UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE
Departamento de Economia

A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a
estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações,
custos e resultados

Vanessa Boarati

Orientador: Prof. Dr. Flávio Saes

São Paulo
2003

Reitor da Universidade de São Paulo
Prof. Dr. Adolpho José Melphi

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Profa. Dra. Maria Teresa Leme Fleury

Chefe do Departamento de Economia

Profa. Dra. Elizabeth Maria Mercier Querido Farina

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SÃO PAULO – USP
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E
CONTABILIDADE
Departamento de Economia

A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a
estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações,
custos e resultados

Vanessa Boarati

Orientador: Prof. Dr. Flávio Saes

Dissertação apresentada ao Departamento de
Economia da Faculdade de Economia,
Administração e Contabilidade da Universidade
de São Paulo, como crédito parcial para
obtenção do título de Mestre Economia

São Paulo
dezembro de 2003

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Publicações e Divulgação do SBD/FEA/USP

Boarati, Vanessa

A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivação, custos e resultados

/ Vanessa Boarati. -- São Paulo : FEA/USP, 2003.

109 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, 2003

Bibliografia.

1. Desenvolvimento econômico 2. Plano Nacional de Desenvolvimento 3. Plano de Desenvolvimento Econômico 4. História econômica

I. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP

II. Título.

CDD – 338.9

Agradecimentos

A todos aqueles que, a seu modo, foram fundamentais nesta etapa: Prof. Saes, Isabel, Maria José, Miguel, Dario e Edelcio.

Ao meu grande amigo e pai, com saudades.

RESUMO

O foco deste trabalho consiste na avaliação do debate entre os economistas sobre a implementação do II PND, identificado como o principal tema de discussão durante a década de 70. A implementação desta audaciosa estratégia desenvolvimentista, em um ambiente de grave instabilidade econômica, gerou naquele momento um amplo debate entre os economistas. Os resultados desta pesquisa demonstraram que esta controvérsia, no entanto, diferentemente do que comumente se afirma, não estava centrada em uma discussão de ajuste estrutural *versus* conjuntural, pelo contrário. Para os defensores da estratégia, o plano encontrava-se inserido no “modelo brasileiro de desenvolvimento” e seria adotado independentemente da crise do petróleo. De outro lado, para os economistas críticos, existem dois conjuntos bem definidos de avaliações. Há os que avaliam a crise da economia brasileira como a fase descendente do ciclo econômico e, assim, o II PND seria incapaz de reverter a crise. Para o segundo grupo, embora concordem com os diagnósticos dos problemas econômicos brasileiros feitos no II PND, havia fortes críticas às metas propostas, à implementação efetiva e aos seus reais objetivos políticos de legitimação do regime autoritário.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to evaluate the economic debate about of II PND, identified as the principal theme of discussion during the seventies decade. The execution of this audacious development strategy, in a serious instability economic moment, produced an extensive debate among the economists. The result of this research show that this controversy, unlike of the common sense, was not focused in the discussion of structural versus conjuncture adjustment. On the contrary, for the defenders of that strategy, the project was inserted in the “development Brazilian model” and would be adopted in despite of petrol crisis. On the other hand, for the critical economists, there was two well defined sets of evaluations. The first group evaluated the Brazilian economic crisis as a descending economic cycle phase and, therefore, the II PND would not be able to revert the crisis. For the second group, although they agreed with the diagnosis of the Brazilian economic problems done by II PND, there as strong criticisms against the proposed goals to effective execution measures and to the real political objectives to the legalization of the authoritarian regimen.

ÍNDICE ANALÍTICO

INTRODUÇÃO.....	01
------------------------	-----------

CAPÍTULO I – A MOTIVAÇÃO NO TRABALHO DE BIELSCHOWSKY E AS CONTROVÉRSIAS QUE ANTECEDEM O II PND.....	05
--	-----------

1.1 <i>O Pensamento Econômico Brasileiro entre 1945-64.....</i>	<i>05</i>
1.2 <i>Ambiente Econômico do II PND: milagre e crise.....</i>	<i>09</i>
1.3 <i>As interpretações sobre o “milagre econômico brasileiro”</i>	<i>10</i>
1.3.1 Justificativas do “milagre econômico”: eficiência na gestão da política econômica.....	11
1.3.2 “Condições permissivas do milagre”: capacidade ociosa, boom do comércio internacional, mercado de capitais e força ao ciclo ascendente.....	14
1.4 <i>A Crise do Milagre e as diferentes interpretações.....</i>	<i>16</i>
1.4.1 Desequilíbrios do Ciclo Expansivo e crise do “milagre”	17
1.4.2 Fatores Exógenos para a crise do “milagre”: preços elevados das matérias primas.....	19
1.5 <i>Questão Distributiva.....</i>	<i>20</i>

