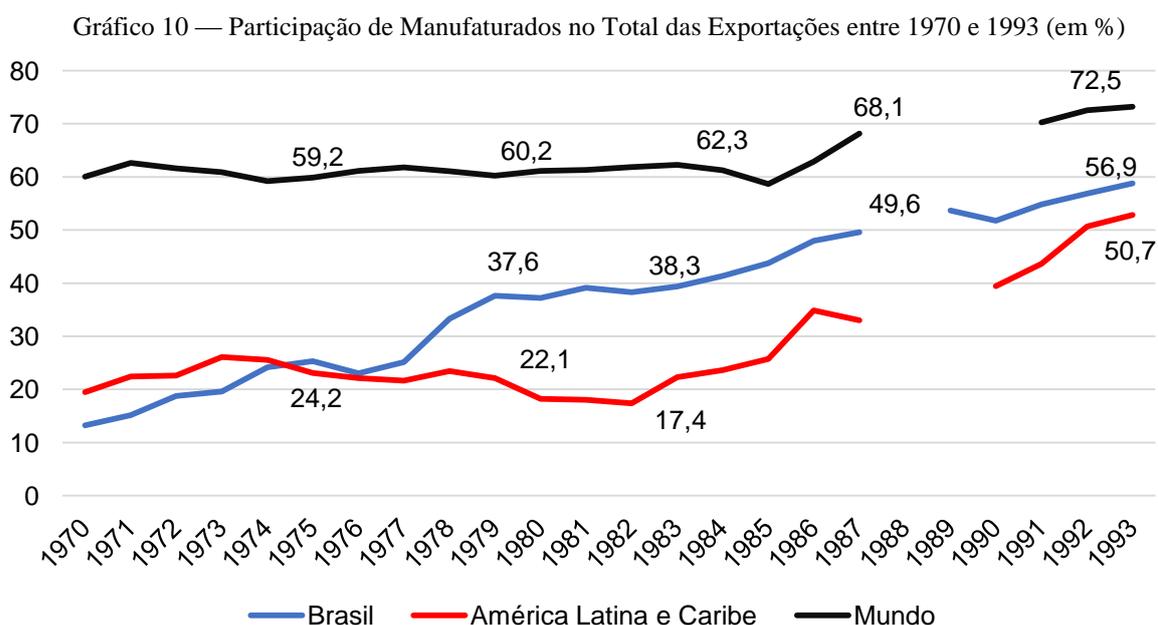
Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

As exportações de químicos, uma das prioridades do II PND, aumentaram sua participação no total exportado de manufaturados, de 5,99% em 1977 para 13,95% em 1984³⁸. Nos anos seguintes, os produtos químicos representaram cerca de 10% das vendas externas de manufaturados do Brasil. Outra evolução importante no âmbito do II PND foi o ganho de participação da categoria “maquinaria e equipamento de transporte”, que engloba a maioria dos bens de capital. A partir de 1975, esse setor se torna a maior categoria dentre os manufaturados em termos de valor exportado, representando entre 40% e 45% do total nos anos seguintes. Em 1983, contudo, as máquinas e equipamentos de transporte perdem participação (cerca de 11% em um só ano). Assim, deixam de ser a categoria de manufaturados com maior valor exportado pelos próximos anos.

Na comparação com a participação dos manufaturados (classificação da CUCI) no total das exportações do Brasil, da América Latina e do mundo, percebe-se que o período do

³⁸ Em valores, as vendas dessa categoria passam de US\$ 185,64 milhões para US\$ 1.634,44 milhões.

II PND foi central para a evolução brasileira, conforme se pode perceber no Gráfico 10. Até 1974, a participação desses produtos na pauta exportadora do Brasil acompanhava a tendência do restante da América Latina, ainda que abaixo. A partir de 1974, contudo, verificou-se que a participação desses produtos na pauta brasileira ficou consideravelmente maior do que na latino-americana. Essa tendência foi aprofundada a partir de 1977, como demonstra o Gráfico 10. Embora tenha se aproximado consideravelmente, esse indicador não chegou a alcançar os patamares mundiais, mesmo no seu pico em 1993.



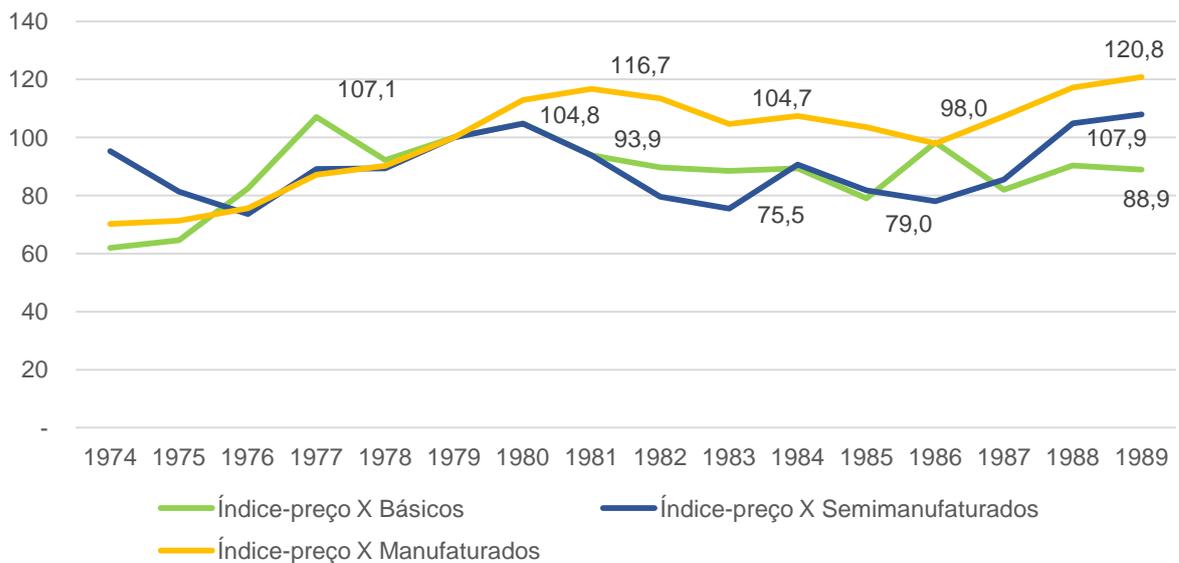
Fonte: elaborado pelo autor com dados do Banco Mundial (THE WORLD BANK GROUP, 2022b).³⁹

Os produtos semimanufaturados, por sua vez, merecem destaque pelo desempenho na década de 1980. Durante a vigência do II PND, o valor exportado desse grupo mais que dobrou, atingindo US\$ 1.887 milhões em 1979. Apesar de os preços desse grupo oscilarem nas décadas de 1970 e 1980, sem tendência definida, percebe-se um sustentado aumento das quantidades exportadas, com destaque para a segunda metade da década de 1980, na qual os semimanufaturados são os produtos que mais cresceram em termos reais (Gráfico 8). O crescimento real das vendas externas desse grupo mais do que decuplicou entre 1974 e 1991 (PINHEIRO, 1993). Na década de 1970, destacou-se o ganho de relevância do óleo de soja em bruto (17,3% dos semimanufaturados em 1979), dos produtos siderúrgicos (19,6%) e da celulose (9,5%) (VEIGA, 1991). Na década de 1980, os produtores dessa categoria que mais cresceram em volume exportado foram o alumínio em bruto, ferro-gusa (15,28% a.a.) e

³⁹ Os dados, disponibilizados pelo Banco Mundial, não estão disponíveis para o período entre 1988 e 1990.

semimanufaturados de ferro/aço (32,61% a.a.), ou seja, produtos centrais no II PND (PAGANO, 1999). Em 1990, os produtos metalúrgicos (47,5%) e a celulose (11,6%) respondiam por cerca de 60% do total exportado dessa categoria, sendo o alumínio o principal. Segundo Veiga (1991), isso refletiu os resultados dos investimentos feitos na segunda metade dos anos 1970 e no início dos anos 1980.

Gráfico 11 — Índices-preço das Exportações Brasileiras por Grau de Elaboração entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados do FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

As exportações de produtos básicos tiveram o pior desempenho dentre os três grupos. Embora o valor exportado tenha aumentado 43,2% entre 1974 e 1979, isso se deu principalmente pelo aumento de preços (61,2%), conforme se nota no Gráfico 11. Quando consideradas as quantidades exportadas, houve uma redução de 11,1% no período. Na década de 1980, há uma inversão das tendências: uma expansão das quantidades (embora em patamares menores que a expansão dos outros dois grupos e com maiores oscilações) e queda dos preços. Apesar da relativa estabilidade do índice-preço a partir de 1981, os preços permaneceram ao longo da década cerca de 15% abaixo dos de 1980 (PINHEIRO, 1993)⁴⁰. Dentre os produtos básicos, enquanto produtos tradicionais (açúcar, café, cacau, algodão) perdiam relevância, o minério de ferro e o complexo da soja (farelos e grãos)⁴¹ ganhavam participação (VEIGA, 1991). O primeiro foi o que mais cresceu em termos reais (PAGANO, 1999). Assim, essa categoria perdeu relevância na pauta durante todo o período analisado.

⁴⁰ Em 1985, por exemplo, os preços dos produtos básicos estavam 21% menores do que em 1979.

⁴¹ No total exportado dos produtos básicos, o minério de ferro representava 9% do total exportado em 1973, 19,7% em 1979 e 27,5% em 1990. O complexo da soja, por sua vez, representava 3% em 1967, 22,8% em 1973, 21,7% em 1979 e 24,7% em 1990 (VEIGA, 1991).

Dado esse comportamento heterogêneo das exportações de produtos manufaturados, semimanufaturados e básicos, pode-se concluir que o aumento de participação dos dois primeiros grupos foi determinante para o bom desempenho das vendas externas brasileiras entre 1974 e 1988 (PINHEIRO, 1993). As exportações de industrializados contribuíram não só para o crescimento real das exportações, mas também para uma evolução mais favorável de seus preços.

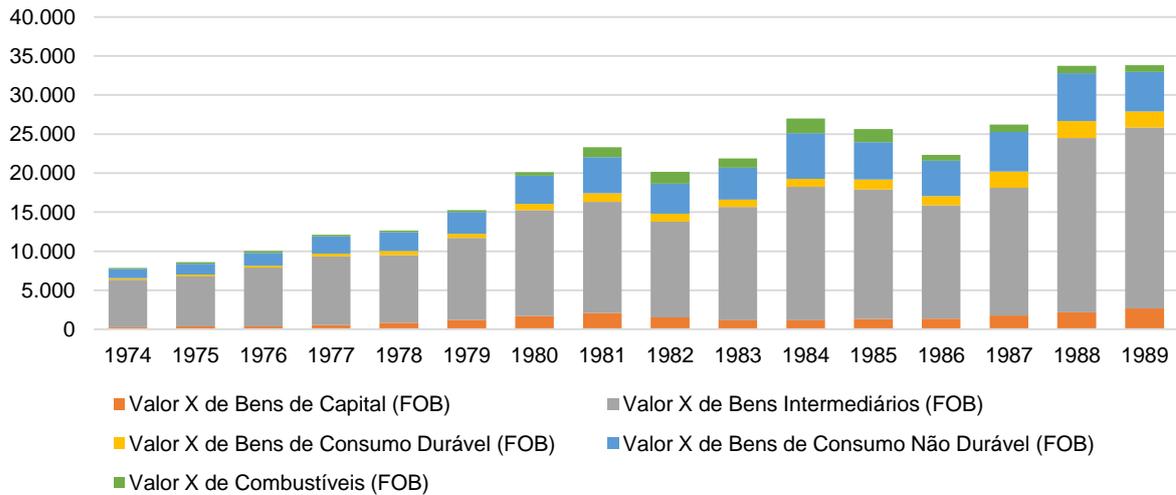
3.3 EXPORTAÇÕES POR CATEGORIA DE USO

A análise das exportações de acordo com a categoria de uso também é vital para a compreensão dos resultados do II PND no âmbito das exportações, pois o plano estabelecia bens de capital como fundamentais em sua estratégia. Os dados da FUNCEX utilizam cinco categorias: bens de capital, bens de consumo duráveis, bens de consumo não duráveis, bens intermediários (utilizados na produção de outros bens) e combustíveis. Segundo Pinheiro (1993), além do desempenho heterogêneo, não há tendência definida para a evolução das participações das categorias de uso nas exportações brasileiras no período entre 1974 e 1992.

As exportações de bens de capital tiveram ótimo desempenho entre 1974 e 1981. Nesse período, tanto as quantidades, que mais do que quadruplicaram, quanto os preços se expandiram. Em 1974, os bens de capital correspondiam a 3,2% do total exportado (US\$ 256 milhões), conforme ilustrado pelo Gráfico 12. Em 1979, a participação alcançou 7,8% (US\$ 1.193 milhões). Em 1981, atingiu seu valor máximo durante a década de 1980, de 9,1% do total (US\$ 2.112 milhões). Nesse período, as exportações de bens de capital cresceram a taxas maiores do que a produção doméstica de bens de capital, elevando substancialmente o índice de coeficiente exportado, de 5,3 para 20,1 (BATISTA, 1987)⁴². Ademais, o desempenho exportador do setor de bens de capital do Brasil também foi superior ao do resto do mundo, resultando em um aumento de participação nas vendas externas de bens de capital mundiais (de 0,31% para 0,81%), na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (de 47,30% para 71,75%) e nos países em desenvolvimento (de 9,87% para 13,73%).

⁴² Entre 1974 e 1980, os coeficientes de exportação bens de capital sob encomenda aumentaram de 3,0 para 15,9 e bens de capital em série de 7,0 para 23,1 (BATISTA, 1987).

Gráfico 12 — Valor das Exportações Brasileiras por Categoria de Uso, 1974–1989 (US\$ mi)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Nos anos seguintes, contudo, houve uma significativa queda das quantidades exportadas, ainda que os preços continuassem em patamares elevados, com o melhor desempenho dentre as categorias (PINHEIRO, 1993). Essa evolução é ilustrada pelo Gráfico 13. Assim, o aumento das vendas externas no período do II PND não se deu de forma sustentada, como se pode perceber pela grande oscilação nas participações no Gráfico 12, atingindo 4,2% em 1984 e 7,9% em 1989. O valor de bens de capital só atingiu novamente o patamar de 1981 em 1988. O coeficiente exportado também continuou em níveis inferiores ao longo da década, mas sua redução foi amortecida pela queda da produção doméstica dos bens de capital no início da década. Contudo, Resende e Anderson (1999, p. 26) destacam que:

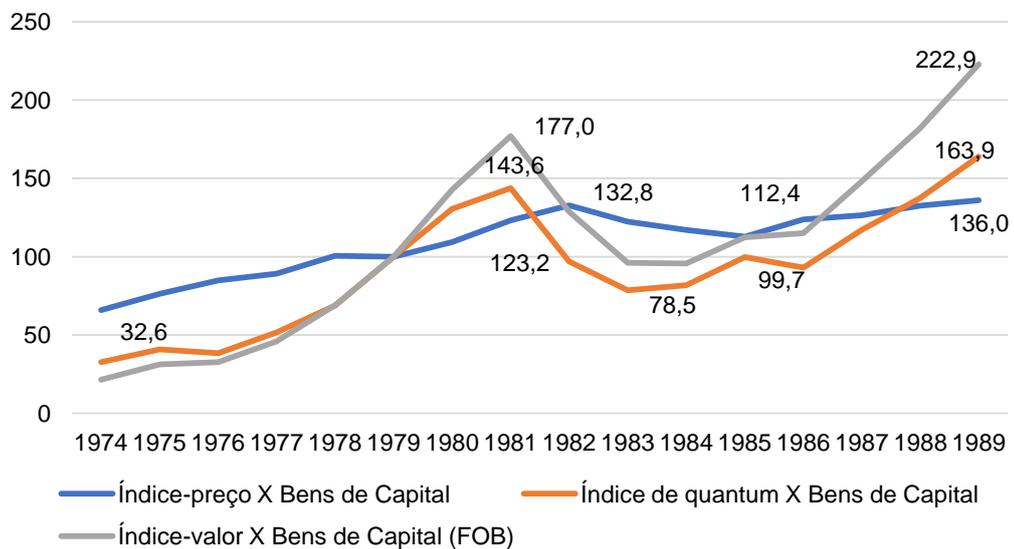
embora as exportações dessa categoria de bens não tenham apresentado a mesma performance das exportações totais face ao esforço exportador da economia, verificado nos anos 80, elas mostraram-se importante base de sustentação de um patamar mínimo do nível de atividade da indústria local de bens de capital em um contexto de estagnação da taxa de investimento doméstica (RESENDE; ANDERSON, 1999, p. 26).

Esse desempenho a partir de 1981 reflete os problemas domésticos e internacionais do setor (PINHEIRO, 1993). Segundo Carneiro (2002), apesar do esforço realizado, o II PND não conseguiu diversificar a estrutura produtiva no grau pretendido, em grande parte pelos problemas na indústria de bens de capital⁴³. Nesta, havia uma participação elevada de empresas estrangeiras, principalmente em ramos com maior sofisticação tecnológica,

⁴³ Os problemas na indústria de bens de capital foram amplamente discutidos. Ver mais em Carneiro (2002), Resende e Anderson (1999).

prejudicando a capacidade de inovação do Brasil. Ademais, o setor de bens de capital por encomenda foi superdimensionado, com número elevado de empresas, o que resultou em alta ociosidade e pouca especialização. As exportações dos bens de capital também eram excessivamente concentradas em bens mecânicos e direcionadas para países da periferia (CARNEIRO, 2002). Assim, a indústria de bens de capital brasileira, apesar de avançada relativamente a outros países de nível desenvolvimento semelhante, concentrou-se na produção de bens de menor conteúdo tecnológico e de menor valor agregado. Isso é percebido no comércio exterior do país, com os valores unitários dos bens de capital importados superando constantemente os exportados. (RESENDE; ANDERSON, 1999).

Gráfico 13 — Índices das Exportações Brasileiras de Bens de Capital entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Além dos problemas internos, a indústria de bens de capital do Brasil também encontrou problemas em seus mercados externos. A crise econômica de importantes mercados, como a América Latina, reduziu a demanda por esses bens na década de 1980. A mudança do paradigma tecnológico, com a incorporação da eletrônica em bens de capital, inclusive os mecânicos, também prejudicou as exportações brasileiras, que não tinham essa sofisticação tecnológica (PINHEIRO, 1992).

Os bens intermediários constituíram a grande maioria das exportações brasileiras durante todo o período analisado. Durante a vigência do II PND, apesar do baixo crescimento real das vendas externas relativamente a outros bens (12% no período), os preços subiram substancialmente (53,6%). Na década de 1980, houve inversão dessa tendência: as quantidades se expandiram significativamente (mais do que duplicaram entre 1979 e 1989),

enquanto os preços permaneceram abaixo dos verificados em 1980 até 1988. É importante ressaltar que houve uma perda relativa de participação desse grupo durante a vigência do II PND e na década de 1980, evidenciando o enobrecimento da pauta exportadora brasileira. Em 1974, esses bens correspondiam a 77,3% (US\$ 6.092 milhões) do total exportado pelo Brasil. Em 1979, 68,8% (US\$ 10.491 milhões). Após apresentar a menor participação relativa no período em 1982 (60,7%), houve tendência de aumento nos anos seguintes.

Os combustíveis tiveram um desempenho notável na década de 1980. Embora tenha perdido participação entre 1974 (1,68% do total) e 1979 (1,55%), houve expressivo aumento nos anos seguintes, atingindo o pico de 7,58% (US\$ 1.885 milhões) do total exportado em 1984. O principal fator foi a expansão das quantidades, ainda que os preços também estivessem em patamares elevados até meados da década, por causa dos altos preços pós-choque do petróleo. Em 1984, por exemplo, houve crescimento real de 5,4 vezes em relação ao patamar de 1979. A capacidade ociosa — resultado da crise econômica e da mudança na matriz energética — explica boa parte desse desempenho exportador. A partir de 1985, contudo, tanto o índice de *quantum* quanto o índice-preço apresentaram queda, reduzindo o valor exportado e a participação do setor nas exportações brasileiras.

As exportações de bens de consumo duráveis (BCD) e não duráveis (BCND) também tiveram um desempenho positivo. As primeiras, entre 1974 e 1979, expandiram o valor exportado (de US\$ 188 milhões para US\$ 538 milhões) e sua participação na pauta exportadora (de 2,4% para 3,5%), com uma evolução favorável dos preços e das quantidades. O crescimento real das vendas externas foi de 75,6% durante a vigência do II PND. Ao longo da década de 1980, essa categoria contou com o aumento dos preços⁴⁴ e com a expansão das quantidades exportadas, ainda que com oscilações, como a queda em 1982–1983. No período, a participação variou no período de 3,8% a 7,9% do total. Assim, Pinheiro (1993) considera que os BCD tiveram o melhor desempenho dentre as cinco categorias de uso no período 1974–1988. Os bens de consumo não duráveis, por sua vez, apresentaram desempenho similar. Durante a vigência do II PND, houve o aumento na participação no total exportado de 15,4% (US\$ 1.210 milhões) para 18,3% (2.787 milhões), com a expansão das quantidades vendidas (54,5%) e aumento dos preços. Na primeira metade da década de 1980, essa categoria, apesar do aumento das quantidades exportadas, foi afetada pela queda de preços

⁴⁴ Pinheiro (1993) ressalta que a única queda de preços, verificada em 1983 e 1984, foi acompanhada de políticas cambial e comercial mais agressivas, o que permitiu a manutenção da rentabilidade dos exportadores.

(em 1986, eram 11,3% menores do que em 1979). Assim, a participação no total exportado variou entre 15% e 21,7%.

3.4 EXPORTAÇÕES POR SETOR

Houve importantes mudanças qualitativas nas exportações brasileiras durante e após o II PND. Segundo Pinheiro (1992), os desempenhos das vendas externas dos setores são desiguais⁴⁵. Dessa forma, é importante uma análise desagregada por setor para identificar os efeitos do II PND nas exportações. Os setores mais relevantes na pauta exportadora serão analisados no período do plano (1974–1979). Contudo, conforme já enunciado anteriormente, é possível identificar efeitos do II PND nas exportações ao longo da década de 1980. Nesse período, houve uma série de políticas e eventos que afetaram as exportações, não podendo ser atribuídos diretamente ao plano. Optou-se, assim, por abordar somente as vendas externas dos setores-chave do II PND na década de 1980, na qual é possível identificar mais claramente sua influência: siderurgia, metalurgia de não ferrosos, refino de petróleo e petroquímica, papel e gráfica, extrativa mineral e setores de bens de capital.