CAPÍTULO II - II PND - DIAGNÓSTICO E SOLUÇÕES PARA A CRISE DE CRESCIMENTO.....	25
---	-----------

2.1 <i>Diagnóstico da Crise.....</i>	<i>27</i>
2.2 <i>Objetivos.....</i>	<i>30</i>
2.3 <i>As Soluções Propostas pelo Plano.....</i>	<i>33</i>
2.3.1 Instrumentos econômicos.....	36
2.4 <i>Balanço da Execução do II PND.....</i>	<i>39</i>

CAPÍTULO III - ECONOMISTAS DEFENSORES DA ESTRATÉGIA II PND... 42

<i>3.1 Os autores e suas principais influências teóricas.....</i>	<i>42</i>
<i>3.2 Conjuntura Política na Implementação do II PND – oposições ao regime.....</i>	<i>49</i>
<i>3.3 A Defesa dos Pressupostos do II PND.....</i>	<i>51</i>
<i>3.4. A Defesa da Estratégia II PND.....</i>	<i>53</i>
3.4.1 Custos e ineficácia de uma política recessiva.....	53
3.4.2 A Estratégia de Ajuste Estrutural do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”– II PND.....	56
<i>3.5. Defesa do Esquema de Financiamento.....</i>	<i>58</i>
3.5.1 O Tripé – Capital Estatal, Capital Privado Nacional e Capital Privado Externo.....	60
<i>3.6 Avaliação da estratégia adotada.....</i>	<i>61</i>
3.6.1 Os Primeiros Resultados do II PND.....	62
3.6.2 Mudança da estratégia II PND em 1977 - “O interlúdio do desaquecimento”.....	63
3.6.2.1 Plano sem metas e a flexibilidade do II PND.....	64
<i>3.7. A Defesa de Antonio Barros de Castro da estratégia estrutural II PND.....</i>	<i>65</i>

CAPÍTULO IV - ECONOMISTAS CRÍTICOS À ESTRATÉGIA II PND..... 68

<i>4.1 As abordagens críticas ao II PND.....</i>	<i>68</i>
<i>4.2 II PND e Legitimidade do Regime Político Autoritário.....</i>	<i>70</i>
<i>4.3 Economistas críticos quanto à viabilidade e implementação do II PND.....</i>	<i>76</i>
4.3.1 Interpretação da Crise: crise estrutural pela conjunção de fatores exógenos e endógenos a economia brasileira.....	76
4.3.2 II PND e o objetivo “Brasil-Potência”.....	77
4.3.3 A análise sobre o Papel do Estado.....	78
4.3.4 Ajuste estrutural da economia.....	79
4.3.5 Excessivo Otimismo e Amplitude no II PND.....	81
4.3.6 Política de redistribuição de renda no II PND.....	83

<i>4.4 Críticas da própria concepção do II PND como forma de manter elevadas as taxas de crescimento no curto prazo.....</i>	<i>84</i>
4.4.1 Queda nas taxas de crescimento interno e reversão do ciclo econômico em economias capitalistas.....	86
4.4.2 Incapacidade da estratégia II PND reverter a fase descendente do ciclo da economia brasileira.....	87
<i>4.5 Avaliação dos Resultados da Implementação do II PND.....</i>	<i>90</i>
4.5.1 Abandono do Plano ao longo de 1976: restrições externas e incompatibilidades internas.....	91
4.5.2 Principais críticas: financiamento dos projetos, endividamento externo e o “banquete no II PND.....	95
 CONCLUSÃO – RESULTADOS DA PESQUISA.....	100
 BIBLIOGRAFIA.....	103

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é avaliar a contribuição ao pensamento econômico brasileiro, da discussão travada sobre políticas de desenvolvimento econômico, durante a década de 70. O trabalho foi inspirado na pesquisa desenvolvida por Bielchowsky (1995), para o período de 1930-64; restringe-se esta pesquisa, no entanto, à principal discussão sobre política de desenvolvimento da década de 70 – o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

A metodologia consistiu na identificação das reflexões, à época, dos principais expoentes no cenário e “advém apenas da necessidade de sistematizar os argumentos aplicados ao processo econômico e às políticas econômicas concretas do período” – no nosso caso restrita ao II PND – “alicerce para o entendimento de um debate não teórico, cujo conteúdo está historicamente determinado em seus mínimos detalhes” – regime militar, crise externa e estratégia desenvolvimentista¹ – “Por isso, a dimensão histórica do pensamento econômico, e não seu conteúdo analítico, transforma-se, necessariamente, na linha mestre de nosso estudo” – o que objetivamos aqui também realizar. (Bielchowsky, 1995, p.6)

A justificativa de focar a discussão em torno do II PND se dá pelo fato de que após a sistematização da extensa produção acadêmica produzida naqueles anos, formada de livros, revistas especializadas e documentos governamentais, ele foi identificado como o grande foco de análise e controvérsia entre os economistas.² Resultado este que

¹ O conceito de desenvolvimentismo aqui utilizado é o mesmo definido por Bielschowsky: “(...) ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõem dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso, é necessário que o Estado planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente”. (Bielschowsky, 1995, p.7)

² Foram catalogados, de início, a partir da pesquisa em livros e nas principais revistas de economia daquela época (Estudos Econômicos, Revista Brasileira de Economia, Revista de Finanças Públicas, Digesto Econômico, Revista de Finanças Públicas, Revista de Economia Política e Tibiriçá) mais de 80 artigos/livros relacionados ao tema desenvolvimento econômico, sendo que muitos não foram citados na bibliografia, pois, num segundo momento, ficou claro que o tipo de pesquisa realizada não tinha relação com a proposta deste trabalho. Com base na análise deste material o II PND foi identificado como o principal tema de análise da época, sendo que muitas sua análise foi precedida das causas e razões do “milagre”. Exatamente por isso esta pesquisa se concentrou em resgatar a discussão em torno da

comprova serem a crise do “milagre” e contestações ao regime político autoritário dois dos mais relevantes problemas econômicos do país naquele momento.

O trabalho está dividido em quatro partes principais. No primeiro capítulo, composto pela visão geral sobre o período do “milagre”, que antecede a implementação do II PND e pela controvérsia a respeito da questão distributiva. Neste ponto, o esforço foi identificar os elementos principais a estratégia de crescimento econômico, para tanto se mostrou necessário realizar uma breve síntese do pensamento econômico do período anterior, buscando identificar elementos comuns com os resultados obtidos na pesquisa. O segundo passo foi resgatar a discussão sobre as causas do elevado crescimento no período 1968-73 e os impactos do “modelo brasileiro de desenvolvimento” sobre o grau de concentração da renda. Isto porque se percebeu que os economistas vinculados ao governo, responsáveis pela implementação do II PND, constroem grande parte de suas hipóteses e projeções com base nesse período. Por outro lado, grande parte da controvérsia, quanto ao II PND, desenvolvida pelos críticos do plano, se explica pelo fato de existir uma avaliação distinta sobre as justificativas do “milagre” e a concentração da renda.

Na segunda parte, composta pelo segundo capítulo, apresenta-se o II PND propriamente dito, todavia, em razão de sua enorme amplitude, restringe-se a análise ao diagnóstico sobre os problemas econômicos vividos pelo país naquele momento, a estratégia/objetivos do plano relacionados ao crescimento econômico e o que se identifica como seu centro para a condução do país à condição de “Brasil-Potência”. Este corte foi necessário, pois, além de excessivamente otimista e audacioso, o II PND se propõe a solucionar problemas econômicos de naturezas muito distintas e, que hoje, sabe-se que em sua maioria nem saíram do papel. Trata-se de um plano de desenvolvimento com o objetivo de autonomizar o crescimento econômico e nesse sentido distingue-se de um projeto restrito à substituição de importações de bens de capital, como muitos analistas o definem. Mais ainda, da leitura feita percebe-se que os elaboradores do II PND acreditavam que, por conta da crise do petróleo, o mundo entrava, a partir daquele momento, em um novo estágio da evolução industrial, o que demandava mudanças estruturais na economia brasileira.

implementação da estratégia desenvolvimentista II PND, precedida, de início, por uma análise sobre o período do “milagre”.