A evolução dos setores com maiores valores exportados (em FOB) pela classificação da FUNCEX demonstra o relativo sucesso do II PND em aumentar a venda de certos produtos na pauta exportadora brasileira. As mudanças na pauta exportadora podem ser verificadas no Quadro 1, que apresenta os 10 principais produtos exportados em anos selecionados. É importante destacar que, como período foi marcado por uma forte expansão das exportações, a perda de participação não significa um desempenho negativo do setor em termos absolutos, apenas em termos relativos.

Como se pode perceber no Quadro 1, há o crescimento de setores não tradicionais na economia brasileira e a queda de participação de produtos primários e tradicionais. A siderurgia sai da 12ª posição em 1974 (1,8% do total exportado) para se tornar o principal setor exportador em 1989 (12,4%), em um contexto de crescimento das exportações totais (IPEA, 2022). O setor do café, por exemplo, perde muita relevância no período (de 16,1% em 1979 para 5,6% em 1989). Na década de 1980, destacam-se ainda os setores de refino de petróleo (de 0,83% do total em 1974 para 10,43% em 1984), de peças e outros veículos (de 1,65% no início II PND para 6,92% em 1989) e metalurgia de não ferrosos (de 0,46% para 4,65% entre 1974 e 1989). A desconcentração da pauta exportadora também deve ser

⁴⁵ Isso é enfatizado por diversos autores, como Pinheiro (1993), Carneiro (2002) e Gouveia e Lima (2012).

ressaltada: em 1974, os 10 principais setores acumulavam 79,33% do total exportado; em 1979, 72,97%; e em 1989, 65,63%.

Quadro 1 — 10 maiores participações no total exportado em anos selecionados

Posição	1974		1979		1984		1989	
	Setor	%	Setor	%	Setor	%	Setor	%
1º	Açúcar	17,7%	Café	16,2%	Café	11,3%	Siderurgia	12,4%
2º	Agropecuária	15,6%	Óleos vegetais	12,0%	Refino de petróleo e petroquímica	10,4%	Óleos vegetais	7,9%
3º	Café	13,8%	Extrativa mineral	9,5%	Óleos vegetais	9,0%	Extrativa mineral	7,7%
4º	Extrativa mineral	8,6%	Beneficiamento de produtos vegetais	6,9%	Beneficiamento de produtos vegetais	8,2%	Peças e outros veículos	6,9%
5º	Óleos vegetais	7,2%	Agropecuária	6,1%	Siderurgia	7,6%	Refino de petróleo e petroquímica	5,7%
6º	Têxtil	5,9%	Peças e outros veículos	5,9%	Extrativa mineral	7,0%	Café	5,6%
7º	Beneficiamento de produtos vegetais	3,2%	Siderurgia	4,7%	Calçados	4,7%	Beneficiamento de produtos vegetais	5,3%
8º	Abate de animais	2,6%	Têxtil	4,5%	Agropecuária	4,2%	Agropecuária	4,8%
9º	Madeira e mobiliário	2,5%	Calçados	3,7%	Peças e outros veículos	4,0%	Metalurgia não ferrosos	4,7%
10º	Equipamentos eletrônicos	2,3%	Máquinas e tratores	3,7%	Têxtil	3,8%	Calçados	4,6%

Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Também contribuiu para a diversificação da pauta exportadora brasileira a inclusão de novos produtos. Todos os ramos da indústria tiveram um aumento no número de produtos exportados, ampliando a variedade. Ademais, entre 1976 e 1990, reduziram-se os índices de concentração de produtos exportados na maioria dos setores (FRISCHTAK; PESSOA, 1996).

Pinheiro (1993) analisa as exportações brasileiras entre 1974 e 1992 e as desagrega por complexos e por setores⁴⁶. No caso dos complexos⁴⁷, o autor os separa em dois grupos: os que aumentaram suas participações a preços constantes no total das exportações (metal-mecânica; química; papel/gráfica; e têxtil e calçados) e os que tiveram um pior desempenho das vendas externas em termos reais (setor primário; construção civil; agroindustrial). Ademais, Pinheiro (1993) ressalta três principais tendências entre 1974 e 1992: a expansão das vendas externas do complexo metal-mecânico, que aumentou sua participação de 11,3%

⁴⁶ Apesar de relacionados, o trabalho de Pinheiro (1993) utiliza setores diferentes dos da FUNCEX, que é a fonte dos dados utilizados neste trabalho e em seus gráficos.

⁴⁷ O autor utiliza a definição de complexo que reúne diferentes indústrias com fatores comuns. Assim, os 38 setores analisados pelo autor são categorizados dentro de sete complexos: setor primário; construção civil; metal-mecânica; papel e gráfica; química; têxtil e calçados; e agroindústria. A composição de cada complexo está disponível em Pinheiro (1992).

para 40,5%⁴⁸ (liderada pela siderurgia e pela metalurgia de não ferrosos); a queda da participação das atividades primárias (agricultura e extrativa) e da agroindústria, de 70,5% do total para 31,1%⁴⁹; e o ganho de participação do complexo de papel e gráfica, de 1,9% para 6,6%⁵⁰ do total exportado. Pinheiro (1993), porém, ressalta que mesmo dentro dos complexos, há desempenhos distintos dos setores.

Dentre os sete complexos, o metal-mecânico foi o que apresentou evolução mais favorável dos preços, principalmente pelo desempenho do setor de material de transporte. O *quantum* exportado, por sua vez, cresceu 11,9% a.a. entre 1974 e 1991, sendo a siderurgia (19,2% a.a. de crescimento real) e a metalurgia de não ferrosos (23,5% a.a.) os destaques. Os setores de material de transporte, por causa da crise da indústria naval e menor competitividade de veículos automotores, e o de máquinas e equipamentos não elétricos, devido à deterioração econômica de mercados relevantes (Chile e Argentina, por exemplo), não expandiram de forma significativa as quantidades exportadas na década de 1980. O complexo químico foi o segundo complexo com a maior expansão, em termos reais, de suas vendas para o exterior (14% a.a.) entre 1974 e 1991. Entre seus setores, a petroquímica (20% de crescimento real a.a.) foi a mais exitosa (PINHEIRO, 1993).

O complexo agroindustrial e o setor primário foram afetados por uma deterioração de seus preços entre 1974 e 1991, em comparação com o total das exportações. Porém, a perda de participação na pauta também é explicada pelo baixo crescimento real exportações: a agroindústria cresceu 2,3% a.a. e o setor primário 3,1% a.a. no período (PINHEIRO, 1993)⁵¹. É importante ressaltar que, a partir da segunda metade da década de 1970, houve duas importantes transformações nesses complexos: consolidou-se uma nova forma de inserção da agricultura brasileira no comércio mundial e aumentou-se o grau de processamento industrial da produção. Os produtos ligados às exportações (soja, laranja, carnes de aves, pinus) apresentaram dinamismo muito maior do que outros. Assim, no período, houve significativo aumento do coeficiente exportado das atividades agropecuárias, aumentou-se a participação de novos produtos (soja e laranja) e verificou-se aumento do processamento (óleo de soja, por exemplo) (CARNEIRO, 2002).

⁴⁸ Em 1979, o complexo representou 23,3% do total exportado pelo Brasil.

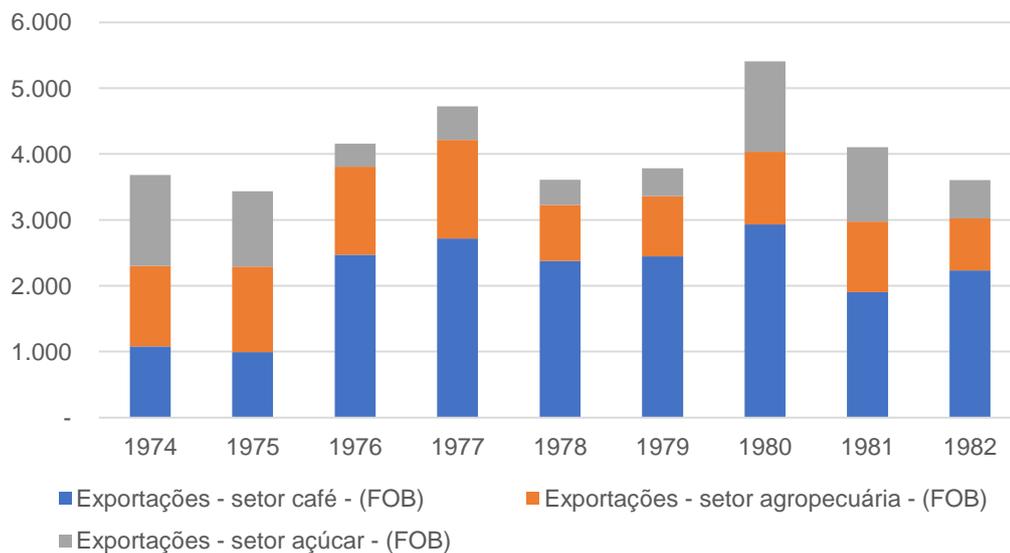
⁴⁹ No último ano do II PND, esses complexos representaram 56,7%.

⁵⁰ O complexo de papel e gráfica representou, em 1979, 3,1% do total das exportações brasileiras.

⁵¹ Para uma análise mais aprofundada do desempenho por complexos, ver Pinheiro (1992) e Pinheiro (1993).

Os setores de café, agropecuária e açúcar⁵² são tradicionais na pauta exportadora brasileira. Em 1974, eles correspondiam aos três setores com maior participação no valor exportado, com 47,1% do total. No último ano do II PND, representavam conjuntamente 25%, devido à priorização das vendas externas dos manufaturados e pelo crescimento de outros setores. A evolução dos valores exportados é apresentada no Gráfico 14. A queda de preços desses setores tradicionais, além de afetar o valor total exportado, também desincentivou as vendas para o exterior, reduzindo o seu crescimento real das exportações (PINHEIRO, 1993).

Gráfico 14 — Exportações brasileiras dos setores Café, Agropecuária e Açúcar entre 1974 e 1982 (em US\$ mi)

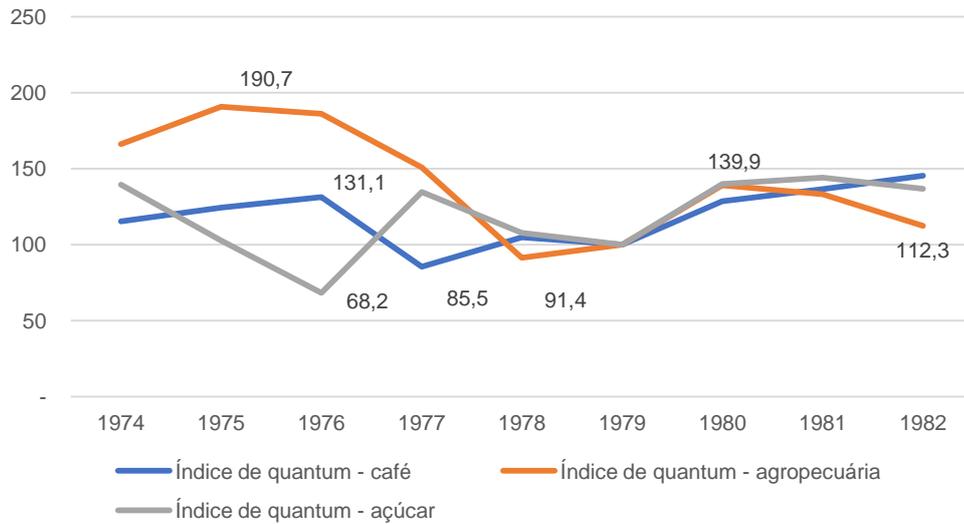


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

O café, ao contrário de outros setores mais tradicionais, teve bom desempenho exportador durante a vigência do II PND. Durante esse período, as exportações mais do que duplicaram (de US\$ 1.080,3 para US\$ 2.445,5 milhões), devido unicamente ao aumento de preços internacionais, pois houve queda em termos reais, conforme demonstrado no Gráfico 15. Em 1978, o setor chegou a representar praticamente um quarto das exportações brasileiras. O aumento de preços pode ser atribuído à geadas de 1977, que destruiu parte da safra brasileira daquele ano. Na década de 1980, as exportações do setor oscilaram, variando entre US\$ 3.024,0 e 1.418,7 milhões.

⁵² Os setores incluem toda a indústria relacionada ao produto básico. Por exemplo, de acordo a classificação de 1985 do IBGE, o setor do café inclui o café em grão, moído e solúvel (IBGE, 1985).

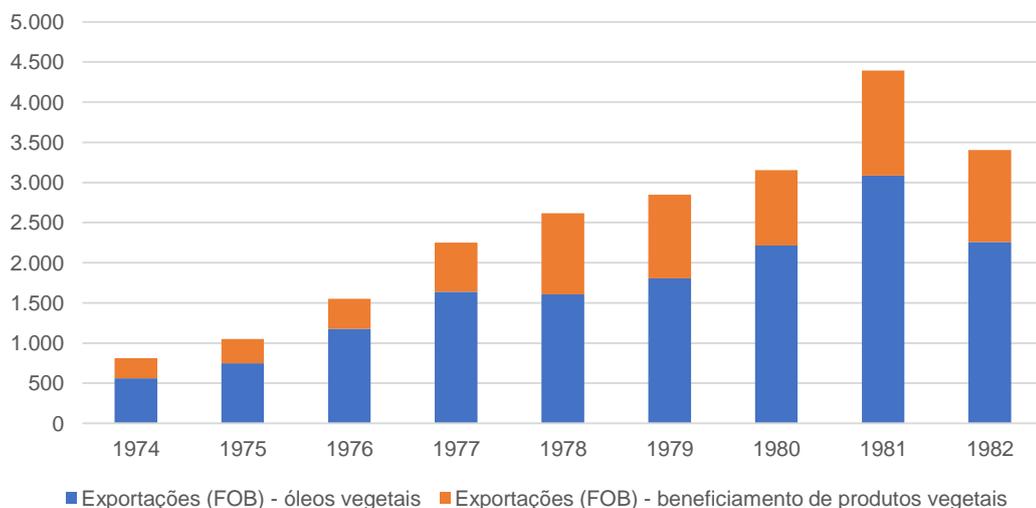
Gráfico 15 — Índices de *Quantum* das Exportações dos Setores Café, Agropecuária e Açúcar entre 1974 e 1982 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

O setor do açúcar, que foi o que mais exportou em 1974 (US\$ 1.381,6 milhões), teve uma forte reversão nos anos seguintes: em 1979, as vendas para o exterior do setor totalizaram US\$ 419,6 milhões. Apesar de uma recuperação em 1980 e 1981, ao longo da década de 1980 o setor voltou para os patamares do final da década de 1970. Além da grande queda dos preços (eram mais de duas vezes maior em 1974 do que em 1979), o desempenho pode ser explicado pela mudança de matriz energética estimulada pelo Proálcool, que favoreceu a produção de álcool em vez de açúcar.

Gráfico 16 — Exportações brasileiras dos setores Óleos Vegetais e Beneficiamento de Produtos Vegetais entre 1974 e 1982 (US\$ mi)

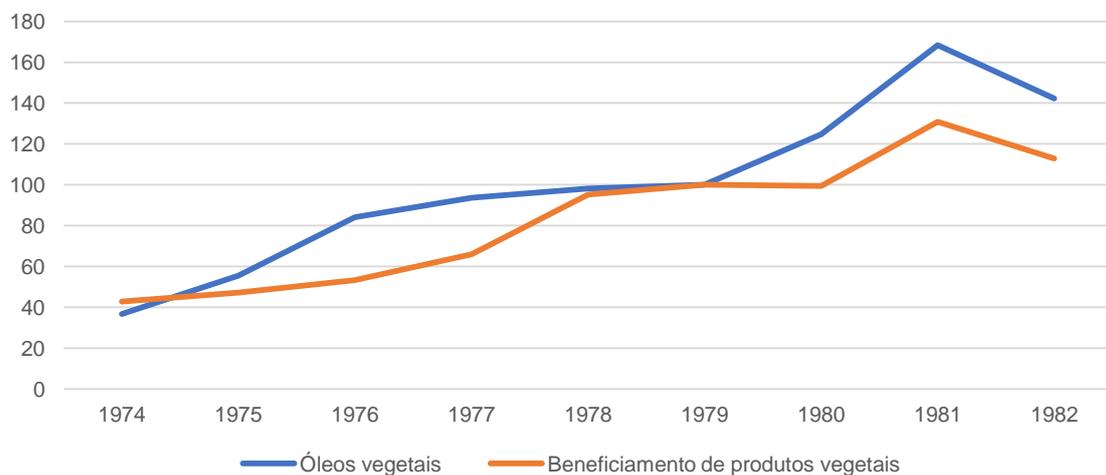


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

A agropecuária, por sua vez, também teve uma queda no valor exportado entre 1974 e 1979. No primeiro ano, as vendas externas desse setor atingiram US\$ 1.220,5 milhões. Cinco anos depois, as exportações totalizaram US\$ 917,8 milhões, mesmo com um aumento dos preços no período. Assim, o setor foi gradualmente perdendo relevância na pauta exportadora brasileira, de 15,63% no primeiro ano de vigência do II PND para 6,07% no último ano. Na década seguinte, o índice-preço do setor continuou em patamares baixos, apesar do aumento das quantidades exportadas.

Os setores de óleos vegetais e de beneficiamento de produtos vegetais⁵³ apresentaram um notável crescimento das exportações entre 1974 e 1979, de US\$ 812,6 milhões (10,4% do total) para 2.845,5 milhões (18,8%), conforme ilustrado pelo Gráfico 16. Além do crescimento real — 2,72 vezes no caso dos óleos e 2,33 nos produtos vegetais —, demonstrado no Gráfico 17, os setores contaram com evolução favorável dos preços. O setor de óleos vegetais, entre 1981 e 1983, chegou a ocupar a primeira posição nas exportações brasileiras, reflexo da alteração enfatizada por Carneiro (2002), de aumento de relevância de produtos como a soja na pauta exportadora e de seu maior grau de processamento.

Gráfico 17 — Índices de *Quantum* das Exportações Brasileiras dos Setores de Óleos e Produtos Vegetais entre 1974 e 1982 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

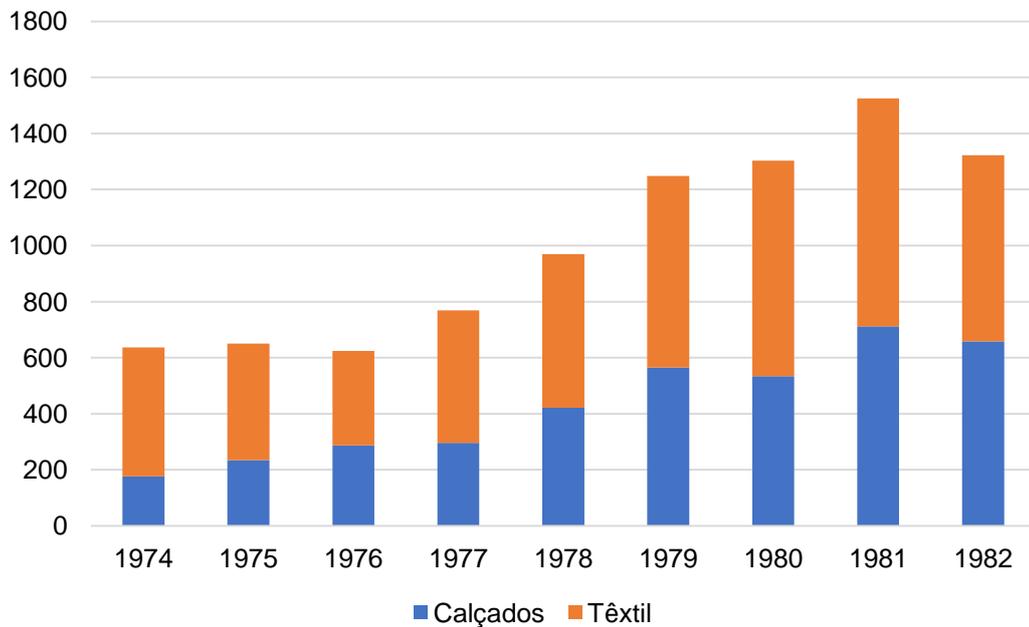
Os setores de têxteis e de calçados, manufaturados tradicionais da pauta exportadora brasileira, apresentaram crescimento das exportações entre 1974 e 1979⁵⁴, como ilustra o Gráfico 18. O primeiro teve um crescimento no valor exportado de 48% no período (de US\$ 460,8 milhões para US\$ 683,3), com expansão tanto das quantidades exportadas quanto dos

⁵³ Inclui farinhas e sucos.

⁵⁴ Entre 1974 e 1991, a taxa de crescimento real dos dois setores foi de 5% a.a.

preços, com estes contribuindo mais no total. Na primeira metade da década de 1980, houve tendência de queda dos preços, enquanto as quantidades cresciam.