Na terceira parte do trabalho, composta pelos terceiro e quarto capítulos, resgata-se a discussão dos economistas, à época da elaboração e implementação do II PND, e a avaliação dos primeiros resultados feita basicamente no início da década de 80. Para tanto identificam-se dois grupos distintos: **(i)** “defensores da estratégia ou pensamento oficial”³ no capítulo três e **(ii)** “economistas críticos à estratégia II PND”⁴ no capítulo quatro.

³ De início a idéia foi denominar esse grupo como pensamento hegemônico, no entanto, diante das críticas e mesmo perda de legitimidade política (eleição de 74), optou-se por classificar esses autores apenas como os defensores da estratégia ou pensamento oficial.

Como se verá esse grupo é composto por Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen, Paulo dos Reis Velloso, Antonio Delfim Netto e Antonio Barros de Castro; autores com formação teórica e atuação política bastante distinta. A justificativa para a agregação, no entanto, são as seguintes:

(i) inclusão de Barros de Castro: apesar de não se poder considerar este autor como pertencente ao mesmo grupo dos demais por escrever em momento distinto e possuir formação inteiramente diferente – seu trabalho na realidade consiste em uma avaliação *a posteriori* da escolha da estratégia. Assim, decidiu-se incluir Barros de Castro ao final do capítulo em uma avaliação dos primeiros resultados do II PND;

(ii) economistas fora do governo: apesar de Roberto Campos e Antônio Delfim Netto estarem fora do governo no momento de implementação do plano decidiu-se considerá-los no grupo pelos trabalhos publicados e por terem participado do governo anterior com evidências, como se verá, de continuidade, senão da condução da política econômica, no seu grande objetivo – crescimento econômico;

(iii) controvérsia Simonsen e Velloso: a clara distinção entre esses dois últimos economistas, Mário Henrique Simonsen um monetarista excessivamente preocupado com o equilíbrio das contas públicas e balanço de pagamento e João Paulo dos Reis Velloso, considerado o grande entusiasta do plano. Ocorre que pelos trabalhos analisados percebe-se que, muito embora exista a percepção de que Simonsen teria sido contrário a implementação do II PND, como Gaspari (2001) e Chacel (s.d.), ele foi, pelo menos em discurso, um grande defensor da estratégia. Dentre o material analisado não se encontrou uma referência direta a controvérsia entre Simonsen e Velloso, muito menos uma vitória do segundo. Pelo contrário, o que se percebe é que desde o início Simonsen compra a idéia do II PND e mesmo quando ficam evidentes os desequilíbrios insustentáveis e as pressões inflacionárias suas posições não podem nem mesmo ser classificadas como críticas, existindo até mesmo afirmações, já no final de 1977, de que a estratégia foi acertada.

⁴ Os principais autores que compõem este grupo são: Carlos Lessa, Luiz Gonzaga Belluzzo, Pedro Malan, Regis Bonelli, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Luís Carlos Bresser Pereira, Dorothea Werneck, João Manuel e Hélio Jaguaribe. A justificativa para a inclusão no grupo foi a posição crítica em relação a adoção do II PND. É evidente a existência de diversos elementos de divergências entre esses autores. Nossa definição, no entanto, serve apenas aos objetivos proposto, neste trabalho – identificar o conjunto de críticas feitas ao II PND durante sua implementação.

Por fim, a última parte do trabalho, Conclusão, consiste em uma síntese dos principais resultados da pesquisa. Enquanto nos capítulos anteriores o objetivo foi de apresentar a discussão que precede o plano, o próprio II PND e o posicionamento dos autores em relação a sua implementação como “solução” à crise do “milagre”, nesta última parte o foco será definir as contribuições desta pesquisa a melhor compreensão das discussões em torno do II PND.

Capítulo I – A motivação no trabalho de Bielschowsky e as controvérsias que antecedem o II PND

1.1 O Pensamento Econômico Brasileiro entre 1945-64

O período de 1945-64 é marcado por uma conjuntura de maior liberalismo político e econômico. Nesse período são criadas e se consolidam as principais revistas especializadas de economia, abrindo espaço para o surgimento de um verdadeiro debate econômico no país⁵, sendo, inclusive, o próprio surgimento da profissão de economista (1947). É nesse momento que primeiramente pode-se falar na existência de um “pensamento econômico brasileiro”, sendo grande a influência das discussões travadas nesse período sobre os trabalhos publicados na década de 70.