Gráfico 18 — Exportações Brasileiras dos setores Têxtil e Calçados entre 1974 e 1982 (US\$ mi)

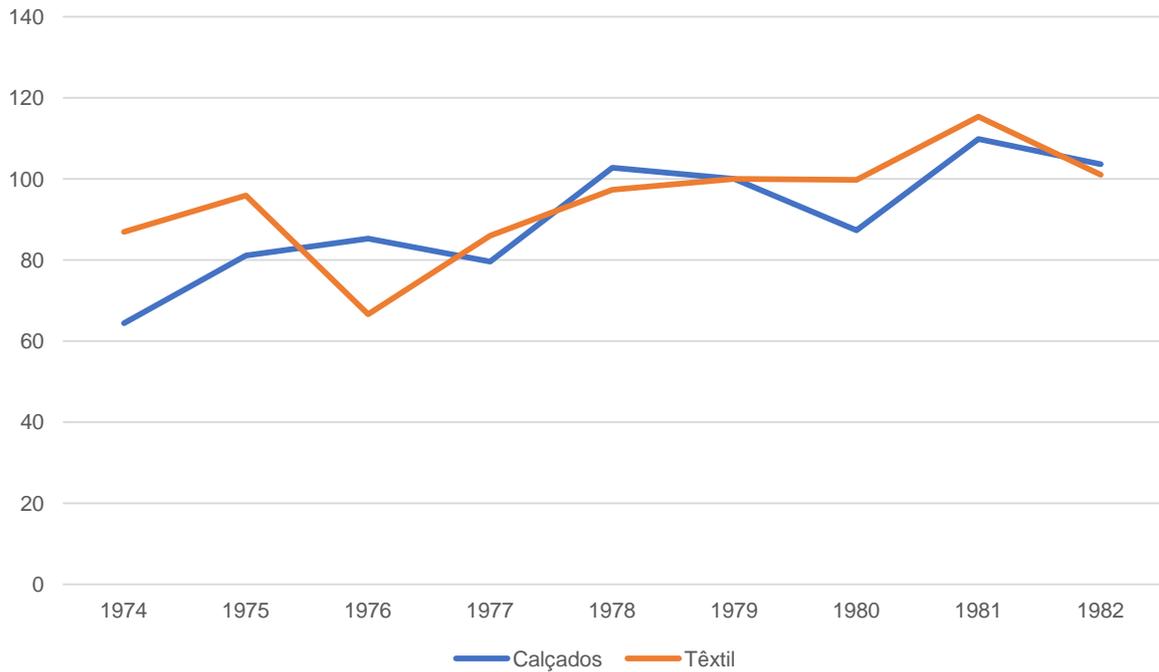


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

As vendas externas do setor de calçados⁵⁵, por sua vez, partiram de US\$ 175,8 milhões no primeiro ano do II PND para US\$ 565,1 milhões em 1979, com evolução favorável dos preços e das quantidades. O desempenho exportador desse setor merece destaque também na década de 1980: ao contrário da maioria dos outros setores, os preços se mantiveram em patamares acima dos de 1979, o que, combinado com o crescimento real (Gráfico 19), expandiu fortemente o valor exportado. Assim, enquanto os têxteis perdiam participação na pauta exportadora do período (5,90% em 1974 para 4,52% em 1979), os calçados aumentavam: de 2,25% (11º setor) em 1974 para 3,74% (9º) cinco anos depois. Em 1984, os calçados representaram 4,68% do total exportado pelo Brasil, enquanto os têxteis foram responsáveis por 3,81%.

⁵⁵ Segundo Pinheiro (1993), o bom desempenho das exportações de calçados refletiu a colaboração com os importadores dos EUA (que garantiram recursos, tecnologia, treinamento), a disponibilidade de matérias-primas e a mão de obra especializada organizada em pequenas empresas familiares, que resultaram em aumento da produtividade (15% a.a.) do setor.

Gráfico 19 — Índices de *Quantum* das Exportações Brasileiras dos Setores Calçados e Têxtil entre 1974 e 1982 (1979 = 100)

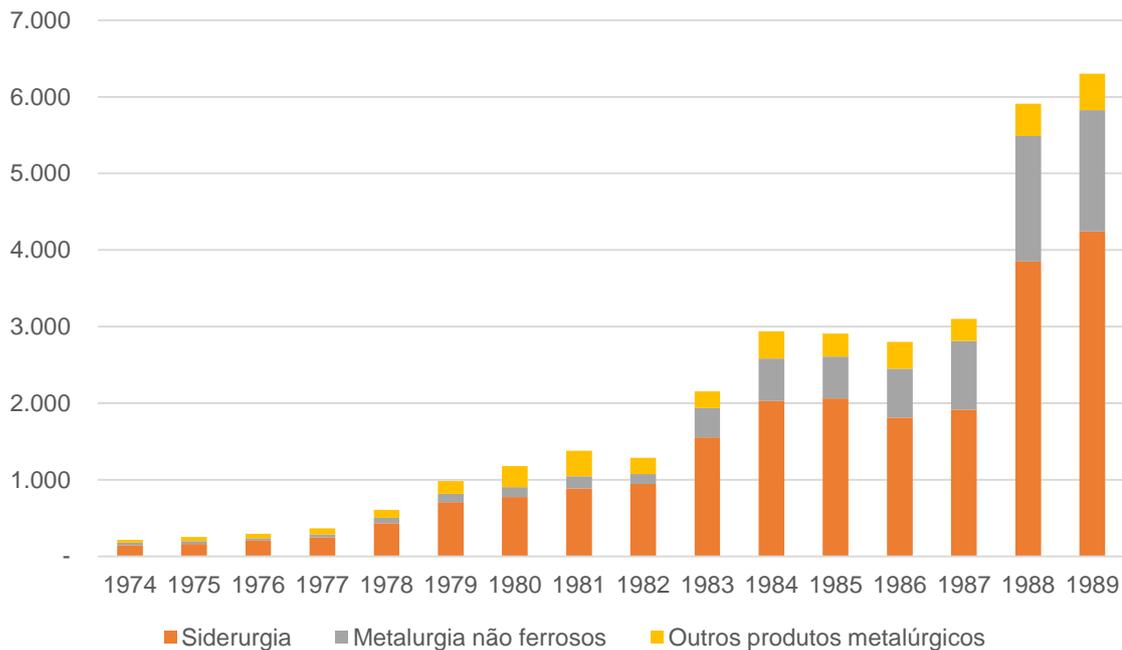


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

As exportações de produtos metalúrgicos⁵⁶ se destacam no período entre 1974 e 1990. Como pode ser percebido pelo Gráfico 20, houve expressiva expansão do valor exportado, liderada pela siderurgia. Em 1974, as exportações de produtos siderúrgicos, metalúrgicos não ferrosos e outros produtos metalúrgicos totalizaram US\$ 217,0 milhões. No último ano do II PND, o total foi US\$ 981,2 milhões. Durante esse período, a expansão de quantidades foi acompanhada de uma evolução favorável de preços. Na década de 1980, verificou-se forte expansão das exportações desses setores (US\$ 6.303,4 milhões em 1989), mesmo com um desempenho não favorável dos preços na primeira metade da década. Pinheiro (1992) reforça que os setores de siderurgia e metalurgia de não ferrosos tiveram um desempenho excepcional a preços constantes, ao contrário de outros setores, evidenciando que é “inequívoco o ganho de competitividade” no período. As vendas externas do primeiro cresceram, em termos reais, 19,2% a.a. entre 1974 e 1991 (PINHEIRO, 1993).

⁵⁶ A siderurgia é um ramo da metalurgia.

Gráfico 20 — Exportações Metalúrgicas do Brasil entre 1974 e 1989 (em US\$ mi)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

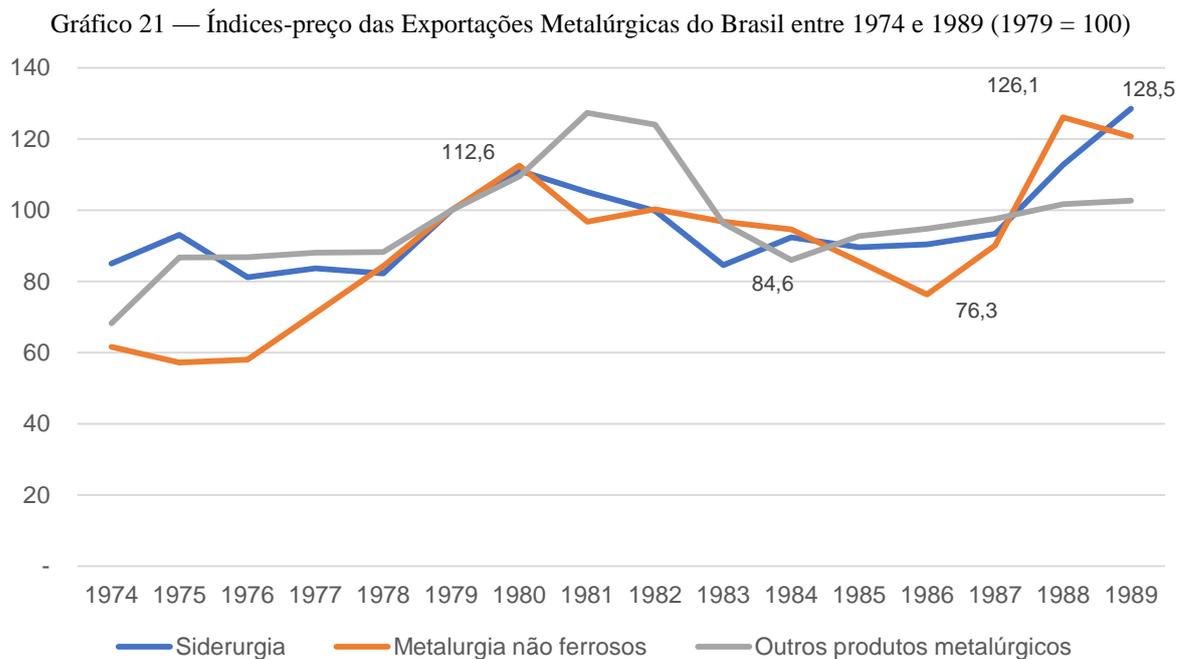
Contribuiu para o desempenho exportador do setor siderúrgico a ampliação da capacidade produtiva, com o início das operações da Açominas (inaugurada em 1986) e da Companhia Siderúrgica Tubarão (CST, concluída em 1983), além dos *Voluntary Restrain Agreements* (VRA) firmados com os EUA⁵⁷, que favoreceram as vendas de semiacabados feitos nessas usinas, em detrimento de produtos mais elaborados. Ambas as usinas foram iniciadas em 1976, portanto no âmbito do II PND (PINHEIRO, 1993). Esse desempenho exportador, assim, resultou da necessidade de utilizar a nova capacidade produtiva do setor, além da urgência macroeconômica de geração de divisas no período (MESQUITA; NAIDIN 1992).

No contexto de maturação dos projetos previstos pelo II PND, a partir de 1983, a economia brasileira passava por graves problemas. Assim, as expectativas de crescimento do PIB e de elasticidade-renda da demanda por aço foram frustradas. O consumo efetivo em 1985 foi cerca de 50% menor do que o projetado inicialmente. A fim de utilizar a nova capacidade instalada, recorreu-se às exportações. Mesquita e Naidin resumem a questão:

⁵⁷ O acordo corresponde a uma medida do governo dos EUA para proteger seu mercado de competidores internacionais. Na década de 1980, com o amadurecimento das economias de países asiáticos (reduzindo a demanda por aço) e com a crise na América Latina (gerando capacidade ociosa), houve grande oferta internacional de produtos siderúrgicos, ameaçando os produtores norte-americanos. O primeiro VRA dos EUA com o Brasil foi assinado em 1984 e foi válido por cinco anos, com uma cota global reduzida, mas favorecendo as exportações de semiacabados brasileiros. O acordo favorecia o Brasil por limitar as retaliações comerciais dos EUA no setor. Mais informações em Mesquita e Naidin (1992).

Nos anos 80, em suma, reverteu-se o problema da siderurgia brasileira: de uma economia cujo ritmo de crescimento superava as possibilidades de expansão da oferta doméstica, gerando assim fortes pressões por importações, passou-se a ter uma economia estagnada incapaz de absorver totalmente parcelas significativas do acréscimo de oferta que havia sido viabilizado pela instalação das novas usinas. Tendo em vista os pesados investimentos feitos no setor até meados dos anos 80, não seria possível conviver com uma ociosidade significativa e, portanto, tornou-se fundamental conquistar um espaço crescente no mercado internacional (MESQUITA; NAIDIN, 1992, p.4).

Mesquita e Naidin (1992) adicionam o controle de preços domésticos e a aceleração inflacionária do período, que resultaram em uma deterioração dos preços internos em relação aos internacionais, como fatores que favoreceram as exportações. A evolução dos índices-preço é apresentada no Gráfico 21. Os autores, porém, ressaltam que a política cambial e os incentivos às exportações setoriais⁵⁸ (como os programas da BEFIEX e os créditos-prêmio) não foram fundamentais para a expansão das vendas externas do setor siderúrgico na década de 1980.



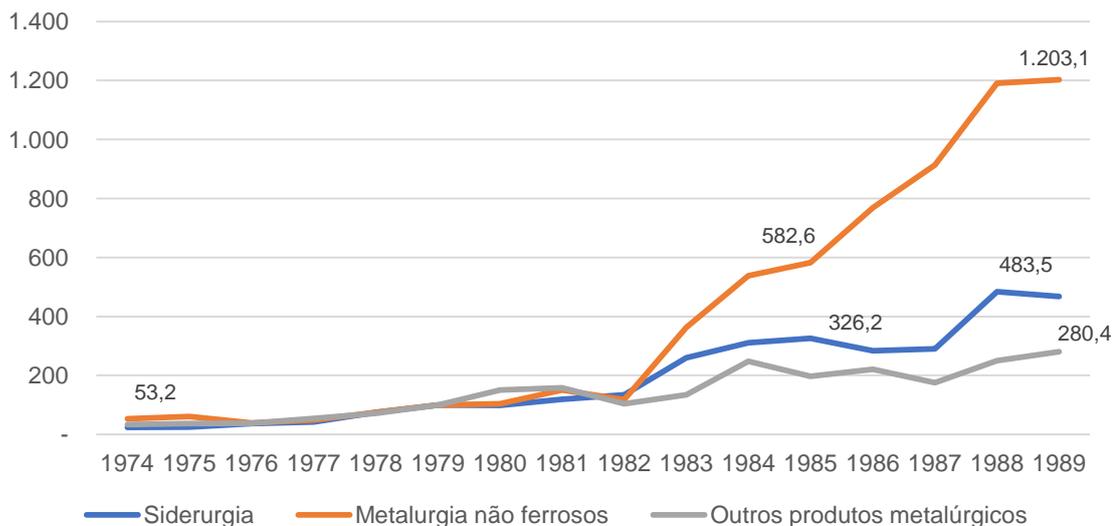
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

A nova capacidade produtiva foi, assim, direcionada em parte para atender mercados estrangeiros. O Brasil, nesse período, chegou a ser um dos maiores produtores e exportadores de aço do mundo. Segundo Mesquita e Naidin (1992), no final da década de 1980, a siderurgia brasileira chegou a ser a sexta maior produtora do mundo e a ser responsável por 9% do total exportado mundialmente de produtos siderúrgicos. Entre 1985 e 1989, a taxa de

⁵⁸ De acordo com um estudo citado pelos autores, os incentivos geraram um viés exportador de apenas 5% para o setor, enquanto, por exemplo, para a indústria de material de transporte, esse viés foi de 34%.

utilização da capacidade do setor ficou em patamares acima de 90%, em grande parte pela produção para mercados externos (MESQUITA; NAIDIN, 1992). Ainda que a produção de aço não tenha atingido a meta proposta no plano (82,4% da meta, em 1984), houve significativa mudança na proporção da oferta frente às importações e no excedente exportável. Enquanto a participação de importação de aços planos e não planos caiu de 39,1% do total da oferta em 1974 para 3,4% em 1979, o coeficiente de exportação saltou de 2,2% em 1974 para 37,8% em 1983 (GREMMAUD; PIRES 1999). Assim, além de reduzir a importação, houve significativo aumento da parcela exportada da produção nesse setor. No agregado, o coeficiente exportado da siderurgia brasileira passa de 9,8 para 41,3 em 1983 a 31,1 em 1989. Os coeficientes de exportação das empresas siderúrgicas estatais e privadas eram similares, com a exceção da CST, uma estatal voltada quase que exclusivamente para o mercado externo⁵⁹ (MESQUITA; NAIDIN, 1992).

Gráfico 22 — Índices de *Quantum* das Exportações Metalúrgicas do Brasil entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Contudo, Mesquita e Naidin (1992) ponderam que, a partir da segunda metade da década de 1980, houve um processo de crescimento da participação das exportações de semiacabados, em detrimento de produtos siderúrgicos com maior valor agregado⁶⁰. Esse

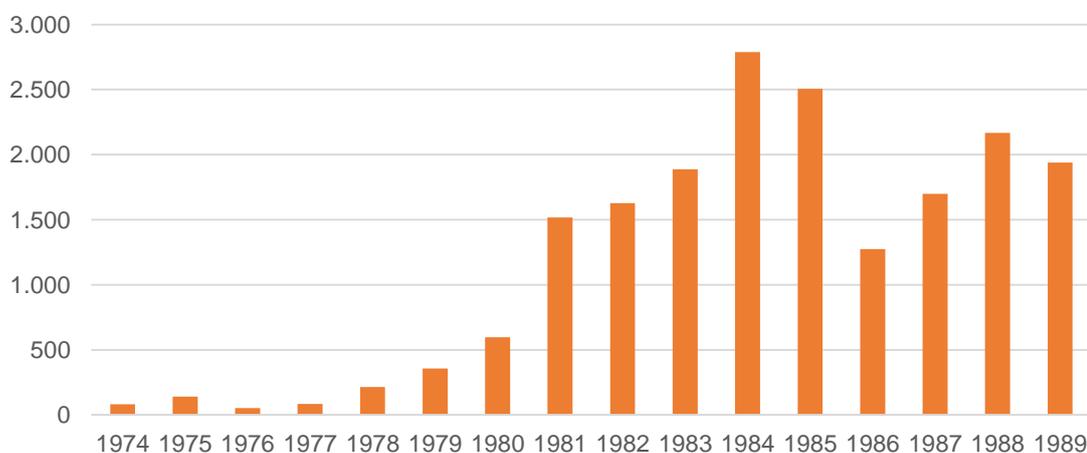
⁵⁹ A CST era caracterizada pela sua especialização em placas de aço. Ela foi concebida como parte da estratégia de ajuste macroeconômico do país, com sua operação direcionada para a geração de divisas. O coeficiente exportado dessa estatal (64,6%) era muito maior do que outras empresas do setor, estatais ou privadas. O projeto original previa a participação da Kobe Steel do Japão e produtos de maior valor agregado, visando o enobrecimento da pauta exportadora brasileira. Porém, a empresa japonesa desistiu do projeto conjunto, resultando na dependência da CST de apenas um tipo de produto, de pouco valor agregado (MESQUITA; NAIDIN, 1992).

⁶⁰ Uma das possibilidades levantadas por Mesquita e Naidin (1992) é de que, como a produção de semiacabados era majoritariamente responsabilidade de empresas estatais, haveria a priorização da geração de divisas em vez do lucro com produtos mais elaborados.

processo foi compensado por um aumento dos preços internacionais do setor a partir de 1988, refletindo a expansão de economias industrializadas⁶¹.

O setor de metalurgia de não ferrosos (o alumínio é um exemplo de produto desse grupo) apresenta um crescimento expressivo: o valor exportado em 1989 (US\$ 1.584,9 milhões) foi 44 vezes maior que o valor em 1974 (US\$ 35,8 milhões). Em 1979, o valor exportado foi de US\$ 109,1 milhões. Entre 1974 e 1991, as vendas externas do setor cresceram, em termos reais, 23,5% a.a. (PINHEIRO, 1993). A evolução dos índices de *quantum* dos setores metalúrgicos, com destaque para os não ferrosos, é apresentada no Gráfico 22. Pagano (1999) ressalta que o alumínio em bruto apresentou o maior crescimento em volume exportado dentre os produtos semimanufaturados. O II PND estabelecia o alumínio como exemplo de produto em que o Brasil teria vantagens comparativas com a maior eletrificação do país. Nesse setor, Pinheiro (1992, p. 14) atribuiu diretamente ao plano o bom desempenho exportador: “[o setor] viu maturarem nesse período investimentos iniciados com o II PND, e que propiciaram às empresas, com um parque industrial recém-instalado, uma posição bastante competitiva a nível internacional”.

Gráfico 23 — Exportações Brasileiras do Setor Refino de Petróleo e Petroquímica entre 1974 e 1989 (em US\$ mi)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

O setor de refino de petróleo e petroquímica, também central na estratégia do II PND, teve impressionante desempenho na década de 1980. Como ilustrado no Gráfico 23, o setor exportou US\$ 80,7 milhões em 1974. Cinco anos depois, US\$ 355,7 milhões. Já em 1984, atingiu-se o pico de US\$ 2.789 milhões exportados. Há uma série de fatores que explicam isso. Na primeira década de 1980, com os efeitos do segundo choque do petróleo, houve

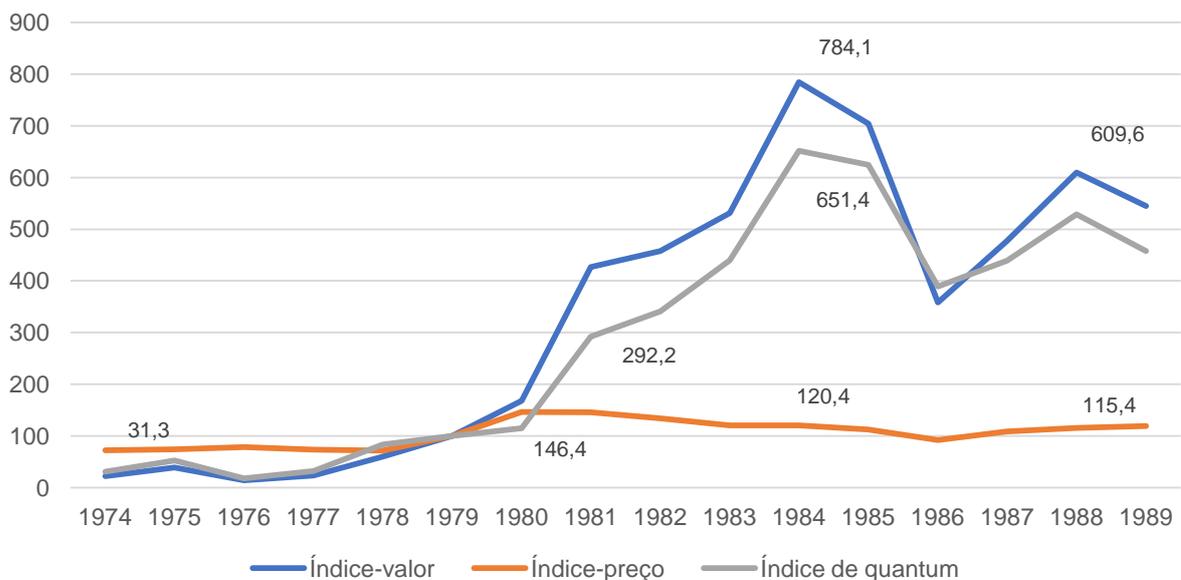
⁶¹ Para uma discussão mais aprofundada sobre a competitividade internacional da siderurgia brasileira, ver Mesquita e Naidin (1992).

evolução favorável dos preços do setor (vide Gráfico 24). Os derivados de petróleo contaram com o excesso de oferta, causada pela crise econômica e pela alteração da matriz energética, com o Proálcool e a eletrificação (PINHEIRO, 1992).