Tendo em vista o escopo deste trabalho, este tópico se limita a identificar elementos que demonstrem essa influência especificamente em relação à avaliação da estratégia II PND. Para tanto serão resgatadas as principais contribuições à análise econômica, no período entre 1945-64, identificadas por Bielschowsky, utilizando inclusive a subdivisão proposta em seu livro, que estabelece quatro sub-períodos: “liberalismo e a resistência desenvolvimentista” (1945-47), “amadurecimento do desenvolvimentismo” (1948-52); “ressurgência liberal e reafirmação desenvolvimentista” (1953-55); “auge e crise do desenvolvimento” (1956-64).

Em relação ao primeiro período, 1945-47, Bielschowsky ressalta que havia na discussão travada, à época, tanto textos de tendência claramente liberal como também aqueles que, enfaticamente, defendiam o protecionismo, não havia, nesse sentido, hegemonia clara no pensamento econômico brasileiro.

(...) na conjuntura ideológica da época, tal como revelada pela literatura econômica corrente, não se identifica um predomínio liberal a propósito da questão da estrutura adequada à economia brasileira sobre o futuro de longo prazo da economia. Encontram-se ainda dois outros aspectos igualmente reveladores na literatura econômica da época, que reforçam a conclusão de que inexistia a referida hegemonia: a) um número considerável de artigos

⁵ Bielschowsky destaca que o início desse período é marcado tanto pelo aumento do espaço para o debate criado com as revistas especializadas como, *Digesto Econômico* (1944), *O Mês Econômico e Financeiro* (1947), *Conjuntura Econômica* (1947), como a melhoria da qualidade das pré-existentes, sendo exemplo o caso da *Revista Brasileira de Economia* da FGV. Além disso, houve diversas declarações coletivas de princípios sobre a economia brasileira.

defendia a reestruturação da economia, com base no mercado interno e na industrialização; e b) as manifestações coletivas, a que já fizemos referência, mencionavam, com ênfases variadas, a necessidade de se dar prosseguimento à industrialização no país, apontando, não raro, a convivência de decisivo apoio estatal à formalização de infra-estrutura e de indústrias de base. (Bielschowsky, 1995, p.278)

Pode-se identificar também durante essa fase de transição do após-guerra “Alguns dos elementos básicos da análise que a CEPAL passaria divulgar alguns anos depois já estavam presentes no cenário intelectual do país”. (Bielschowsky, 1995, p.279). O autor ressalta exemplos como a defesa da economia interna, que mais tarde seria divulgada como o desenvolvimento para dentro, e as primeiras análises de que esse fortalecimento seria capaz de reduzir a dependência em relação aos ciclos externos. Interessante ressaltar que essa análise foi muito provavelmente influenciada por Ragnar Nurkse. Como se verá no terceiro capítulo esse autor, que também influenciou o pensamento de desenvolvimentismo autoritário, defende que a estratégia do crescimento de países em desenvolvimento deveria pautar-se tanto no mercado interno como nos mercados de exportação de matérias primas. Isto porque, no séc. XX, a expansão das economias menos desenvolvidas não poderia depender exclusivamente do setor externo, sob pena de não se conseguir alavancar o crescimento do país, além de estar sujeitos aos ciclos do comércio internacional.

Vale destacar ainda nesse período os argumentos econômicos em torno da participação do capital externo no desenvolvimento econômico. Tema esse que terá grande espaço na controvérsia entre os economistas, quando da implementação do II PND e que em muito se assemelha, como veremos nos próximos capítulos, à discussão que foi travada em meados dos anos 40, embora os argumentos classificados em dois grupos por Bielschowsky não possam ser transpostos aos grupos identificados neste trabalho. Senão vejamos.

Segundo a síntese elaborada por este autor, são identificados dois grupos distintos de avaliações sobre o papel do capital externo: de um lado, os que defendiam sua ampla utilização, de outro, aqueles que defendiam que sua utilização deveria estar restrita a determinados setores da economia.