As exportações de produtos petroquímicos, por sua vez, cresceram 25% em termos reais entre 1980 e 1988, sendo favorecidas pelo parque industrial recente, com elevada competitividade, como os dos polos de Camaçari (BA) e Triunfo (RS). Pinheiro (1992) atribui diretamente ao II PND esse desempenho nas exportações na década de 1980:

Também para a petroquímica o crescimento das exportações esteve associado ao estabelecimento, no bojo do II PND, de um parque industrial moderno e com plantas de escala adequada, com a rápida expansão da produção e a queda das importações desde 1978 sendo seguidas a partir de 1981 pela conquista de mercados no exterior (PINHEIRO, 1992, p. 14).

Gráfico 24 — Índices das Exportações Brasileiras do Setor de Refino de Petróleo e Petroquímica entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



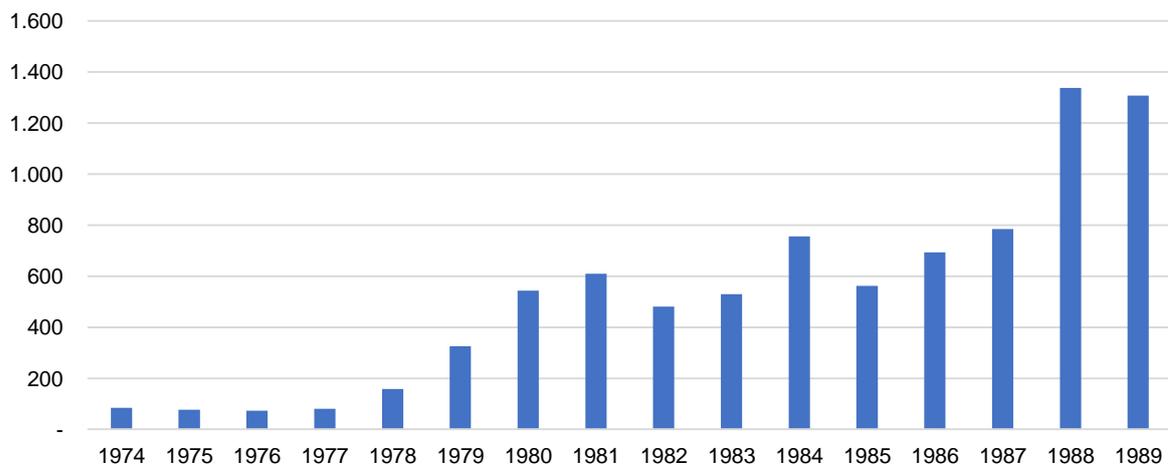
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Assim como na siderurgia, o setor também apresentou notável evolução nos coeficientes externos: os coeficientes de exportação de produtos petroquímicos básicos e intermediários, que em 1974 eram zero e 1,9%, respectivamente, atingiram 12,3% em 1983 (GREMAUD; PIRES, 1999). De acordo com Pinheiro (1992), o desempenho desse setor teria sido melhor caso não fosse o comportamento negativo dos preços. Cabe menção ao setor elementos químicos⁶². O comportamento dos preços e das quantidades é similar ao do restante

⁶² O setor de borracha também apresentou um ganho de participação, porém tem importância reduzida, devido ao seu baixo valor total de vendas (PINHEIRO, 1992).

das exportações: evolução favorável de preços de 1974 a 1981, com deterioração na década de 1980; o índice de *quantum*, porém registra expansão a partir de 1977, continuado durante toda década de 1980. Assim, o setor exportou US\$ 52,9 milhões em 1974, US\$ 115,4 milhões em 1979 e US\$ 583,9 milhões em 1990. Pinheiro (1992) ressalta que, a preços constantes, os setores do complexo químico tiveram desempenho notável, dobrando a participação na década de 1980.

Gráfico 25 — Exportações Brasileiras do Setor Celulose, Papel e Gráfica entre 1974 e 1989 (em US\$ mi)



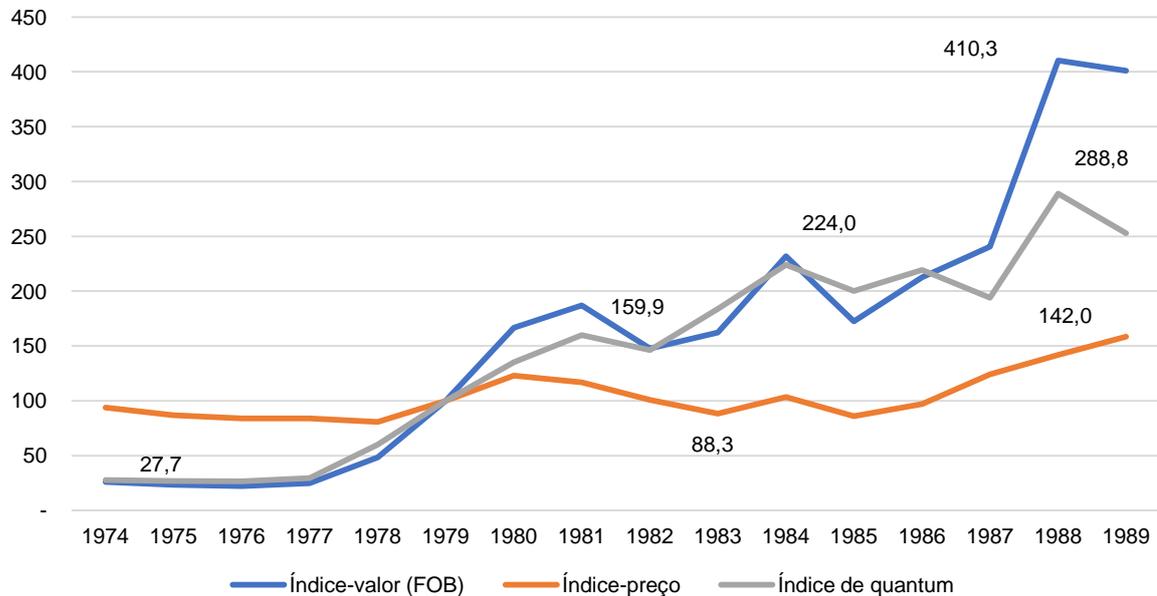
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

O setor de celulose, papel e gráfica também apresentou desempenho positivo das exportações no período⁶³, como evidenciado no Gráfico 25. Em 1974, esse setor exportou US\$ 84,8 milhões. No último ano do II PND, US\$ 326 milhões. O principal fator de crescimento nesses anos foram as quantidades, especialmente a partir de 1977, como pode ser percebido no Gráfico 26. Na década de 1980, apesar da tendência de queda dos preços até 1985, houve expansão das quantidades exportadas (em termos reais, crescimento de 10% a.a. entre 1980 e 1988), resultando em um valor exportado de US\$ 1.307,3 milhões em 1989. Pinheiro (1993, p. 17) ressalta que as vendas externas de celulose “cresceram espetacularmente” entre 1977 e 1984, apresentando estabilidade na segunda metade da década. O setor de papel, por sua vez, apresentou desempenho mais uniforme, mas também significativo em termos reais. Assim, entre 1980 e 1988, as exportações do setor de papel tiveram desempenho melhor que o de celulose, mesmo com a elevação dos preços deste último, contribuindo para os ganhos de participação na pauta exportadora (PINHEIRO, 1992).

⁶³ Enquanto os dados da FUNCEX reúnem celulose, papel e gráfica no mesmo setor, os trabalhos de Pinheiro (1992, 1993) os colocam no mesmo complexo, mas em setores diferentes.

O complexo, assim, apresentou uma taxa de crescimento real de suas exportações de 15% a.a. entre 1974 e 1991 (PINHEIRO, 1993).

Gráfico 26 — Índices das Exportações brasileiras do setor de Celulose, Papel e Gráfica entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Como insumo básico fundamental e com vantagens comparativas no território brasileiro, durante o II PND houve fortes incentivos para esse setor. Conforme ressalta Pinheiro (1993, p. 17): “na década de 1970, esses setores [papel e celulose] foram largamente incentivados pelo governo, com o BNDES destinando aos dois, entre 1974 e 1979, cerca de 14% dos recursos disponíveis para investimentos em insumos básicos”. Ademais, a competitividade do papel e da celulose do país foi reforçada com a celulose de fibra curta, o estabelecimento de unidades industriais integradas e os incentivos fiscais para reflorestamento (PINHEIRO, 1993).

Os setores de veículos automotores⁶⁴, peças e outros veículos⁶⁵ e máquinas e tratores, também centrais no II PND⁶⁶, apresentaram comportamento distinto do agregado das exportações. Durante a vigência do plano e nos anos seguintes, há expansão das quantidades exportadas desses três grupos, acompanhadas de aumento a de preços, como ilustrados pelos Gráficos 28 e 29. Em conjunto, o valor exportado em 1974 foi de US\$ 370,1 milhões, enquanto, em 1979, ele foi de US\$ 1.939,9. Como se percebe pelo Gráfico 27, há o pico de

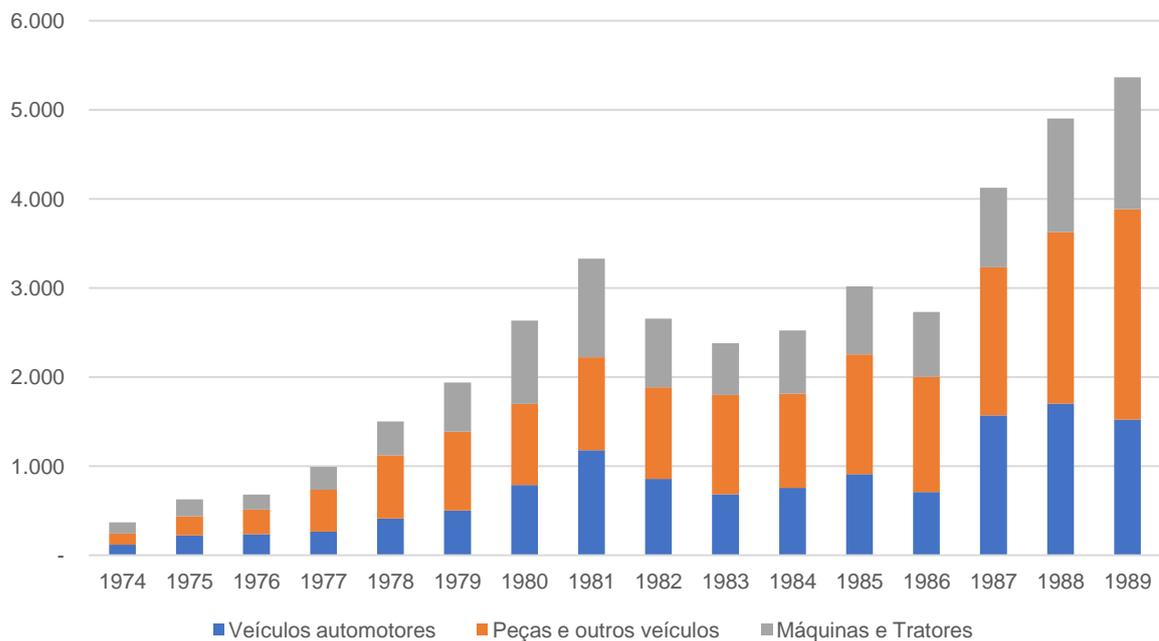
⁶⁴ Inclui, além de automóveis, caminhões e ônibus (IBGE, 1985).

⁶⁵ Inclui indústria naval, ferroviária e outros veículos (IBGE, 1985).

⁶⁶ As exportações de automotores, com destaque para ônibus e caminhões, foram elencadas explicitamente como prioridades no plano.

valor exportado em 1981 (US\$ 3.330,3 milhões), só superado em 1987. Ao contrário da maioria dos setores, os preços das exportações desses três tiveram uma evolução favorável na década de 1980 (vide o Gráfico 29), o que contribuiu para compensar a queda de quantidades exportadas. Essas exportações refletem os problemas na indústria de bens de capital já analisados anteriormente (perda de competitividade, queda da demanda externa, defasagem tecnológica).

Gráfico 27 — Exportações brasileiras dos setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (em US\$ mi)



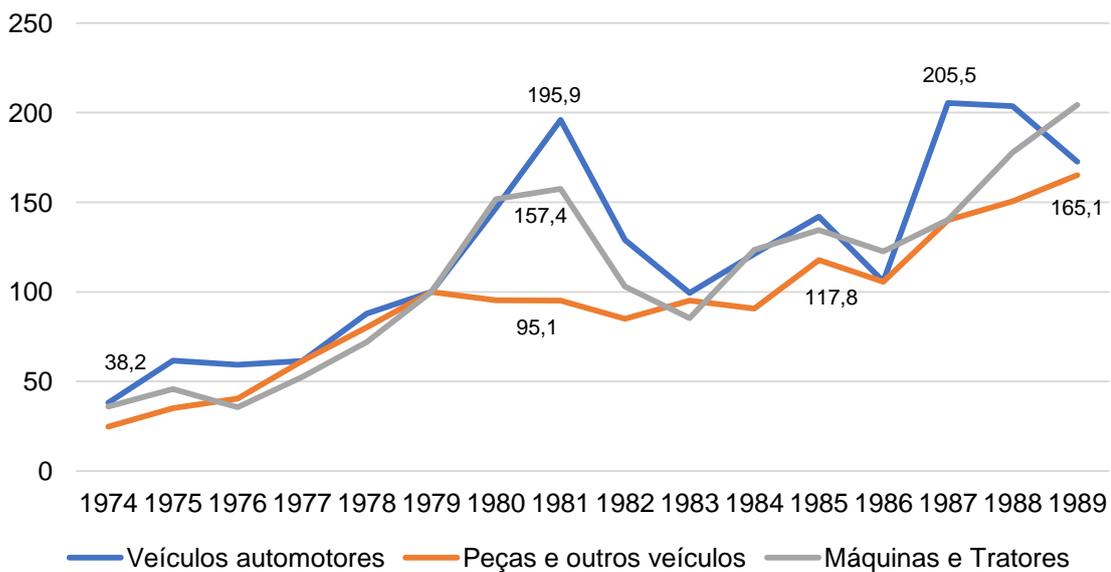
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

No caso de equipamentos de transporte, Pinheiro (1992) ressalta que foram sentidos os efeitos da crise da indústria naval, afetando negativamente as quantidades exportadas. Essa indústria contou com amplos incentivos do governo a partir da década de 1970 e apresentou grande crescimento da produção e da exportação. Entre 1974 e 1979, por exemplo, os 93 contratos de exportação de navios realizados totalizaram US\$ 564,4 milhões. Na primeira metade da década de 1980, contudo, o setor entrou em crise⁶⁷, por uma série de motivos: altos custos, baixa demanda internacional (aumento do frete com o custo dos combustíveis, crise do comércio internacional), baixa eficiência, atraso tecnológico (durante mudança de paradigma, com a introdução da eletrônica), distorção de incentivos. Lacerda (2003) ressalta que, apesar

⁶⁷ No mesmo período, com a retração do mercado doméstico, as exportações passam a corresponder a mais da metade do mercado do setor (LACERDA, 2003).

do setor contar com uma fonte de financiamento próprio (o Fundo de Marinha Mercante — FMM), os recursos para financiar exportações advinham do FIEX. Assim, para atender o mercado externo, a indústria naval tinha de utilizar as mesmas fontes do restante da economia. Isso ajuda a demonstrar que o foco da política industrial sempre foi o mercado doméstico, com pouca preocupação em sua competitividade internacional.

Gráfico 28 — Índices de *Quantum* dos setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (1979 = 100)

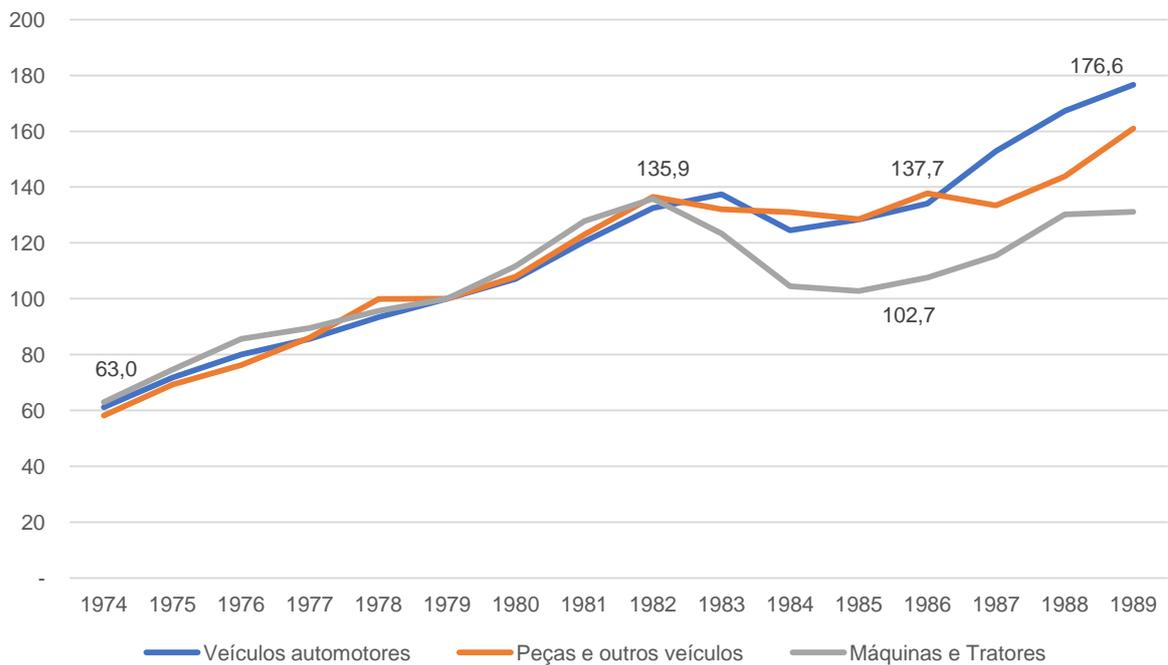


Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

A crise econômica de países que eram compradores de máquinas e equipamentos do Brasil na década de 1980 também prejudicaram as exportações. A Argentina e o Chile, por exemplo, eram, sozinhos, responsáveis por $\frac{1}{3}$ das vendas ao exterior desses produtos em 1980 (PINHEIRO, 1992). Ademais, as máquinas brasileiras eram menos sofisticadas tecnologicamente, em uma década em que a tecnologia ganhava relevância (RESENDE; ANDERSON, 1999).

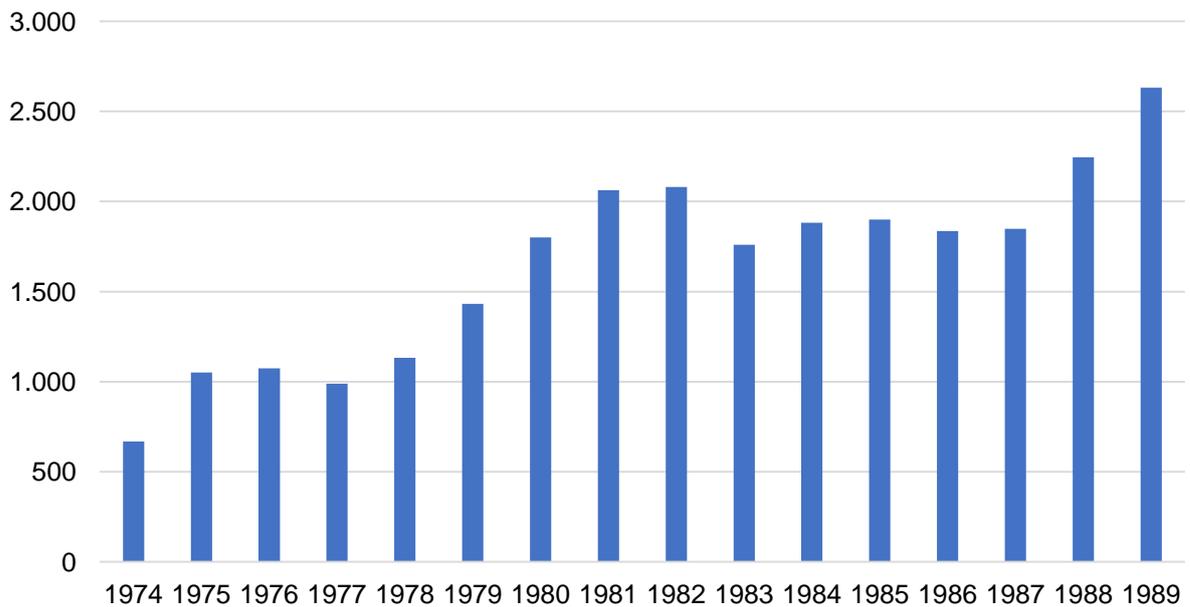
As exportações do setor “extrativa mineral” também merecem destaque, pois, de acordo com Lessa (1978), constitui um dos setores-chave do II PND. Verificou-se desempenho positivo, principalmente entre 1977 e 1982, como se vê no Gráfico 30. Durante a vigência do plano, o valor exportado saiu de US\$ 667,6 milhões para US\$ 1.431,6 (em 1982 atingiu US\$ 2.080,1 milhões, apresentando queda nos anos seguintes), principalmente pela expansão das quantidades, como se pode perceber no Gráfico 31.

Gráfico 29 — Índices-preço dos setores Veículos Automotores, Peças e Outros Veículos e Máquinas e Tratores entre 1974 e 1989 (1979 = 100)



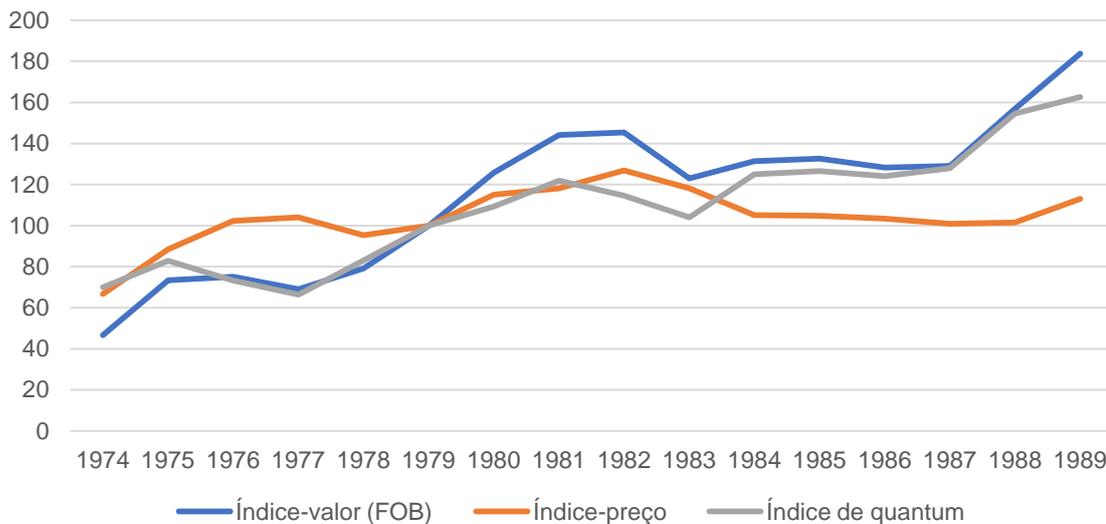
Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Gráfico 30 — Exportações Brasileiras do setor Extrativa Mineral entre 1974 e 1989 (US\$ mi)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

Gráfico 31 — Índices das Exportações Brasileiras do setor Extrativa Mineral entre 1974 e 1989 (1979=100)



Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/Ipeadata (IPEA, 2022).

É importante ressaltar que, em 1985, entra em operação o projeto Carajás, destacado no II PND e responsável por reforçar as exportações de minério de ferro do Brasil a partir de então (GOULARTI FILHO, 2017). Assim, o setor, que já era destaque na pauta exportadora brasileira antes do plano, continuou sendo um dos principais setores exportadores após o II PND. Na década de 1980, houve a relativa estagnação das quantidades exportadas do setor, compensada por patamares mais elevados de preços, como ilustrado pelo Gráfico 31.

3.5 EXPORTAÇÕES POR PARCEIROS COMERCIAIS ENTRE 1974 E 1989

Além do aprofundamento do comércio com os parceiros tradicionais, um dos principais objetivos do II PND no âmbito das exportações era a diversificação dos mercados externos para os produtos brasileiros. Isso contribuiria para a abertura de novos mercados, com destaque para manufaturados de maior valor agregado, e para reduzir a dependência de poucos países. Tradicionalmente, o Brasil tinha como seus principais mercados os EUA e países europeus (Alemanha Ocidental, Reino Unido, França, dentre outros). Assim, entre 1974 e 1979, como já exposto anteriormente, a política externa brasileira foi direcionada, em grande parte, para esse objetivo. Nesta seção, serão analisadas as mudanças nos principais parceiros comerciais do Brasil, especialmente os destaques mencionados no capítulo anterior, a fim de que se possa identificar os efeitos resultantes do plano. Também serão analisados os destinos de alguns produtos-chave do II PND, como siderurgia, químicos e bens de capital (notadamente, bens de transporte).

Durante a década de 1970, verificou-se a tendência, iniciada a partir de 1964⁶⁸, de perda de importância dos EUA⁶⁹ e da Europa nas exportações brasileiras. Por outro lado, percebe-se o aumento de participação do Japão⁷⁰ (alcança a terceira posição em 1975 e em 1980), da América Latina, do Oriente Médio, da África e de outros países asiáticos. Já na primeira metade da década de 1980, enquanto a participação europeia na pauta exportadora brasileira continuava a diminuir, os EUA obtinham ganhos de participação. É importante ressaltar que, enquanto a pauta exportadora para os países europeus era concentrada em produtos básicos ou com baixo valor agregado (rações, minério de ferro), as vendas para os EUA eram mais diversificadas, inclusive com produtos de alto valor agregado, como motores e turbinas (NONNENBERG, 1998). O Oriente Médio e a África continuaram a aumentar sua participação no período, representando, respectivamente 4,8% e 8,7% das compras internacionais de produtos brasileiros. No continente africano, verificou-se o aumento de relevância dos países subsaarianos (VIZENTINI, 1998; SANTANA, 2003).

A partir de 1985, contudo, há reversão parcial dos ganhos de participação dessas regiões não tradicionais e da América Latina, com o aumento correspondente de participação dos EUA, Europa, China e outros países asiáticos (IGLESIAS; RIBEIRO, 2007; FRISCHTAK; PESSOA, 1996; VEIGA, 1991)⁷¹. No caso destes, destacam-se os Tigres Asiáticos, relevantes importadores de produtos semimanufaturados do Brasil (produtos siderúrgicos e alumínio, principalmente), que se consolidaram como importantes mercados na década de 1980 (FRISCHTAK; PESSOA, 1996).

No período entre 1974 e 1988, ocorre a desconcentração na demanda por produtos brasileiros: enquanto os 10 maiores parceiros correspondiam a 66,51% das exportações em 1974, em 1979 passam a 62,04% e em 1981, 55,64%. Porém, na década de 1980, há reversão desse cenário (63,05% em 1985 e 60,97% em 1988), resultado da redução das exportações para países latino-americanos. Em 1989, por exemplo, os 10 maiores importadores de produtos brasileiros se resumiam a EUA, Japão, Canadá e países europeus. Essa evolução é ilustrada pelo Quadro 2.

⁶⁸ Nesse ano, os EUA eram responsáveis por 33,18% das exportações brasileiras.

⁶⁹ Os EUA, contudo, não deixaram de ser o principal destino das exportações brasileiras em nenhum ano do período, recuperando parte da participação na década de 1980.

⁷⁰ Destacam-se o minério de ferro, metalúrgicos de não ferrosos e ferro e aço nas exportações para o Japão.

⁷¹ O trabalho de Iglesias e Ribeiro (2007), além de analisar as exportações do Brasil a partir de 1965, também abordam as de outros países sul-americanos. Já o trabalho de Nonnenberg (1998) analisa a pauta exportadora para os diferentes destinos entre 1980 e 1995, identificando mudanças advindas da demanda ou de ganhos de participação no mercado.

Quadro 2 — 10 maiores parceiros comerciais do Brasil em anos selecionados

Posição	1974		1979		1984		1989	
	Destino	%	Destino	%	Destino	%	Destino	%
1º	EUA	21,9%	EUA	19,3%	EUA	28,6%	EUA	24,9%
2º	Países Baixos	7,6%	Alemanha Ocid.	7,3%	Japão	5,6%	Países Baixos	7,5%
3º	Alemanha Ocid.	7,1%	Países Baixos	6,5%	Países Baixos	5,0%	Japão	6,7%
4º	Japão	7,0%	Japão	5,8%	Alemanha Ocid.	4,7%	Alemanha Ocid.	4,3%
5º	Reino Unido	4,7%	Argentina	4,7%	Itália	4,1%	Itália	4,2%
6º	Itália	4,5%	Reino Unido	4,7%	Argentina	3,2%	Reino Unido	3,1%
7º	Espanha	3,8%	Itália	4,6%	França	3,1%	Bélgica/ Luxemburgo	2,7%
8º	Argentina	3,8%	França	3,9%	Reino Unido	2,6%	França	2,7%
9º	França	3,4%	Polônia	2,9%	Nigéria	2,4%	Canadá	2,6%
10º	Argélia	2,7%	Chile	2,4%	Bélgica/ Luxemburgo	2,4%	Espanha	2,3%

Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

Outra tendência que merece atenção é o desempenho das exportações para países pouco tradicionais, durante e depois do II PND. Em 1974, por exemplo, a Argélia⁷² foi o 10º maior mercado brasileiro (2,7% do total) e o Iraque o 11º (1,98%). O mercado iraquiano, por sua vez, também chegou a ocupar a 10ª posição em 1985, com 2,46% do total. A Nigéria⁷³, principal representante do continente africano, também prioridade no Pragmatismo Responsável, aumentou consideravelmente sua participação, chegando a ser um dos 10 principais mercados na década de 1980 (8º, com 3,31% do total em 1981, por exemplo). Outro parceiro fundamental na estratégia do II PND era a República Popular da China. Em 1974, ano do estabelecimento oficial de relações diplomáticas, o país era destino de 0,24% das exportações brasileiras. Em 1979, 0,78%. Na década de 1980, porém, há um acentuado crescimento, chegando a China a representar o 7º maior mercado brasileiro, com 3,19% do total, devido, em grande parte, aos produtos siderúrgicos. É importante ressaltar que esses parceiros comerciais não tradicionais do Brasil (Nigéria, Iraque, China, Argélia) foram essenciais na década de 1980, em um contexto de queda da demanda por países latino-americanos.

No caso dos produtos siderúrgicos, além do crescimento das exportações, também houve a diversificação dos mercados ao longo da década de 1980, quando entraram em operação os projetos do II PND. Os EUA, que compravam quase metade desses produtos do Brasil em 1981, passaram a representar ao final da década cerca de 15% do total

⁷² Em 1973, era o 23º mercado, com 0,84% do total.

⁷³ Em 1974, esse país era destino de 0,15% das exportações brasileiras, ocupando a 57ª posição.

(MESQUITA; NAIDIN, 1992). Essa queda foi resultado das restrições comerciais impostas e dos menores preços no mercado estadunidense. Os mercados da América Latina e dos países exportadores de petróleo também perderam participação nas exportações siderúrgicas brasileiras ao longo da década. Os primeiros, que corresponderam a 12,7% do total em 1981, foram afetados pela crise da dívida, resultando em um menor dinamismo econômico em meados da década (em 1989, foram responsáveis por 7% das vendas externas do setor). Os países da OPEP, por sua vez, chegaram a ser o 2º maior mercado para as exportações de aço do Brasil (24,7% das exportações em 1983). Contudo, com a queda dos preços do petróleo, houve perda de participação na segunda metade da década (MESQUITA; NAIDIN, 1992).

As exportações de aço do Brasil para outros mercados menos tradicionais cresceram ao longo da década de 1980, com destaque para os países asiáticos. O Japão, que importava 0,7% do total das exportações siderúrgicas brasileiras em 1981, elevou consideravelmente sua participação ao longo da década, alcançando 9,3% em 1989. Os Países de Industrialização Recente (NIC, na sigla em inglês) do período na Ásia (Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong), que praticamente não adquiriam aço brasileiro em 1981, passaram a corresponder ao maior mercado brasileiro para o produto ao final da década, sendo responsáveis por 22,5% das exportações em 1990. Outros países asiáticos (Índia, Malásia) também aumentaram sua participação consideravelmente no período. Por fim, cabe destaque para as economias socialistas (URSS, República Popular da China), as quais, em meados da década, chegaram a representar o principal mercado para o aço brasileiro (30% das exportações em 1985). De acordo com Mesquita e Naidin (1992), isso refletiu a contribuição dos produtos do Brasil para a expansão da indústria chinesa. Contudo, houve uma queda significativa de participação no final da década. É importante ressaltar que os mercados mais dinâmicos da Ásia também são destino das exportações com menor valor adicionado, enquanto os mercados latino-americanos recebem produtos com maior valor médio⁷⁴ (MESQUITA; NAIDIN, 1992).

⁷⁴ Mesquita e Naidin (1992) atribuem isso ao fato de que as economias mais dinâmicas da Ásia tinham as indústrias siderúrgicas mais eficientes do mundo. Assim, importavam produtos de menor valor unitário para transformá-los em bens com maior valor agregado. Esse processo de *upgrading* comercial seria simétrico ao *down-grading* das exportações brasileiras, que reduziam o valor médio por tonelada. As economias latino-americanas e socialistas, por terem indústrias relativamente mais atrasadas, eram destino de produtos brasileiros com maior valor adicionado.

Quadro 3 — Exportações Brasileiras de Produtos Químicos (seção 5 da CUCI), por destino, em anos selecionados

Posição	1974		1979		1984		1988	
	Destino	%	Destino	%	Destino	%	Destino	%
1º	EUA	26,8%	EUA	15,7%	EUA	26,8%	EUA	15,1%
2º	Japão	10,2%	Argentina	14,5%	Argentina	12,9%	Países Baixos	8,8%
3º	Argentina	9,0%	Japão	6,6%	Japão	9,0%	China	8,3%
4º	Países Baixos	6,3%	Chile	6,4%	Países Baixos	6,3%	Argentina	7,6%
5º	Reino Unido	5,5%	Paraguai	4,7%	China	5,7%	Japão	6,5%
6º	Alemanha Ocid.	4,2%	Uruguai	4,5%	Alemanha Ocid.	2,6%	Uruguai	4,2%
7º	França	4,2%	México	4,5%	Índia	2,5%	Chile	3,8%
8º	México	4,0%	Países Baixos	4,3%	Chile	2,0%	Austrália	2,8%
9º	Bolívia	2,5%	Alemanha Ocid.	4,2%	Venezuela	1,8%	Paraguai	2,8%
10º	Paraguai	2,2%	França	3,5%	México	1,8%	Alemanha Ocid.	2,5%
	Total exportado pelo setor (US\$ mi)	223,6		432,5		1.634,4		2.118,0

Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

Além da forte expansão nas décadas de 1970 e 1980, as exportações de químicos (seção 5 da CUCI)⁷⁵, prioritárias no âmbito do II PND, sofreram mudanças em seus destinos. Os EUA e o Japão foram importantes mercados durante todo o período, como ilustrado pelo Quadro 3. Destaca-se a participação de países latino-americanos nos destinos, com a Argentina sendo um importante parceiro (destino de 14,59% do total em 1979) e Uruguai, Paraguai e México figurando frequentemente entre os 10 principais destinos. Ademais, a participação da China, que chega a ser o terceiro principal mercado em 1988, com 8,3% do total, e da Índia (7º destino em 1984, com 2,57%) evidenciam que esse setor contribuiu para a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil.

No caso das exportações de máquinas e equipamentos de transporte (seção 7 na CUCI), que compreende a maior parte dos bens de capital, é possível verificar tendências diferentes das exportações em geral, como se observa no Quadro 4. Embora os EUA continuem sendo o maior mercado durante todo quase o período analisado⁷⁶, as nações do então Terceiro Mundo predominavam na lista de 10 maiores destinos desse tipo de bem, de maior valor agregado. A América Latina é o destaque. Verificou-se grande redução das

⁷⁵ Para índices de concentração de mercados compradores dos produtos brasileiros por setor, ver Frischtak e Pessoa (1996).

⁷⁶ A exceção ocorre nos primeiros anos da década de 1970, quando México e Argentina representam um mercado maior do que os EUA.

exportações para mercados latino-americanos em 1982 e 1983⁷⁷, embora as vendas desses produtos para países como EUA, Alemanha Ocidental e Itália tenham crescido no período. As exportações para os EUA cresceram em todos os anos do período (a única exceção é 1986, com queda de apenas 0,3%). Apesar das oscilações entre 1974 e 1988, as vendas para parceiros não tradicionais merecem destaque: o Iraque chegou a ser o terceiro maior mercado para esses bens em meados da década de 1980 (8,17% do total em 1985); a Nigéria também chegou a ocupar a terceira posição, em 1976, com 5,9% do total e, na primeira metade da década de 1980, continuou a ser um dos principais destinos; a Arábia Saudita, em 1983, representou 5,94% das vendas de máquinas e equipamentos de transporte brasileiros, em um contexto de redução das vendas totais.

Quadro 4 — Exportações Brasileiras de Máquinas e Equipamentos de Transporte (seção 7 da CUCI), por destino, em anos selecionados

Posição	1974		1979		1984		1988	
	Destino	%	Destino	%	Destino	%	Destino	%
1º	EUA	25,4%	EUA	18,3%	EUA	31,7%	EUA	34,1%
2º	México	9,2%	Chile	9,7%	Itália	9,2%	Itália	7,4%
3º	Argentina	8,0%	México	7,7%	Argentina	5,1%	Ilhas Faroé	5,6%
4º	Venezuela	6,2%	Argentina	6,6%	Venezuela	4,5%	Chile	4,8%
5º	Paraguai	4,8%	Paraguai	4,8%	Paraguai	3,5%	Reino Unido	2,9%
6º	Japão	4,7%	Itália	4,5%	Iraque	3,1%	Alemanha Ocid.	2,7%
7º	Peru	4,4%	Alemanha Ocid.	4,4%	Japão	2,4%	Uruguai	2,5%
8º	Bolívia	3,9%	Iraque	4,4%	Peru	2,2%	Venezuela	2,5%
9º	Chile	3,9%	Libéria	3,5%	Alemanha Ocid.	2,2%	Argentina	2,5%
10º	Alemanha Ocid.	3,6%	Uruguai	3,4%	México	2,0%	Canadá	1,9%
Total (US\$ mi)		647,5		2.435,2		3.340,2		6.341,2

Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

As exportações das indústrias naval⁷⁸ e aeronáutica — estas, como parte dos bens de capital — eram prioritárias no II PND, dada sua importância dentro da indústria de bens de capital por encomenda e seu valor agregado⁷⁹. As vendas externas de navios e barcos brasileiros cresceram na segunda metade da década de 1970 e, como já analisado, decaíram a partir de 1982. O principal destino dessas exportações foi a Libéria, com cerca de um quarto

⁷⁷ As exportações de Máquinas e Equipamentos de Transporte para Argentina, México e Chile totalizaram US\$ 1.024,65 milhões (24,32% do total) em 1981. Em 1983, houve a redução para US\$ 243,43 milhões (8,09%).

⁷⁸ Na classificação CUCI, corresponde ao código 734 até 1982 e 792 a partir de 1983.

⁷⁹ As exportações de equipamentos ferroviários, como locomotivas, não serão analisadas por sua baixa participação no total exportado.

do total exportado pela indústria naval do Brasil entre 1974 e 1988. Isso reflete a distribuição da marinha mercante mundial do período: empresas de outros países registravam os navios no país africano em busca de menores impostos e regulações. Esse processo também aconteceu com outros países, como Panamá e Bahamas, tendo reflexos na pauta exportadora brasileira. Ademais, destaca-se a Arábia Saudita, destino de 20,52% das exportações desse setor entre 1980 e 1984. A distribuição dos destinos é apresentada no Quadro 5.

Quadro 5 — Exportações Brasileiras de Navios, Barcos e Peças, por destino, em períodos selecionados

Posição	1974-79		1980-84		1985-88		1974-88	
	Destino	%	Destino	%	Destino	%	Destino	%
1º	Libéria	35,8%	Libéria	22,1%	Libéria	25,9%	Libéria	25,8%
2º	Panamá	14,4%	Arábia Saudita	20,5%	Angola	16,7%	Arábia Saudita	10,9%
3º	Chile	14,3%	Ilhas Caimã	9,8%	Malta	15,6%	Panamá	7,3%
4º	França	9,7%	Grécia	7,8%	Panamá	15,3%	Angola	5,4%
5º	Ex-Panamá (excl. zona do Canal)	7,8%	Reino Unido	6,6%	Japão	7,7%	Ilhas Caimã	5,3%
6º	Reino Unido	4,6%	China, Hong Kong SAR	6,2%	Canadá	4,1%	Reino Unido	4,4%
7º	EUA	4,6%	Bahamas	5,7%	Chipre	3,0%	Malta	4,3%
8º	Uruguai	2,3%	França	4,2%	Paraguai	1,9%	Grécia	4,2%
9º	Alemanha Ocid.	2,1%	Singapura	3,9%	Nicarágua	1,8%	França	4,2%
10º	Moçambique	1,5%	Japão	2,2%	Vanuatu	1,8%	China, Hong Kong SAR	3,7%

Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

As exportações de aeronaves e equipamentos relacionados⁸⁰ destacam-se por sua relevância na pauta exportadora brasileira ao longo do tempo e por seu elevado valor agregado. A partir de 1969, ano de fundação da Embraer, houve significativa expansão das vendas externas desse setor. Ao contrário da indústria naval, após a queda na primeira metade de década de 1980, houve a retomada das vendas externas, com expressivo crescimento a partir de 1986. O apoio estatal foi decisivo para isso (GOMES, 2012). Como demonstrado pelo Quadro 6, o principal mercado entre 1974 e 1988 foram os EUA, destino de cerca de 39,45% das exportações desse setor. A França e o Egito, com 10,31% e 9,10% do total,

⁸⁰ Na CUCI, código 734 até 1982 e 792 a partir de 1983.

respectivamente, também foram importantes mercados para as aeronaves brasileiras no período.

Quadro 6 — Exportações Brasileiras de Aeronaves e Peças, por Destino, em períodos selecionados

Posição	1974–79		1980–84		1985–88		1974–88	
	Destino	%	Destino	%	Destino	%	Destino	%
1º	EUA	19,2%	EUA	41,3%	EUA	41,4%	EUA	39,5%
2º	Chile	15,3%	França	12,1%	Egito	13,0%	França	10,3%
3º	Reino Unido	14,9%	Argentina	6,5%	França	10,3%	Egito	9,1%
4º	Togo	8,8%	Reino Unido	5,5%	Argentina	5,0%	Argentina	5,1%
5º	França	4,7%	Paraguai	4,7%	Itália	4,2%	Reino Unido	4,9%
6º	Austrália	4,6%	Colômbia	4,0%	Alemanha Ocid.	4,1%	Paraguai	3,3%
7º	Uruguai	4,5%	Honduras	3,0%	Venezuela	3,4%	Alemanha Ocid.	2,7%
8º	Indonésia	4,1%	Egito	3,0%	Reino Unido	3,2%	Itália	2,7%
9º	Paraguai	3,9%	Gabão	2,0%	Peru	2,6%	Venezuela	2,4%
10º	México	3,6%	Austrália	1,9%	Paraguai	2,5%	Peru	1,8%
Total (1)		156,4		504,6		1.159,7		1.820,7

Fonte: elaborado pelo autor com dados da COMTRADE (UN, 2022).