Em primeiro lugar, havia a visão expressa pelos liberais, de que a insuficiência de capital e de técnica torna imprescindível que os países pobres dêem garantias e estímulos à inversão de capitais externos, especialmente nos setores que exigem vultuosos recursos. A alternativa da

intervenção direta do Estado corresponderia a grave equívoco do ponto de vista econômico, porque os recursos são obtidos internamente, em detrimento do consumidor e de investimentos privados em outros setores. (Bielschowsky, 1995, p.293)

Se, por um lado, os argumentos deste primeiro grupo podem ser identificados com os defensores da estratégia II PND, principalmente, nos artigos de Delfim Netto, no início dos anos 70, de outro, chama a atenção o fato de que, diferentemente deste último grupo, para o grupo liberal havia a avaliação de que “o Estado seria um mau empresário, provocando grandes desperdícios no sistema econômico”. (Bielschowsky, 1995, p.293).

O segundo período, 1948-52, por sua vez, é denominado por Bielschowsky como fase do “amadurecimento do desenvolvimentismo”. Nesse momento, fica evidente a preocupação com a formulação de políticas de planejamento econômico, sendo imediata a percepção de que essas idéias influenciaram em muito a proposta desenvolvimentista do II PND. O autor também identifica outros elementos comuns para tratar este período de forma integrada. Primeiro, em relação às análises desenvolvidas, tem destaque a política cambial brasileira, a ideologia do nacionalismo econômico como, por exemplo, a campanha do petróleo e a necessidade de uma política de industrialização para o país. Segundo, em relação ao ambiente econômico, esses foram anos caracterizados por um crescimento contínuo com relativa estabilidade monetária e cambial e com melhoria das relações de troca com o resto do mundo.

(...) o avanço se deu no sentido de conscientização de que o projeto requeria do governo uma ampla mobilização, de forma a patrocinar tanto a elaboração de projetos, nas frentes de expansão que a programação identificasse como prioritárias, como a concentração de recursos financeiros e a seleção e composição dos agentes capitalistas que levariam os projetos adiante. (Bielschowsky, 1995, p.327)

Naquele momento, surge a percepção clara de que o desenvolvimento econômico dependia necessariamente de uma industrialização integral, idéia que é destacada por Bielschowsky como a grande inovação histórica daquele momento e é quando as idéias cepalinas se tornam bastante fortes. Talvez essa tenha sido a grande influência desse período na proposta contida no II PND e também porque, a despeito dos implementadores do plano defenderem o contrário, é forte a influência que as idéias da CEPAL tiveram também durante o regime militar, tendo em vista que a grande defesa da estratégia II PND consistia no fato de que aquela política seria capaz de

completar o processo de substituição de importações e superar estruturalmente o desequilíbrio externo acentuado pelo choque externo com a crise do petróleo.

Em outras palavras, as principais idéias contidas no II PND são a tentativa **(i)** integrar totalmente a industrialização brasileira e **(ii)** superar definitivamente o desequilíbrio do balanço de pagamentos. Ambas, idéias claramente cepalinas, como explica Bielschowsky: **(i)** “a economia nacional precisava preparar-se rapidamente para a necessidade de ter que se desenvolver de forma cada vez mais autônoma”; e **(ii)** “a saída permanente para o desequilíbrio externo incluía a industrialização”. (Bielschowsky, 1995, p.335 e 352).

O terceiro período é classificado como a fase de ressurgência do pensamento liberal e reafirmação desenvolvimentista. Os anos de 1953-55 seriam marcados por recrudescimento da controvérsia entre a ideologia liberal e o desenvolvimentismo. Nesse segundo momento, no entanto, o debate havia se tornado mais amadurecido que o ocorrido entre os anos de 1945-47 e com outro foco. Agora a discussão sobre a industrialização planejada estava centrada no ritmo em que ela deveria se dar, não mais, se ela deveria ou não ocorrer.

(...) o que se põe em discussão não é mais a validade de uma política econômica de suporte à industrialização; o grande debate passa a ser o ritmo que o governo poderia procurar imprimir ao desenvolvimento urbano-industrial. Este debate desdobrou-se nas discussões sobre o grau de tolerância admissível quanto aos desequilíbrios monetários e cambiais gerados no processo em curso e sobre a relação entre intervenção do Estado, superação dos desequilíbrios e continuidade do desenvolvimento. (Bielschowsky, 1995, p.364).

Assim, as idéias desenvolvimentistas haviam alcançado tamanha legitimidade que o foco da discussão passa a ser em que grau devem ser implementadas, sendo esta também a avaliação que se faz, neste trabalho, em relação a umas das posições críticas ao plano. Na realidade, pelos artigos estudados ficou claro, como se verá no quarto capítulo, que a discussão em torno do II PND, para um dos grupos críticos ao plano, estava muito mais centrada na magnitude projetada para o plano do que propriamente em uma discussão de resposta à crise estrutural *versus* conjuntural. Ou seja, esse grupo concorda com a avaliação dos problemas econômicos do Brasil feita no plano; discorda, veementemente, no entanto, do que considera uma proposta irrealista de planejamento econômico.

Por fim, o quarto período, 1956-64, em relação ao período denominado como auge e crise do desenvolvimento, a semelhança do período militar estudado, é interessante notar que no auge, “a ideologia desenvolvimentista incorporava-se à retórica oficial do governo”. Sendo que “O projeto de industrialização planejada tornava-se plenamente difundido na literatura econômica brasileira. Mais ainda, pode-se dizer que ganhava predomínio sobre o neo-liberalismo. Este, embora esboçasse reação, apresentava-se enfraquecido, numa situação defensiva”. (Bielschowsky, 1995, p.401).

Pelo exposto, resta clara a grande influência das análises econômicas desenvolvidas entre os anos de 1945-64, principalmente do pensamento desenvolvimentista, sobre as idéias defendidas pelos economistas na década de 70 e por consequência em suas avaliações sobre a estratégia II PND. Além disso, fica evidente que naquele período também não havia hegemonia no pensamento econômico, tampouco uma continuidade clara nos argumentos econômicos defendidos, por exemplo, por liberais ou intervencionistas.

1.2 Ambiente Econômico do II PND: milagre e crise

A idéia básica que norteia a política econômica durante toda a década de 70 é a do “Brasil-Potência”. As reformas ocorridas durante os anos 1964-1967 aliadas ao cenário internacional favorável (boom internacional) e à capacidade ociosa herdada do período anterior, resultaram em um período denominado por “milagre econômico” (1968-1973), que tem como características, dentre outras, elevadas taxas de crescimento do PIB, elevado crescimento das exportações brasileiras e a acentuação do processo de concentração de renda pessoal e setorial.

Naquele momento, a condução da política econômica esteve voltada, principalmente, para a maximização da taxa de crescimento do produto a curto prazo, sujeita basicamente a apenas duas restrições: taxa de inflação não ascendente e déficit do balanço de pagamentos em conta corrente pelo menos coberto por um fluxo líquido, via conta de capital.

Com o primeiro choque do petróleo em 73, inicia-se a chamada “crise do milagre” que até hoje é objeto de diferentes interpretações: crise conjuntural decorrente do choque do petróleo ou crise estrutural inerente ao modelo de desenvolvimento?; Crise exógena ou crise endógena apenas agravada pelo choque do petróleo? Qual a saída para a crise: uma política ortodoxa para reequilibrar as contas externas ou medidas heterodoxas no sentido da substituição de importações?; Houve subinvestimento em bens de capital, no período anterior?; A adoção do II PND foi uma resposta à crise econômica ou já seria implementado e foi apenas adaptado a uma realidade de crise energética mundial?; A necessidade de legitimidade política do regime autoritário foi determinante para a implementação do plano?; e A autonomização do crescimento seria possível com o II PND?

A partir de 1974, com a redução visível das taxas de crescimento, acentuam-se as críticas ao regime político autoritário e ao próprio “modelo brasileiro de desenvolvimento”, pela acentuação do processo de concentração de renda, pelo crescimento desequilibrado inter e intra-setorial, pelo crescimento da vulnerabilidade

externa visível nos desequilíbrios do balanço de pagamentos e pelo ressurgimento das pressões inflacionárias.

É nesse contexto que o II PND é implementado. Mais precisamente, em um ambiente ainda contaminado pela euforia das elevadas taxas de crescimento até então alcançadas. No entanto, como se verá, também diante de uma crise econômica e política (eleições de 74) com diferentes interpretações. Assim, todas as avaliações e projeções feitas à época da implementação do II PND estão fortemente relacionadas às interpretações desses mesmos autores sobre o período do “milagre econômico”. Ou seja, não há como resgatar a discussão sobre a estratégia desenvolvimentista II PND, sem antes discutir as interpretações sobre o crescimento econômico ocorrido entre os anos 1968-73.