(1) Em milhões de US\$.

3.6 UM BALANÇO DO LEGADO DO II PND PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

A evolução das exportações entre 1974 e 1989 foi abordada de diferentes perspectivas. Este trabalho contribui com a análise de outros autores sobre o II PND e as exportações brasileiras na década de 1980, ao relacionar os esforços e os resultados no âmbito das vendas externas. Em geral, a literatura enfatiza o substancial crescimento das exportações nas décadas de 1970 e 1980 e o processo de enobrecimento da pauta exportadora, com o ganho de participação de manufaturados no total exportado. Os dados apresentados anteriormente demonstraram que a “estratégia de 74” foi importante para esse processo.

Como demonstrado por este trabalho, os esforços do II PND tiveram resultados nas exportações não só no período oficial do plano (até 1979), mas também posteriormente. Assim, o plano foi importante fator para o grande crescimento das vendas para o exterior, com destaque para as quantidades. Pinheiro (1993) respalda esse desempenho e seus efeitos positivos. Entre 1974 e 1991, as exportações brasileiras, cresceram 7,4% a.a. em termos reais. Em comparação, as vendas externas dos países industrializados e dos países em

desenvolvimento aumentaram 4,1% e 3,1% a.a., respectivamente (PINHEIRO, 1993). Pinheiro (1993) ressalta que a expansão do *quantum* exportado nesse período contribuiu para o aumento da capacidade de importar do país, apesar da deterioração dos termos de troca na primeira metade da década de 1980. Assim, a capacidade de importar gerada pelas exportações brasileiras cresceu duas vezes e meia no período, enquanto termos de troca permaneciam, em 1991, em patamares próximos ao de 1979. O aumento da capacidade de importar do Brasil só foi menor que a dos países asiáticos, superando o aumento de países industrializados e em desenvolvimento. O II PND, ao estimular as vendas externas e introduzir novos produtos na pauta exportadora, foi importante para esse desempenho. Pinheiro (1993, p. 25–26), em consonância com este trabalho, destaca que “a maturação de projetos de investimento iniciados no âmbito do II PND parece ter contribuído para o aumento real das vendas brasileiras no exterior”.

O esforço exportador do II PND também teve efeitos no perfil qualitativo da pauta exportadora do Brasil. Como foi evidenciado ao longo deste trabalho, o plano aprofundou a tendência iniciada na década anterior, com o aumento da participação de manufaturados. Além disso, apesar de os produtos intermediários continuarem a representar a maior parte dos produtos vendidos ao exterior, eles tiveram sua participação no total exportado reduzida. Assim, houve enobrecimento da pauta exportadora, com o aumento da participação dos bens de capital e de bens de consumo duráveis, entre 1974 e 1989, em conformidade com os objetivos do plano. Ademais, verificou-se o crescimento de produtos industrializados não tradicionais, com destaque para os produtos siderúrgicos, petroquímicos, de papel e celulose, justamente os que foram prioridades na “estratégia de 74”. Isso resultou do ganho de competitividade do Brasil nesses setores, o que permitiu a evolução tão favorável de preços e quantidades das exportações brasileiras, em comparação com o resto do mundo. Pinheiro (1993) pondera que houve queda das vendas externas após a interrupção de subsídios no início do governo Collor, o que sugere que grande parte dessa competitividade advinha dos incentivos. Contudo, as transformações na pauta exportadora brasileira resultantes do plano podem ainda ser sentidas em 2022, com o Brasil ainda sendo um importante exportador de aço.

Outra evolução verificada neste trabalho é o aumento da proporção exportada de diversos setores da economia brasileira. Isso era um dos objetivos do II PND, que buscava aprofundar e transformar a relação da economia brasileira com a mundial. O aumento das exportações — em conjunto com a redução das importações — em setores como siderurgia e petroquímica eram metas do plano. O aumento do coeficiente exportado foi verificado em

diversos setores a partir de 1974, com destaque para os produtos prioritários da “estratégia de 74”⁸¹. Gremaud e Pires (1999) respaldam essa análise, enfatizando a queda da participação das importações na oferta e um aumento da proporção de exportação da produção após o plano. Destaca-se a evolução dos coeficientes de exportação nos seguintes produtos: a produção de celulose, saindo de 11,8% no início do período para 27,7% em 1982; ferroligas, partindo de 20,1% em 1974 para 60,4% em 1983; e resinas termoplásticas, com 2% em 1974 e de 30% em 1983 (GREMAUD; PIRES, 1999). Assim, o II PND contribuiu para maior abertura da economia brasileira, principalmente pelo lado das exportações.

Conforme foi argumentado neste trabalho, o II PND contribuiu, pelo menos no âmbito das exportações, para o ajustamento externo e para o crescimento econômico do período. Mesmo nos anos 1980, durante a “década perdida”, talvez o desempenho econômico tivesse sido pior se não fossem os fluxos de exportação abertos pelo II PND, tanto por novos mercados (como Iraque, República Popular da China e Nigéria), quanto por produtos não tradicionais (metalúrgicos, petroquímicos e bens de capital, por exemplo). O aumento das exportações foi importante para compensar a redução da demanda doméstica na década de 1980, com os setores exportadores tendo queda menor da produção⁸² do que os outros (CARNEIRO, 2002). Batista (1987) elenca uma série de aspectos negativos do plano, como as metas excessivamente ambiciosas, a projeção irrealista de uma conjuntura internacional favorável (que prejudicou as projeções de exportações) e os investimentos determinados de forma autoritária e sem representatividade. Porém, em consonância com este trabalho, o autor conclui:

A determinação em avançar o processo de industrialização no Brasil através da implementação de um programa de substituição de importações no setor energético e de expansão da capacidade de produção de bens internacionais nos setores de bens de capital e bens intermediários, incluindo a implantação de indústrias de tecnologia de ponta nas áreas da eletrônica, engenharia mecânica, metalurgia, construção naval, equipamento ferroviário, aeronáutica, petroquímica e farmacêutica deve ser contabilizada como um aspecto altamente positivo do II PND (BATISTA, 1987, p. 79).

A contribuição das exportações para o desempenho econômico do Brasil na década de 1980, porém, deve ser ponderada. Os estímulos do setor exportador para o crescimento

⁸¹ Como apontado anteriormente neste trabalho, diversos outros fatores afetaram esse desempenho: a recessão doméstica, os incentivos dos governos na década de 1980, mudanças nos preços relativos e transformações do comércio internacional. Contudo, os setores-alvo do II PND estiveram entre os com maior avanço nesse sentido.

⁸² As taxas de utilização da capacidade produtiva dos setores exportadores, com destaque para os dos produtos intermediários, foram substancialmente maiores do que de outros setores da indústria (CARNEIRO, 2002).

econômico do Brasil — um dos efeitos esperados pelo II PND — mostraram-se insuficientes no contexto de crise da década de 1980. A indústria de transformação, em especial, “certamente não encontrou no drive exportador um elemento de dinamismo capaz de substituir o investimento autônomo” (CARNEIRO, 2002, p. 157), pois, mesmo com a expansão das exportações, a produção em 1989 era apenas 8,5% maior que a de 1980. Ademais, a capacidade do dinamismo exportador em certos setores parecia ser muito restrita para induzir uma ampla mudança estrutural, por causa do padrão de inserção internacional da economia brasileira e baixo grau de abertura. Assim, como coloca Carneiro:

[...] a orientação exportadora — entendida como a busca de mercados adicionais —, embora com alguma importância, foi claramente insuficiente para atuar como o elemento dinâmico da economia brasileira durante a década, em razão tanto do seu caráter restrito em termos setoriais quanto por sua intensidade (CARNEIRO, 2002, p. 159–160).

Além disso, na década de 1980, houve importante mudança na relação entre crescimento e exportações que definiu a economia brasileira no período de industrialização. Até então, as exportações financiavam as importações, que eram fundamentais para impulsionar a economia doméstica e, posteriormente, as vendas externas. Com a priorização da geração de superávits comerciais após 1980, “rompe-se esse elo funcional entre exportações e importações, com as receitas das primeiras sendo progressivamente drenadas para o exterior a título de remuneração dos passivos externos” (MARTINS, 2017, p. 4). Assim, a relação entre comércio exterior e crescimento tornou-se menos direta e menos definida, reduzindo os efeitos positivos do esforço exportador do plano na década seguinte.

As críticas ao desempenho exportador brasileiro na década de 1980 enfatizam que maior inserção internacional da indústria brasileira no período não foi resultado de ganhos de competitividade. No período, ocorriam importantes mudanças estruturais no comércio internacional, como: a ascensão de Japão e Alemanha como exportadores de manufaturas, com reduzida distância tecnológica dos EUA; a consolidação de países asiáticos recém-industrializados como grandes exportadores de manufaturados; e os expressivos superávits comerciais dos países recém industrializados da América Latina. Pinheiro e Horta (1992) destacam que, enquanto as exportações japonesas, alemãs e asiáticas foram reflexo de ganhos de produtividade através de investimentos e qualificações da mão de obra, a competitividade exportadora latino-americana foi obtida principalmente por meio da desvalorização cambial e da contração do salário real (embora também tenha havido algum ganho de produtividade). No caso brasileiro, embora alguns setores tenham se tornado mais competitivos, boa parte do

crescimento das exportações foi resultado do elevado grau de ociosidade, devido à entrada em operação dos projetos do II PND e à recessão econômica no começo da década. Assim, as vendas externas foram impulsionadas por incentivos e subsídios, deterioração da relação câmbio/salário, e defasagem de preços e tarifas públicos, em vez de maior competitividade (CARNEIRO, 2002).

Ademais, segundo Cavalcanti e Ribeiro (1998), a promoção das exportações a partir de 1960, embora tenha reduzido o viés antiexportação do padrão brasileiro de crescimento, não representou real mudança. Isso porque as vendas externas eram estimuladas primordialmente por incentivos fiscais, em vez de medidas que aumentassem a produtividade e a eficiência da economia brasileira. Mesmo assim, a promoção resultou em um significativo crescimento das exportações.

Essas críticas, embora possam ser válidas para as exportações brasileiras agregadas na década de 1980, não encontram respaldo quando analisadas as vendas externas dos setores-chave do II PND. Este trabalho demonstrou que os setores de bens intermediários (metalúrgicos, químicos, papel e celulose) tiveram um desempenho considerável e sustentado no período durante e após o plano, mesmo com a queda nos incentivos às exportações de manufaturados a partir de 1982, como se observa na Tabela 2, e de crescimento da demanda doméstica. Os bens de capital, embora prioritários no âmbito da “estratégia de 74”, não tiveram o mesmo desempenho, como foi evidenciado anteriormente. Esses setores contribuíram para a maior inserção externa da economia como um todo, como a evolução da participação das exportações no PIB brasileiro na década de 1980 demonstra (ver o Gráfico 5). Essa análise é respaldada na literatura, como Pinheiro e Horta (1992) e Pinheiro *et al.* (1993).

Ao analisar a competitividade setorial das exportações brasileiras no período entre 1980 e 1988, Pinheiro e Horta (1992) constataram que o complexo metal-mecânico foi o único a ter uma evolução positiva da rentabilidade (por causa da competitividade do preço e dos incentivos governamentais). Contudo, os dois setores desse complexo que tiveram o melhor desempenho exportador em termos reais, a siderurgia e o da metalurgia de não ferrosos, foram justamente os que apresentaram evolução negativa da rentabilidade e queda de preços. Os autores explicitamente elencam o II PND e a maturação de seus investimentos nesses e em outros setores (na petroquímica e papel e celulose) como um dos fatores⁸³ centrais para essa incongruência entre rentabilidade e quantidade exportada na década de

⁸³ Outros fatores elencados são: a expansão da economia mundial; a recessão doméstica; possível exclusão de algum componente importante no indicador de rentabilidade, por falta de informações.

1980. Assim, nesses setores em especial, a participação na pauta exportada cresceu pela entrada em operação de novos projetos, não pela queda dos custos de produção ou aumento de preços em dólar.

Conforme já analisado no capítulo anterior, os incentivos e subsídios às exportações variavam consideravelmente entre os setores. Pinheiro *et al.* (1993) constataram que os intensivos em capital receberam cerca de 50% mais incentivos do que os em trabalho na década de 1980, reduzindo os efeitos das exportações brasileiras sobre o emprego⁸⁴. O setor de material de transporte⁸⁵ destacou-se no período, recebendo cerca de 25% do valor total dos incentivos, bem acima da sua participação média na pauta exportadora. Ademais, verificou-se uma baixa correlação entre os incentivos recebidos por cada setor e a taxa de crescimento real das vendas externas. Em consonância com este trabalho, os autores constatam que, enquanto as exportações metalúrgicas tinham menos incentivos, em termos relativos⁸⁶, foram as com maior taxa de crescimento do *quantum* no período. Em menor escala, o mesmo ocorre com outras prioridades do II PND, como as vendas externas de químicos e de papel e celulose (PINHEIRO *et al.*, 1993). Isso demonstra que o desempenho exportador desses setores não foi dependente de amplos incentivos, obtendo seus ganhos a partir de outros fatores. Por outro lado, a mecânica e material de transporte, também centrais no II PND, contaram com elevadas taxas de incentivo, mas com reduzidas taxas de crescimento real de suas vendas externas (PINHEIRO *et al.*, 1993).

A maior inserção externa da economia brasileira nas décadas de 1970 e 1980 se deu de forma desigual entre os setores. Como se mostrou neste trabalho, os setores com maiores avanços nesse quesito foram os prioritários no II PND — indo ao encontro de seu objetivo de aprofundar e transformar o relacionamento com a economia mundial. Isso é respaldado por outros autores, especialmente em comparação com outros ramos da economia. A indústria como um todo aumentou seu coeficiente exportado de 9,2 em 1981 para 14,1 em 1984. Carneiro (2002) destaca que os setores com maiores coeficientes exportado (material de transporte, couros e peles) já eram bem inseridos internacionalmente antes da década de 1980. Assim, o crescimento desses segmentos reflete a menor demanda doméstica e melhor relação de preços. Dos poucos que lograram consolidar maior inserção internacional ao longo da década, destacam-se a metalurgia e celulose, papel e papelão, ambos setores que receberam

⁸⁴ Os autores também ressaltam as implicações geográficas, pois a priorização desses setores nos incentivos favorecia amplamente o Sudeste.

⁸⁵ Esse setor destacou-se pela elevada relevância dos programas BEFIEX e do *drawback* nos incentivos recebidos, em comparação com outros setores.

⁸⁶ A metalurgia recebeu em média 11,1% dos incentivos totais na década de 1980, devido principalmente ao seu elevado grau de participação na pauta exportadora.

amplos investimentos no âmbito do II PND. A indústria química, apesar de dobrar seu coeficiente exportado na primeira metade da década, apresentou reversão nos anos seguintes. Ademais, ao contrário de outros setores (como os bens de consumo corrente), os bens intermediários expandiram as exportações com a redução simultânea das importações, o que ampliou os efeitos dinâmicos das exportações⁸⁷. Com base nisso, Carneiro (2002) conclui que:

fica evidente que a mudança de preços relativos foi insuficiente para promover uma ampla integração da indústria brasileira aos mercados externos. A rigor, o aumento dessa articulação ocorreu, sobretudo, pela ampliação das exportações do segmento de bens intermediários cuja implantação havia sido decidida muito antes, ainda no âmbito do II PND, ao longo da segunda metade dos anos 70 (CARNEIRO, 2002, p. 160–161).

Ademais, o II PND contribuiu para a maior inserção externa da indústria brasileira por meio da diversificação produtiva. Os dados apresentados neste trabalho corroboram que os efeitos do esforço exportador do plano foram estruturais, especialmente no caso dos bens intermediários. Isso é verificado pela manutenção de elevada participação na pauta exportadora de manufaturados — mesmo com a forte redução de incentivos a partir de 1982 — e de produtos não tradicionais, como siderúrgicos. Segundo Carneiro (2002), esse padrão, no qual o aumento do coeficiente exportado é subproduto da maior diversidade da estrutura produtiva do Brasil, é o mesmo desde a década de 1950, sendo os elementos cíclicos (taxa de câmbio e de crescimento) secundários. A diversificação da pauta exportadora, assim, decorre da diversificação produtiva interna. Nonnenberg (2018, p. 22), ao analisar as exportações brasileiras entre 1962 e 2016 com o método de participação de mercado constante (*Constant Market Share*), chega em conclusão parecida: “[...] as variações de competitividade parecem estar fortemente correlacionadas às mudanças na estrutura e nas políticas econômicas nacionais, que forneceram os resultados esperados”. Assim, o aumento de competitividade e de *market share* das vendas externas de quase todos os setores (com destaque para os manufaturados e bens de capital) no período de implantação do II PND (1974–84) foram resultado, em grande parte, da diversificação produtiva e de fatores sistêmicos (NONNENBERG, 2018). Ademais, Cavalcanti e Ribeiro (1998), ao estimar as equações das exportações brasileiras de produtos industriais, verificaram uma tendência exógena de crescimento não identificada. Os autores consideram que ela provavelmente deriva da expansão da capacidade produtiva doméstica ou da demanda mundial.

⁸⁷ Os bens intermediários, com a expansão das exportações em conjunto com a substituição de importações, foram os maiores responsáveis (75% da ampliação) pelo significativo aumento do superávit comercial da indústria brasileira na década de 1980 (Carneiro, 2002).

Este trabalho também contribui para qualificar o debate sobre o ajuste externo da economia na década de 1980, dando maior ênfase para a relação do II PND com o desempenho exportador no período posterior. De acordo com a tese de Castro (1985), a “estratégia de 74” foi a principal responsável pelo ajuste externo da economia brasileira no início da década de 1980. Os expressivos superávits comerciais, mesmo com a recuperação da economia em 1984, foram resultado da “poupança de divisas” possibilitada pela maturação dos projetos do II PND⁸⁸. Com isso, a economia poderia ter um nível de atividade maior com a mesma capacidade para importar. Assim, o autor rejeita o discurso tradicional de que isso seria resultado da mudança de preços relativos e contenção do gasto público. Contudo, Castro (1985) considera que o ajuste estrutural nas contas externas ocorreu principalmente pela substituição de importações e, de forma secundária, pelas exportações.

Em consonância com este trabalho, Carneiro (2002) ressalta que os setores centrais do II PND foram os que mais contribuíram para o aumento dos superávits comerciais da indústria, por terem expandidos suas exportações em patamares muito maiores do que reduziram as importações. Isso reforça a ideia de que, na década de 1980, as exportações foram determinantes para o ajuste externo — e não “secundárias”. No agregado, os bens intermediários saíram de um déficit comercial de US\$ 1.526,5 milhões para um superávit de US\$ 8.833,1 milhões⁸⁹ apenas oito anos depois, sendo o setor com maior saldo comercial já a partir de 1983. Contudo, Carneiro (2002) pondera que entre 1981 e 1984, a queda de importações teve maior peso no saldo comercial, indo ao encontro da tese de Castro (1985). Já na segunda metade da década, as exportações foram as principais responsáveis pelas variações na balança comercial.

Fishlow (1986) critica a tese apresentada em Castro e Souza (1985) por uma série de motivos, como a falta de consideração de custos (dos investimentos e macroeconômicos) dos projetos do II PND na avaliação da “poupança de divisas”. Ademais, o autor considera que o principal fator para a melhora do saldo comercial do Brasil no início de 1980 foi o aumento das exportações, e não a substituição de importações, conforme a tese de Castro (1985). Segundo Fishlow (1986, p. 540–541), “entre 1980 e 1983, e mais ainda até 1984, o crescimento das exportações foi uma fonte mais importante de crescimento industrial do que a substituição de importações”. Por fim, o autor considera que a manutenção dos excedentes

⁸⁸ Carneiro (2002) argumenta que esse argumento é parcialmente correto, uma vez que desconsidera o fator cíclico de recessão doméstica, que favoreceu a expansão de exportações e redução das importações.

⁸⁹ Em 1980, o déficit total do setor industrial era de US\$ 2.376,1 milhões. Em 1988, o superávit atingiu US\$ 12.427,4 milhões.

exportáveis não é algo “fácil” como proposto por Castro e Souza (1985), pois necessitaria novos investimentos e tecnologia, o que demandaria mais importações.

Gouvêa e Lima (2013) argumentam que tanto as ideias de Castro e Souza (1985) quanto as de Fishlow (1986) são respaldadas empiricamente. Esses autores analisaram a evolução econômica do período do II PND a partir das ideias de Thirwall e de uma abordagem multisetorial. De acordo com essa corrente, no longo prazo, a principal restrição ao crescimento de economias como a brasileira é o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. Nesse contexto, a estrutura produtiva de um país (e sua mudança) é relevante por ser um dos principais determinantes da elasticidade-renda das exportações e das importações, fundamentais para a manutenção do equilíbrio com o crescimento econômico. Conforme os autores destacam, o II PND previa um crescimento maior das exportações do que das importações e buscava garantir o equilíbrio no longo prazo do balanço de pagamentos⁹⁰, objetivos de acordo com a Lei de Thirwall.

Assim, Gouvêa e Lima (2013) buscam identificar se o plano “direcionou os investimentos para os setores que, de fato, aliviariam a intensidade daquela restrição [externa], ou seja, se buscou aumentar a participação nas exportações e diminuir a participação das importações de setores com maior elasticidade-renda” (GOUVÊA; LIMA, 2013, p. 120). Os autores identificaram que, no período entre 1962 e 1995, a razão entre a elasticidade-renda ponderada das exportações e a das importações aumentou, superando a unidade a partir de 1973⁹¹. Uma das causas foi o crescimento da elasticidade-renda das exportações no período, o que indica a alteração da pauta exportadora em prol de setores com maior elasticidade-renda, com destaque para os anos após 1984 (o pico ocorre em 1995). Ademais, a elasticidade-renda das importações diminuiu entre 1985 e 1994, após atingir seu valor máximo, o que corrobora a tese de Castro (1985).

Os testes empíricos realizados por Gouvêa e Lima (2013) corroboraram as análises deste trabalho. Eles evidenciaram que os setores centrais do II PND contribuíram, em maior ou menor grau, para o aumento da elasticidade-renda das exportações (em 0,45) e queda da elasticidade-renda das importações brasileiras (em 0,23) entre 1974 e 1984. Os autores apresentam a tabela com a contribuição de cada setor para essas mudanças nas exportações. Destacam-se a relevância da metalurgia de outros minerais (responsável por 36,2% da

⁹⁰ Um dos principais debates é o impacto do II PND no endividamento externo. Contudo, mesmo que existam formulações do modelo de Thirlwall que incluam os fluxos financeiros no equilíbrio de longo prazo, os autores centraram a análise nas exportações e importações.

⁹¹ O período entre 1995 e 2006 apresenta uma queda da mesma razão, revertendo o processo anterior da mudança de estrutura.

elevação da elasticidade-renda total), metalurgia de não ferrosos (13,9%), produtos químicos (8,9%) máquinas e equipamentos (27,6%), papel e celulose (10,5%), petróleo e combustíveis (9,9%) e vestuário, couros e calçados (34,1%)⁹². Todos os setores considerados prioritários no âmbito do II PND por Gouvêa e Lima (2013) contribuíram para a promoção das exportações (aumento da elasticidade-renda) e substituição de importações (com a exceção de petróleo e combustíveis). É importante ressaltar esses autores não consideraram o setor de “equipamento de transporte” (11,9%) como prioritário no II PND, embora no próprio plano as vendas externas de ônibus, caminhões e navios (que também são bens de capital) fossem elencadas entre as principais. Assim, os resultados respaldam tanto a interpretação de Castro (1985), de ajuste estrutural pela substituição das importações, quanto a de Fishlow (1986), pois o aumento da elasticidade-renda das exportações foi o principal elemento na redução da intensidade da restrição externa (elevação da razão entre as elasticidades-renda). Em consonância com este trabalho, os autores concluem: “claro está, portanto, que os setores que receberam os investimentos do II PND contribuíram para o ajuste externo tanto pela via da promoção de exportações como da substituição de importações” (GOUVÊA; LIMA, 2013, p. 133).

Ao analisar os efeitos do II PND nas contas externas do Brasil em meados da década de 1980, Salomão e Raiher (2021) também apresentam resultados alinhados com os deste trabalho. Por meio de análise econométrica utilizando um modelo vetor autorregressivo com mecanismo de correção de erros (VEC, na sigla em inglês), os autores concluem que os investimentos feitos no âmbito do plano contribuíram para a reversão do *déficit* no balanço de pagamentos em 1983 e 1984. Foi identificada uma relação positiva entre as inversões do II PND com a expansão das vendas externas brasileiras, especialmente as de bens intermediários e as de bens de capital. Salomão e Raiher (2021) ressaltam que outros fatores — como os incentivos, o crescimento econômico de parceiros comerciais e a manipulação cambial — também favoreceram o aumento das vendas externas, mas não se pode desconsiderar os efeitos dos projetos do II PND na melhora das contas externas, tanto pela redução das importações, quanto pela expansão e diversificação das exportações.

A relação entre esforços e resultados das exportações brasileiras neste trabalho não considerou os custos dos incentivos e dos investimentos realizados no II PND, dada sua difícil quantificação e análise. Contudo, é um aspecto que deve ser considerado ao abordar o tema,

⁹² Também contribuíram para a alteração estrutural das exportações os setores de Borracha e Plástico; Produtos Mineraiis Não Metálicos; Fertilizantes; e Material Elétrico e de Comunicação. Os setores de alimentos; madeira e mobiliário; têxtil; extração de mineraiis não ferrosos; extração de outros mineraiis; e produtos diversos tiveram efeito negativo sobre a elasticidade-renda das vendas externas (GOUVÊA; LIMA, 2013).

pois os altos custos — e relativamente poucos benefícios — estão entre as principais críticas ao plano. Trabalhos futuros podem abordar essa ponderação entre custos e resultados, a fim de aprofundar o debate sobre o legado do plano. Fishlow (1986), por exemplo, elabora uma série de críticas a estratégia adotada pelo governo em 1974, para responder ao fim do milagre e ao choque do petróleo. Uma delas é a falta de consideração de custos e retornos dos projetos: apenas a economia de divisas era considerada. Outra é que a abertura financeira foi maior que a comercial. A participação do Brasil no total da dívida mundial — em parte tomada para financiar os projetos do plano — era maior do que no comércio, aumentando a vulnerabilidade externa da economia.

Argumentou-se neste trabalho que foi na década de 1980 em que se verificaram os principais efeitos do II PND nas exportações brasileiras. Nesse contexto, é importante citar aspectos negativos levantados pela literatura sobre a evolução das vendas externas do país nesse período, a fim de identificar possível relação com as políticas do plano. Contudo, grande parte das críticas, como as de Martins (2017), referem-se às políticas econômicas adotadas a partir de 1979, sendo, portanto, fora do âmbito do II PND.

A maior sensibilidade das exportações brasileiras na década de 1980 às variações da demanda interna, que acabava por impor limites para o crescimento da economia brasileira, foi verificada no período. Ao observarem-se as exportações em momentos de maior atividade econômica, evidencia-se “a existência de um *trade-off* entre a continuidade do crescimento e a preservação do superávit comercial” (CARNEIRO, 2002, p. 174). Um dos fatores que aumentaram essa sensibilidade⁹³ foi a redução dos investimentos na economia brasileira na década de 1980. A instabilidade cambial também contribuiu nesse processo. Com menor crescimento da capacidade produtiva, houve maior importância da restrição de oferta para as vendas externas em períodos de maior dinamismo doméstico, principalmente para os manufaturados. Isso prejudicou o dinamismo das exportações a partir de meados da década de 1980⁹⁴ (CAVALCANTI; RIBEIRO, 1998; MARTINS, 2017). Assim, de acordo com esta análise, pode-se supor que os investimentos produtivos do II PND contribuíram para reduzir essa sensibilidade e, portanto, reduzir os limites externos ao crescimento da economia brasileira.

⁹³ De acordo com a equação estimada para as exportações de manufaturados por Cavalcanti e Ribeiro (1998), a sensibilidade frente a rentabilidade aumentou de 1,38 no período entre 1977 e 1986 para 1,88 nos anos posteriores, embora a tendência de crescimento tenha continuado.

⁹⁴ Os modelos econométricos dos autores sugerem a existência do *trade-off* entre exportações e vendas para mercado interno, pela alteração das rentabilidades. Porém, não foi possível concluir com certeza essa relação pela não significância de certas variáveis.

Outra crítica à evolução das exportações na década de 1980 é a de que se priorizou a geração de divisas, com foco na quantidade, em vez de qualidade das exportações. Nesse período, a política comercial foi utilizada para atender as necessidades de curto prazo da economia, em vez de buscar uma mudança qualitativa do padrão de comércio (MARTINS, 2017). Assim, enquanto até 1985 havia uma crescente diversificação da pauta exportadora, inclusive com produtos de alto valor agregado, a partir de 1985 verifica-se o efeito da centralidade do efeito-volume, com os semimanufaturados e manufaturados com menor grau de elaboração industrial (intensivos em recursos naturais e trabalho) liderando a dinâmica exportadora (MARTINS, 2017). Ademais, como resultado do arrefecimento das mudanças estruturais na economia e dos incentivos ao comércio exterior, reduziu-se o ritmo de crescimento das exportações de produtos manufaturados (FRISCHTAK; PESSOA, 1996). Nesse sentido, é importante ressaltar que essas críticas, embora relacionadas por causa dos setores-chave do II PND que foram centrais no “efeito-volume”, não são diretamente atribuíveis ao plano, pois este buscava também estimular exportações de maior valor agregado. Pode-se argumentar que o plano possibilitou essa política, de buscar divisas pela exportação de quantidades, ao introduzir produtos como alumínio e celulose na pauta exportadora brasileira.

A crítica sobre a sobre o perfil tecnológico das exportações brasileiras na década de 1980 pode ser relacionada ao plano. Como apresentado ao longo do trabalho, um dos principais problemas das vendas externas de bens de capital foi a defasagem tecnológica dos produtos brasileiros, que não acompanharam as transformações mundiais (como a incorporação da eletrônica na mecânica). As exportações brasileiras mais dinâmicas, na década de 1980, concentraram-se em “torno de indústrias típicas da 2ª Revolução Industrial”, com a competitividade originada de dotação favorável de recursos naturais, de intensividade em trabalho (custos menores) ou de escalas apropriadas (VEIGA, 1991, p. 21). As indústrias mais inovadoras, de bens diferenciados e de base científicas, foram as mais dinâmicas internacionalmente na década de 1980. Contudo, as exportações brasileiras nesses setores retrocederam. Veiga (1991, p. 25), atribui parte dessa “especialização internacional próximo ao modelo proposto pela teoria de Hecksher e Ohlin e ao aproveitamento da dotação em recursos naturais” aos “programas massivos de investimento originariamente destinados à substituição de importações”. Ao contrário das tendências da década de 1970, refletindo a crise da inserção externa da economia brasileira, na década de 1980 verificou-se:

crescente concentração do dinamismo exportador em setores de produtos semimanufaturados intensivos em recursos naturais, dependência cada vez maior de desempenho exportador em relação ao “efeito-volume”, e incapacidade de parte dos setores brasileiros produtores de bens de capital e bens de consumo duráveis de se integrarem à dinâmica de crescimento acelerado do comércio mundial (VEIGA, 1991, p. 69).

Por fim, análises empíricas analisaram o período de industrialização da pauta exportadora brasileira entre a década de 1960 e a de 1990, que inclui o II PND e seus efeitos, e constataram efeitos positivos desse processo. Percebeu-se, por exemplo, menor volatilidade dos preços das exportações agregadas e uma melhora dos termos de troca com o ganho de participação das manufaturas (BATISTA; SANTOS, 2007). Além disso, análises econométricas evidenciaram que as exportações brasileiras de manufaturas apresentavam maior elasticidade-renda e menor dependência do preço do que produtos básicos (CAVALCANTI; RIBEIRO, 1998). Por outro lado, as exportações de produtos básicos apresentaram menor dinamismo que as de manufaturados, tanto em termos de preço como de quantidade (CAVALCANTI; RIBEIRO, 1998; BATISTA; SANTOS, 2007). O desempenho dos produtos semimanufaturados compensou o arrefecimento das exportações de manufaturados na segunda metade da década de 1980 (VEIGA, 1991). Por fim, o mercado externo ofereceu uma saída para a produção industrial durante crise interna (PORTUGAL, 1993; CARNEIRO, 2002). O II PND, ao aprofundar o processo de industrialização da pauta exportadora brasileira, contribuiu também por meio desses fatores para a economia do país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O II PND (1974–1979), controverso tópico na história econômica nacional, tinha como um dos objetivos, além da substituição de importações em diversos setores, o aumento do fluxo de exportações, com destaque para os bens intermediários e os de maior valor agregado. Percebe-se, ao longo da década de 1980, grande aumento das exportações justamente de vários dos setores centrais do plano: siderurgia, petroquímica e refino do petróleo, papel e celulose, metalurgia de não ferrosos, dentre outros. Assim, já no início da década de 1980, as vendas externas de manufaturados superaram pela primeira vez a de produtos básicos, algo significativo para um país com o histórico de “agrário-exportador”.

A promoção e a transformação estrutural das exportações eram prioritárias no II PND. As vendas externas integravam a estratégia de reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira no longo prazo. Ademais, o esforço exportador contribuiria para o desenvolvimento do país; para a redução da restrição externa ao crescimento — aumentando a capacidade de impor-

tar —; para a diminuição da dependência de poucos produtos e de poucos países no âmbito internacional; e para que o efeito negativo de multinacionais nas contas externas do país fosse atenuado. A fim de expandir as vendas externas brasileiras, no período do plano foram adotadas medidas diversas. Destacam-se o aprofundamento dos incentivos e subsídios, especialmente para os manufaturados; investimentos produtivos em bens comercializáveis; e a utilização da diplomacia para a promoção comercial.

A “estratégia de 1974”, como demonstrado neste trabalho, foi importante variável a contribuir para o desempenho exportador do Brasil nos anos seguintes. O II PND introduziu novos produtos na pauta exportadora brasileira, como os metalúrgicos, os petroquímicos e outros intermediários; integrou o processo de enobrecimento da pauta de exportação brasileira, iniciada na década de 1960 e consolidada na década de 1980; reduziu a volatilidade dos preços das exportações brasileiras, ao aumentar a presença de produtos manufaturados e de maior valor agregado; contribuiu para o ótimo desempenho exportador da economia brasileira na década de 1980, na qual os preços não foram tão favoráveis como no período anterior; e, pela expansão das quantidades exportadas, favoreceu o crescimento da capacidade de importar da economia brasileira. Também cabe destacar os efeitos de investimentos do II PND voltados para a eletrificação do país, que possibilitaram o excedente exportável de combustíveis e o ganho de competitividade em produtos intensivos em eletricidade, como o

alumínio. Contudo, nos bens de capital, apesar do bom desempenho até 1981, não houve a sustentação ao longo dos anos seguintes, importante meta do plano.

O II PND tinha como um de seus objetivos reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. No âmbito das exportações, isso significava diminuir a dependência de poucos produtos (café, da agropecuária, açúcar), de bens com preços oscilantes (produtos básicos) e de poucos parceiros comerciais (EUA e Europa). As exportações de manufaturados e de semimanufaturados, que aumentaram significativamente sua participação no período pós-1974, contribuíram para esse objetivo, ao apresentar maior estabilidade de preços, mercados mais diversificados e uma cesta maior de produtos (de navios a calçados). A restrição externa também foi reduzida: a capacidade de importar da economia brasileira cresceu consideravelmente entre 1974 e 1989 e a elasticidade-renda das exportações aumentou. Contudo, é possível argumentar que a dívida externa contratada a juros flutuantes — que financiou parte do esforço exportador — atuou em sentido oposto, aumentando a vulnerabilidade externa da economia brasileira.

No caso da indústria de bens de capital, com maior valor agregado e central na estratégia do II PND, as exportações também seriam fundamentais para atender a escala requerida por esse setor para ser eficiente e sustentável. Além dos problemas internos, já amplamente abordados pela literatura, as vendas externas de bens de capital foram prejudicadas pela crise econômica de seus principais mercados, notadamente na América Latina. A defasagem tecnológica do setor também deve ser considerada, apesar do plano ter elencado até computadores entre suas prioridades no âmbito das vendas externas. Assim, apesar do êxito em expandir as exportações desses bens entre 1974 e 1981, houve reversão desse cenário em meados da década de 1980, prejudicando um dos objetivos principais do plano como um todo: a consolidação da indústria de bens de capital no Brasil. A indústria naval é um dos principais exemplos desse revés.

As exportações de bens intermediários podem ser consideradas a principal contribuição de longo prazo do II PND para a pauta exportadora brasileira. Conforme apresentado neste trabalho, ao final da década de 1980, eram consideráveis as vendas externas dos setores metalúrgicos (siderurgia, não ferrosos), de papel e celulose e de petroquímicos. A siderurgia correspondia, ao final da década de 1980, ao setor com maior valor exportado. Esses efeitos podem ser percebidos até na atualidade, com o Brasil sendo ainda importante exportador de aço. Esses produtos eram destinados para países com estrutura produtiva mais completa e economia mais dinâmica. Assim, EUA, Japão e outros países asiáticos tinham grande relevância na demanda, já que utilizavam esses bens na produção de outros com maior

valor agregado. Contudo, uma das críticas apontadas pela literatura é a de que houve excessiva dependência de produtos com menor valor agregado em muitos desses setores. Por exemplo, a partir de 1986, mais da metade das exportações metalúrgicas era de semimanufaturados. O setor de papel e papelão, apesar de ter aumentado o valor agregado de suas exportações ao longo da década, ainda tinha cerca de metade delas concentrada em semimanufaturados. É importante considerar, porém, que o problema apontado não foram as vendas externas em si, mas a excessiva dependência desses produtos para dinamizar as vendas externas do país.

Pode-se concluir que o II PND alterou estruturalmente a pauta exportadora do Brasil. O Quadro 7 sintetiza essas transformações, apresentando o crescimento do valor exportado e as mudanças de participação por setor em dois períodos, em ordem decrescente. No período do plano, até 1979, verifica-se que produtos manufaturados e de maior valor agregado foram os que mais cresceram e ganharam participação, como Peças e Outros Veículos, Siderurgia e Máquinas e Tratores. Conforme argumentado neste trabalho e de acordo com a tese de Castro (1985), a década de 1980 também é central para evidenciar os efeitos do II PND nas contas externas. Assim, o Quadro 7 demonstra que os setores-alvo do plano — notadamente metalurgia, petroquímica, papel e celulose e bens de capital — apresentaram os maiores crescimentos de valor exportado entre 1974 e 1989, bem como expressivos ganhos de participação. A siderurgia passou a ser o setor com maior participação na pauta exportadora brasileira, multiplicando o valor de suas vendas externas em mais de 28 vezes. As exportações de metalúrgicos não ferrosos (que inclui o alumínio) aumentaram 4.323%. Em comparação, o total exportado pelo Brasil era cerca de 3,3 vezes maior em 1989 do que o em 1974. Atividades relacionadas ao setor primário, como café e agropecuária, por sua vez, perderam relevância durante o período. O desempenho dos 31 setores em valores e em participação na pauta estão disponíveis em tabelas no Apêndice.

A evolução da participação das exportações brasileiras no PIB e no comércio mundial demonstrou que o II PND não pode ser resumido a um projeto “autárquico” e “isolacionista”. Apesar de as importações terem reduzido seu peso no produto nacional, as exportações aumentaram sua relevância, em grande parte pelas medidas adotadas entre 1974 e 1979. Assim, mesmo com a retração do indicador de abertura da economia na segunda metade da década de 1980, as vendas externas continuaram em patamares maiores. Na década de 1990, por fatores além do escopo deste trabalho, há a retração desse indicador, revertendo os ganhos da década anterior. Da mesma forma, a participação brasileira no comércio mundial, em termos de suas exportações, cresceu substancialmente na década de 1980. Como os setores

com melhor desempenho exportador na década eram os que o plano priorizara, pode-se depreender, pelo menos em parte, que o II PND contribuiu com esse processo.

Quadro 7 — Crescimento e Mudança de Participação por Setor na Pauta Exportadora Brasileira, em ordem decrescente, em períodos selecionados (em % das exportações totais)⁹⁵

#	Entre 1974 e 1979		Entre 1974 e 1989	
	Crescimento do Valor Exportado por Setores (em %)	Alteração na Participação (variação %)	Crescimento do Valor Exportado por Setores (em %)	Alteração na Participação (variação %)
1º	Peças e Outros Veículos (591,2%)	Óleos Vegetais (4,8%)	Metalurgia Não Ferrosos (4327,1%)	Siderurgia (10,6%)
2º	Siderurgia (392,9%)	Peças e Outros Veículos (4,2%)	Siderurgia (2859,6%)	Peças e Outros Veículos (5,3%)
3º	Máquinas e Tratores (241,6%)	Beneficiamento de Produtos Vegetais (3,6%)	Refino de Petróleo e Petroquímica (2302,5%)	Refino de Petróleo e Petroquímica (4,7%)
4º	Refino de Petróleo e Petroquímica (340,8%)	Siderurgia (2,8%)	Peças e Outros Veículos (1737,4%)	Metalurgia Não Ferrosos (4,2%)
5º	Outros Produtos Metalúrgicos (335,2%)	Café (2,3%)	Celulose, Papel e Gráfica (1441,6%)	Veículos Automotores (3%)
6º	Veículos Automotores (328,5%)	Máquinas e Tratores (2%)	Veículos Automotores (1206,3%)	Celulose, Papel e Gráfica (2,7%)
7º	Beneficiamento de Produtos Vegetais (311,8%)	Veículos Automotores (1,8%)	Outros Produtos Metalúrgicos (1153%)	Máquinas e Tratores (2,7%)
8º	Celulose, Papel e Gráfica (284,4%)	Calçados (1,5%)	Máquinas e Tratores (1082,9%)	Calçados (2,4%)
9º	Óleos Vegetais (222,4%)	Refino de Petróleo e Petroquímica (1,3%)	Elementos Químicos (997,9%)	Beneficiamento de Produtos Vegetais (2,1%)
10º	Calçados (221,4%)	Celulose, Papel E Gráfica (1,1%)	Calçados (793,3%)	Material Elétrico (1%)
11º	Metalurgia Não Ferrosos (204,7%)	Extrativa Mineral (0,9%)	Material Elétrico (660,8%)	Elementos Químicos (1%)
12º	Outros Produtos Alimentares (193,6%)	Outros Produtos Alimentares (0,6%)	Beneficiamento de Produtos Vegetais (614,6%)	Outros Produtos Metalúrgicos (0,9%)
13º	Indústrias Diversas (170,3%)	Outros Produtos Metalúrgicos (0,6%)	Indústrias Diversas (583,2%)	Óleos Vegetais (0,8%)
14º	Café (126,4%)	Indústrias Diversas (0,4%)	Óleos Vegetais (382,8%)	Indústrias Diversas (0,6%)
15º	Material Elétrico (126%)	Metalurgia Não Ferrosos (0,3%)	Equipamentos Eletrônicos (330,9%)	Equipamentos Eletrônicos (0%)
16º	Elementos Químicos (118,1%)	Material Elétrico (0,2%)	Extrativa Mineral (294,1%)	Outros Produtos Alimentares (-0,1%)
17º	Extrativa Mineral (114,4%)	Elementos Químicos (0,1%)	Outros Produtos Alimentares (283,5%)	Abate de Animais (-0,5%)
18º	Equipamentos Eletrônicos (55,3%)	Artigos de Vestuário (-0,4%)	Abate de Animais (250,5%)	Químicos Diversos (-0,6%)
19º	Madeira e Mobiliário (53,1%)	Equipamentos Eletrônicos (-0,5%)	Químicos Diversos (175,7%)	Artigos de Vestuário (-0,6%)
20º	Abate de Animais (52,6%)	Madeira e Mobiliário (-0,5%)	Têxtil (142,9%)	Extrativa Mineral (-0,8%)
21º	Têxtil (48,3%)	Abate de Animais (-0,5%)	Madeira e Mobiliário (136,6%)	Madeira e Mobiliário (-1,1%)
22º	Artigos de Vestuário (21,4%)	Químicos Diversos (-0,8%)	Artigos de Vestuário (92,6%)	Têxtil (-2,6%)
23º	Químicos Diversos (4,8%)	Têxtil (-1,4%)	Café (77,2%)	Café (-8,2%)
24º	Agropecuária (-24,8%)	Agropecuária (-9,6%)	Agropecuária (33,7%)	Agropecuária (-10,8%)
25º	Açúcar (-69,6%)	Açúcar (-14,9%)	Açúcar (-75,5%)	Açúcar (-16,7%)
Total	Total Geral (93,7%)		Total Geral (336,8%)	

Fonte: elaborado pelo autor com dados de FUNCEX/IPEADData (IPEA, 2022).

⁹⁵ São apresentados, em ordem decrescente, a diferença entre as participações na pauta exportadora entre 1979 (último ano do II PND) e 1989, em relação a 1974. Os setores e dados apresentados são da FUNCEX/IPEADData (IPEA, 2022). Os seis setores (laticínios, plástica, petróleo e carvão, borracha, minerais não metálicos e farmacêutica e perfumaria) que apresentaram participação menor do que 1% em 1974 e em 1989 foram excluídos deste Quadro.

A diversificação de mercados e produtos, importante contribuição do II PND, mostrou-se importante na década de 1980. Na primeira metade da década, enquanto as exportações para a América Latina eram afetadas pela crise da dívida, cresceu a participação de outros mercados não tradicionais, como Oriente Médio e Ásia, compensando, em parte, a perda de mercados latino-americanos. O mesmo vale para produtos: enquanto as exportações de bens de capital caíam em meados da década de 1980, as de semimanufaturados, como alumínio e celulose, aumentavam. A siderurgia exemplifica esses dois fatores: enquanto a participação da América Latina despencava, as economias socialistas (notadamente, a República Popular da China) chegaram a representar 30% das compras de aço brasileiro em 1985. Assim, pode-se argumentar que a diversificação de mercados e de produtos contribuiu para a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira, objetivo central do II PND.

Outros aspectos do esforço exportador do II PND devem ser considerados em trabalhos futuros. Apesar da deficiência de dados para o período, é de se esperar que as origens das exportações, refletindo o objetivo de desconcentração regional do plano, tenham sido diversificadas para além do Sudeste. As vendas externas de petroquímicos (com os polos na Bahia e no Rio Grande do Sul) são exemplos dessa possível contribuição. Ademais, a relevância das estatais para o total exportado também deve ter crescido, com as exportações de siderúrgicos liderando esse processo. Os custos do esforço exportador, apesar de difícil quantificação, também carecem de análise mais aprofundada. Os incentivos (inclusive os subsídios), os investimentos setoriais e o processo produtivo representaram consideráveis custos. Críticos do II PND frequentemente apontam que, apesar da expansão das exportações, essa ocorreu de maneira artificial e estimulada excessivamente pelo Estado.

A partir deste trabalho, dois temas merecem uma análise mais aprofundada. O primeiro é a relação das exportações brasileiras com o desenvolvimento econômico do país. É notável que a década de 1980, com superávits comerciais e com uma pauta exportadora predominantemente de bens manufaturados, seja lembrada como a “década perdida” para a economia brasileira. Assim, as exportações brasileiras podem ser analisadas por essa perspectiva, buscando entender por que esse processo, apontado como benéfico por diversos autores, não engendrou maior estabilidade e crescimento para a economia brasileira no período. O segundo é a comparação da pauta exportadora daquele tempo com a atual do Brasil, na qual predominam bens básicos e há uma concentração em poucos produtos. De acordo com os dados disponibilizados pela FUNCEX (na mesma série utilizada neste trabalho), em 2014, as exportações de produtos básicos superaram a marca de 50% do total

(em FOB). Em 2020, representaram 57,28%. Essa reprimarização da pauta exportadora frequentemente é elencada como uma das razões do péssimo desempenho econômico brasileiro na última década. Assim, a consciência sobre os êxitos e dificuldades do II PND no âmbito das exportações também pode contribuir para a formulação de políticas públicas do presente.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, Basilia; SADDI, Fabiana da Cunha. A fantasia política ou a política da fantasia? **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 362–365, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/KCghY4rKmdR5hPJDwRS8bJb/>. Acesso em: 17 out. 2022.
- BAERRESEN, Donald W. **Brazil's participation in LAFTA: 1962–1965. [S.l.]**: Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), 1965. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7890>. Acesso em: 15 out. 2022.
- BATISTA, Jorge Chami. A estratégia de ajustamento externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 66–80, abr.-jun. 1987. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/1648>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BATISTA, Jorge Chami; SANTOS, Wilson Calmon Almeida dos. A industrialização da pauta de exportação brasileira entre 1964 e 1974: novos dados e índices para o comércio exterior brasileiro do período. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 27, n. 2, p. 184–192, 2007. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org.br/repojs/index.php/journal/article/view/560>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BAUMANN, Renato. Bepix: efeitos internos de um incentivo à exportação. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 167–190, abr./jun. 1990.
- BAUMANN, Renato; MOREIRA, Heloiza C. Os Incentivos às exportações brasileiras de produtos manufaturados — 1969/85. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 471–490, ago. 1987. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3518>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. **II PND: II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975–79)**. Brasília: IBGE, 1974. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/24>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BRASIL. Governo Federal. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade. Outras estatísticas de comércio exterior. **Gov.br**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/outras-estatistica-de-comercio-exterior>. Acesso em: 14 out. 2022.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo modelo brasileiro de desenvolvimento. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 11, p. 122–145, 1973.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; OREIRO, José Luís; MARCONI, Nelson. **Developmental macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy**. London: Routledge, 2015. Routledge Studies in Development Economics.
- CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 2002. Coleção Economia Contemporânea.

CARNEIRO NETTO, Dionísio Dias. Crise e esperança. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 241–262.

CASTRO, Antonio Barros de. Ajustamento x transformação: a economia brasileira de 1974 a 1984. *In*: CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. Cap. 1, p. 11–95.

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

CAVALCANTI, Marco Antônio F. H.; RIBEIRO, Fernando José. As exportações brasileiras no período 1977/96: desempenho e determinantes. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 545, fev. 1998. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2325>. Acesso em: 14 out. 2022.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.

FISHLOW, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 507–550, dez. 1986. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6028>. Acesso em: 14 out. 2022.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O processo de substituição de importações. *In*: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (org.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MONTEIRO, Sergio Marley Modesto. O Estado e suas razões: o II PND. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 28, p. 28–46, mar. 2008.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOREIRA, Cássio Silva. O projeto do Governo Goulart e o II PND: um cotejo. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, São Paulo, v. 1, n. 33, p. 5–37, out. 2012. Disponível em: <https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/859>. Acesso em: 14 out. 2022.

FRISCHTAK, Claudio Roberto; PESSOA, Cristina Machado Salazar. Programa brasileiro de comércio exterior. **Texto para Discussão FUNCEX**, Rio de Janeiro, n. 122, dez. 1996. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX122.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1971.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André Arruda. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2005.

GOMES, Sérgio Bittencourt Varella. A indústria aeronáutica no Brasil: evolução recente e perspectivas. *In*: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de

Desenvolvimento Econômico e Social, 2012. p. 138–185. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/919>. Acesso em: 13 out. 2022.

GOULARTI FILHO, Alcides. A simbiose entre a Docenave e a indústria naval brasileira. **América Latina En La Historia Económica**, México, DF, v. 24, n. 1, p. 171–209, ene.-abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.18232/alhe.v24i1.763>. Acesso: 12 out. 2022.

GOUVÊA, Raphael Rocha; LIMA, Gilberto Tadeu. Mudança estrutural e crescimento sob restrição externa na economia brasileira: uma análise empírica do período 1962–2006 com considerações sobre o II PND. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 22, p. 107–139, 2013.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JR, Rudinei. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento — II PND (1975–1979). In: KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil**. Vol. II. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 67–101.

GUIMARÃES, Bruno Gomes. **Brazilian policy towards the South Atlantic: politics and strategy**. 2014. Dissertation (Master of Arts in International Relations) — Freie Universität Berlin, Humboldt Universität zu Berlin, Universität Potsdam, Berlin/Potsdam, 2014.

GUIMARÃES, Eduardo Augusto *et al.* Índices de preço e quantum das exportações brasileiras. **Texto para Discussão FUNCEX**, Rio de Janeiro, n. 121, p. 10–23, jul. 1997. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX121.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

IGLESIAS, Roberto; RIBEIRO, Fernando. Evolução e perfil das exportações dos países sul-americanos no período 1965–2005. **Texto para Discussão FUNCEX**, Rio de Janeiro, n. 177, jun. 2007. Disponível em: <http://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX177.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — IBGE. Índices de comércio exterior do Brasil: 1901–2000. In: IBGE. **Estatísticas do Séc. XX**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br/economicas/setor-externo/tabelas>. Acesso em: 15 out. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA — IPEA. **Ipeadata**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 13 out. 2022.

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom: an inaugural lecture**. London: Cambridge University Press, 1966.

LACERDA, Sander Magalhães. Oportunidades e desafios da construção naval. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. [41]–78, dez. 2003. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16941>. Acesso em: 14 out. 2022.

LAGO, Luiz Aranha Corrêa. A retomada do crescimento e as distorções do “milagre”: 1967–1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política**

econômica republicana. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 233–294.

LESSA, Carlos. **A estratégia de desenvolvimento 1974–1976** — sonho e fracasso. 1978. Tese (Concurso de Professor Titular do Departamento de Economia) — Departamento de Economia, Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978.

LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A trajetória do pragmatismo: uma análise da política externa brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. 349–64, 1982.

MALAN, Pedro Sampaio; BONELLI, Regis. Crescimento econômico, industrialização e balanço de pagamentos: o Brasil dos anos 70 aos anos 80. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 60, nov. 1983. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1153>. Acesso em: 14 out. 2022.

MARTINS, Marcilene. O comércio exterior na economia brasileira dos anos 80 e 90: uma análise crítica da política econômica do período. **Textos para Discussão 2004**, Porto Alegre, n. 15, 8 fev. 2017. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/fce/textos-para-discussao-2004/>. Acesso em: 14 out. 2022.

MCMILLAN, Margaret; RODRIK, Dani; VERDUZCO-GALLO, Íñigo. Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. **World Development**, Oxford, v. 63, p. 11–32, 2014. Disponível em: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/publications/globalization-structural-change-and-productivity-growth-update-africa>. Acesso: 19 jan. 2023.

MESQUITA, Mário M. C.; NAIDIN, Leane Cornet. Desempenho exportador, regulamentação internacional e privatização: o caso da siderurgia brasileira. **Texto para discussão**, Brasília, n. 287, dez. 1992. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1615>. Acesso em: 14 out. 2022.

—
NACIONES UNIDAS. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **CEPALSTAT** — Base de datos y publicaciones estadísticas. Santiago de Chile, 2022. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>. Acesso em: 14 out. 2022.

NONNENBERG, Marcelo José. Competitividade e crescimento das exportações brasileiras. Levantamento e preparação de dados por Sandra de Mattos Dias. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 578, ago. 1998. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2417>. Acesso em: 14 out. 2022.

NONNENBERG, Marcelo José Braga. Mudança estrutural e competitividade das exportações brasileiras: uma visão de longo prazo. Pesquisa, elaboração de dados e programação por Mayra Pyzott Rodrigues dos Santos e Helena Nobre de Oliveira. **Texto para discussão**, Brasília, n. 2377, fev. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8300>. Acesso em: 14 out. 2022.

PAGANO, Leonardo. **Competitividade das exportações brasileiras do setor siderúrgico nos anos noventa**. 1999. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) — Escola de

Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1999. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/4619>. Acesso em: 14 out. 2022.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PINHEIRO, Armando Castelar. Exportação: índices setoriais para o período 1980/88. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 246, mar. 1992. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2466>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar. Uma análise desagregada do comércio exterior brasileiro no período 1974/92. **Texto para discussão**, Brasília, n. 306, jun. 1993. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2738>. Acesso: 14 out. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar; HORTA, Maria Helena. A competitividade das exportações brasileiras no período 1980/88. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, p. 437–474, dez. 1992. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/843>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar; MOTTA, Ronaldo Seroa da. Índices de exportação para o Brasil: 1974/88. **Texto para discussão**, Rio de Janeiro, n. 201, dez. 1990. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1560>. Acesso em: 14 out. 2022.

PINHEIRO, Armando Castelar *et al.* Composição setorial dos incentivos às exportações brasileiras. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 473–502, 1993.

PORTUGAL, Marcelo S. A instabilidade dos parâmetros nas equações de exportação brasileiras. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 313–348, ago. 1993. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/830>. Acesso em: 14 out. 2022.

PORTUGAL, Marcelo S. As políticas brasileiras de comércio exterior-1947-88. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 234–252, 1994.

PREBISCH, Raúl. **Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano**: con un apéndice sobre El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1963. Coleção Sección de Obras de Economía. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/14230>. Acesso em: 14 out. 2022.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964–1967. *In*: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana. 2ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RESENDE, Marco Flávio C.; ANDERSON, Patrícia. Mudanças estruturais na indústria brasileira de bens de capital. **Texto para discussão**, Brasília, n. 658, jul. 1999. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2761>. Acesso em: 14 out. 2022.

RIOS, Sandra Maria C. Polônia. Exportações brasileiras de produtos manufaturados: uma avaliação econométrica para o período 1964–84. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 299–332, ago. 1987. Disponível em: <https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/998>. Acesso em: 14 out. 2022.

SALOMÃO, Ivan Colangelo; RAIHER, Augusta Pelinski. Ousadia providencial ou realismo cordato? Marcha forçada, ajuste recessivo e o balanço de pagamentos na década de 1980. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 58, p. 241–274, abr.-jun. 2021.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 157–177, 2006.

SANTANA, Ivo de. Notas e comentários sobre a dinâmica do comércio Brasil-África nas décadas de 1970 a 1990. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, 2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **O lugar da África**. Brasília: Ed. UnB, 1996.

SATO, Eitii. 40 anos de política externa brasileira, 1958–1998: três inflexões. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. esp., p. 8–28, 1998.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974–1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 191–222, dez. 2004.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R. (ed.). **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 1. p. 217–237.

THE WORLD BANK GROUP. Exports of good and services by country, in % of GDP 1988–2020. **World Integrated Trade Solution**, Washington, DC, 2022a. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/country/by-country/startyear/LTST/endyear/LTST/indicator/NE-EXP-GNFS-ZS>. Acesso: 30 dez. 2022.

THE WORLD BANK GROUP. Manufactures exports (% of merchandise exports). **The World Bank Data**, Washington, DC, 2022b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/TX.VAL.MANF.ZS.UN>. Acesso: 14 out. 2022.

THIRLWALL, Anthony Philip. The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, Roma, v. 32, n. 128, p. 45–53, 1979. Disponível em: https://rosa.uniroma1.it/rosa04/psl_quarterly_review/article/view/12804. Acesso: 19 jan. 2023.

UNITED NATIONS — UN. United Nations Statistics Division. **UN Comtrade Database**. New York, 2022. Disponível em: <https://comtrade.un.org/data/>. Acesso em: 13 out. 2022.

VEIGA, Pedro da Motta. Exportações brasileiras: desempenho e especialização internacional. Elaboração dos dados: Heraldiva Façanha. **Texto para Discussão FUNCEX**, Rio de Janeiro, n. 56, jun. 1991. Disponível em:
<https://www.funcex.org.br/publicacoes/tds/TDFUNCEX056.pdf>. Acesso em: 14 out. 2022.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Solução positiva e solução radical. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 673, 3. trim. 1977. Disponível em:
<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/8023>. Acesso em: 14 out. 2022.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

Tabela 2 — Valor Exportado por Setor do Brasil entre 1974 e 1989 (em US\$ milhões)

Setor	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
abate de animais	200,3	165,9	248,6	287,9	250,9	305,6	556,9	890,3	839,9	861,2	883,9	859,7	685,3	740,2	995,2	702,0
açúcar	1.381,6	1.145,5	347,8	509,4	384,1	419,6	1.371,7	1.130,5	581,3	553,1	615,8	399,0	431,2	363,6	387,2	338,7
agropecuária	1.220,5	1.295,1	1.340,7	1.495,4	849,3	917,8	1.102,3	1.066,8	789,3	1.040,7	1.120,5	1.528,5	886,5	1.238,7	1.324,2	1.632,2
artigos de vestuário	86,8	87,9	93,5	96,8	104,3	105,4	105,9	111,0	71,9	83,8	147,0	133,9	145,5	170,1	206,4	167,2
beneficiamento de produtos vegetais	252,2	303,0	374,0	609,4	1.010,0	1.038,6	938,4	1.309,9	1.146,3	1.246,2	2.200,1	1.500,7	1.351,7	1.528,8	1.986,5	1.802,3
borracha	12,4	20,8	19,1	44,6	49,9	71,4	115,4	99,2	85,4	108,1	206,2	230,4	197,7	235,5	291,7	282,5
café	1.080,3	994,5	2.468,2	2.719,8	2.377,7	2.445,5	2.931,1	1.905,5	2.233,5	2.475,9	3.024,0	2.835,9	2.545,2	2.369,4	2.408,9	1.914,8
calçados	175,8	234,7	287,1	295,8	421,2	565,1	533,5	711,4	657,7	877,3	1.251,7	1.131,0	1.155,9	1.368,8	1.659,6	1.570,5
celulose, papel e gráfica	84,8	76,3	72,6	81,2	158,0	326,0	542,9	609,6	481,2	529,3	755,6	561,8	693,1	784,6	1.337,6	1.307,3
elementos químicos	52,9	52,3	31,5	43,6	64,9	115,4	250,3	208,7	215,5	225,0	410,4	336,3	366,7	338,6	484,4	580,8
equipamentos eletrônicos	177,3	154,7	164,5	249,2	264,7	275,3	424,5	546,5	438,3	407,9	569,6	562,3	732,5	741,2	825,7	763,9
extrativa mineral	667,6	1.050,4	1.073,9	989,1	1.132,6	1.431,6	1.800,8	2.063,2	2.080,1	1.760,2	1.881,7	1.899,2	1.836,0	1.847,7	2.245,4	2.631,0
farmacêutica e perfumaria	17,5	17,2	18,4	21,0	29,4	53,2	76,2	100,2	94,3	78,9	96,9	88,1	90,6	107,5	104,8	106,6
indústrias diversas	76,8	77,1	69,9	87,0	137,6	207,6	274,3	296,1	254,6	234,2	373,8	452,2	376,4	539,6	404,9	524,7
laticínios	0,2	0,1	0,7	0,2	5,6	2,1	8,0	17,3	5,1	8,4	8,7	6,7	8,1	8,8	12,3	1,5
madeira e mobiliário	192,7	151,9	148,6	171,6	210,5	295,1	407,7	416,8	291,9	334,9	351,5	330,0	345,4	433,1	546,6	456,0
máquinas e tratores	124,9	188,3	168,0	258,9	379,5	551,6	935,2	1.110,2	771,5	581,2	711,3	762,2	727,2	893,3	1.276,7	1.477,4
material elétrico	108,1	133,1	118,1	147,3	183,7	244,3	353,4	392,6	290,5	301,6	342,9	346,7	413,3	477,0	645,9	822,4
metalurgia não ferrosos	35,8	37,7	24,7	38,0	69,4	109,1	127,7	158,7	129,5	383,0	556,2	543,8	639,6	899,2	1.639,2	1.584,9
minerais não metálicos	32,9	39,8	41,3	48,9	71,2	94,2	153,6	165,9	103,0	97,0	139,0	154,2	174,3	197,6	258,3	286,5
óleos vegetais	560,4	748,4	1.176,9	1.639,8	1.605,8	1.806,9	2.215,5	3.085,2	2.259,7	2.489,1	2.417,5	2.078,0	1.563,7	1.949,6	2.553,5	2.705,4
outros produtos alimentares	94,8	128,9	158,0	306,7	204,4	278,3	338,4	504,7	294,3	283,0	327,8	338,7	319,1	381,3	399,6	363,6
outros produtos metalúrgicos	38,1	52,5	55,3	78,4	105,0	165,8	274,1	334,0	214,6	215,1	352,8	302,3	347,0	284,4	421,6	477,4
peças e outros veículos	128,5	215,4	273,9	470,2	712,6	888,2	913,4	1.039,4	1.029,6	1.115,7	1.057,1	1.344,5	1.292,1	1.660,2	1.923,4	2.361,0
petróleo e carvão	64,9	92,9	226,4	154,0	38,2	0,0	17,5	189,7	270,0	13,0	0,2	0,7	1,6	0,2	15,6	0,4
plástica	6,6	10,8	9,8	15,3	14,7	24,8	61,5	84,9	85,1	95,2	140,4	158,2	188,2	104,2	115,2	54,1
químicos diversos	131,5	87,1	85,1	92,3	117,1	137,8	151,5	164,4	157,9	181,5	205,8	196,9	188,0	226,6	272,9	362,5
refino de petróleo	80,7	140,0	51,4	84,6	213,4	355,7	598,1	1.517,2	1.627,4	1.888,4	2.789,2	2.505,0	1.274,3	1.698,0	2.168,2	1.938,8
siderurgia	143,3	162,9	213,1	247,6	432,4	706,3	776,4	886,9	944,5	1.554,5	2.027,7	2.064,3	1.812,3	1.915,7	3.849,4	4.241,1
têxtil	460,8	415,9	336,4	473,1	547,7	683,3	769,1	813,6	664,4	935,6	1.019,8	830,4	717,6	1.003,4	1.039,3	1.119,3
veículos automotores	116,7	221,6	237,3	263,5	410,3	500,1	786,8	1.180,7	854,7	683,1	754,5	911,2	710,1	1.570,7	1.702,1	1.524,5
Total Geral	7.807,7	8.502,7	9.934,9	12.020,6	12.556,0	15.121,7	19.912,1	23.111,0	19.963,0	21.642,1	26.739,5	25.392,8	22.216,1	26.077,7	33.502,3	34.101,3