1.3 As interpretações à época sobre o “milagre econômico brasileiro”

Após três anos de crescimento acima de 9%, estabeleceu-se entre o grupo de economistas vinculados ao regime autoritário uma analogia com os milagres econômicos de Japão e Alemanha pós 2ª guerra mundial. Mário Henrique Simonsen, por exemplo, era enfático ao considerar o período 1968/73 como a “fase de ouro do modelo brasileiro de desenvolvimento”. (Simonsen, 1975b, p.17)

Do outro lado, menos enfáticos, mas não menos convencidos das surpreendentes taxas de crescimento alcançadas naquele momento, estão os críticos ao governo. Paul Singer, por exemplo, ressalta que “qualquer série de tempo que se examine, referente à economia brasileira, mostra que 1968 foi o ano em que se deu a inflexão para cima”. (Singer, 1976, p.112)

A grande distinção entre a análise desses economistas, no entanto, refere-se às justificativas para o milagre econômico. Enquanto o primeiro grupo, que mais tarde irá compor o grupo de defensores da estratégia II PND, a justifica pela eficiência da gestão da política econômica e estabilidade política do sistema autoritário, para os críticos, que da mesma forma serão críticos da estratégia II PND, a guinada nos objetivos de política econômica, com o total abandono das políticas restritivas de controle da inflação,

juntamente com a existência de capacidade ociosa herdada do período anterior e um momento de elevado crescimento do mercado internacional, são as verdadeiras razões para justificar essas elevadas taxas de crescimento econômico.

Nesse sentido, não há dúvida de que ambos os grupos admitem a existência de surpreendentes taxas de crescimento econômico. Todavia, a justificativa para essas elevadas taxas é diametralmente oposta. De um lado, o pensamento oficial defende que os resultados obtidos demonstram a eficiência na condução da gestão econômica aliada, sim, mas não exclusivamente dependente de um cenário internacional e interno favorável. De outro, para os críticos, as taxas de crescimento resultam unicamente da combinação de fatores conjunturais externos e internos favoráveis e, portanto, o chamado suposto milagre econômico brasileiro é questionado, sendo que sempre que se referem a ele, citam-no entre aspas.

1.3.1 Justificativas do “milagre econômico”: eficiência na gestão da política econômica

Dentre as explicações para as elevadas taxas de crescimento, tem papel central a adequação da política econômica seguida naqueles anos, sob a decisão do Ministro Antonio Delfim Netto, que defende enfaticamente as vantagens do regime gradualista de contenção da inflação, em relação ao tratamento de choque padrão, eliminando assim o elevado custo social do tratamento de choque. Custo este resultante do comprometimento do crescimento do PIB e impactos sobre o nível de emprego e desempenho das empresas. “Em outras palavras, a sociedade brasileira para reduzir rapidamente a taxa de inflação teria de sacrificar (deixar de produzir) um volume de bens e serviços equivalentes a 39% do Produto Nacional Bruto realizado em 1970”. (Delfim Netto, 1970c, p.3)

As reformas institucionais feitas pelo Paeg em relação aos custos de um processo inflacionário, segundo o Ministro Delfim Netto, teriam sido tão bem sucedidas que resultaram em uma situação em que a inflação deixou de causar impactos negativos que justificassem tamanho comprometimento do crescimento econômico, principalmente, em se tratando de um país subdesenvolvido com urgência pelo

crescimento e ampliação do número de empregos como o Brasil. As variáveis que teriam eliminado os custos da inflação seriam, principalmente:

O sistema de taxas de câmbio flexível, tão criticado na sua introdução, eliminou quase todos os efeitos adversos da inflação sobre o balanço de pagamentos; A correção monetária (este extraordinário instrumento, agora objeto da burrice nacional) eliminou os entraves à geração de poupanças e à criação do mercado de capitais; (Delfim Netto, 1970c, p.3, grifos nossos)

Muito embora a eliminação da inflação fizesse parte dos grandes objetivos de política econômica, percebe-se claramente que foi deixada em segundo plano, sendo que toda a política econômica estruturou-se a partir de então de forma a compatibilizar taxas razoáveis de inflação com a busca pelo crescimento econômico, mesmo que este representasse um aumento na primeira.

(...) o Governo procura compatibilizar dentro dos limites possíveis, a consecução simultânea dos dois objetivos: o desenvolvimento e a estabilidade; significa que quando temos de trocar **menos 5%** de inflação com **mais 2%** do produto, **ficamos com o produto, porque podemos corrigir a distribuição de renda com política fiscal. Isto só é possível porque a inflação está sob controle e os seus maiores males** (a alocação defeituosa dos investimentos; a redução da taxa de poupança; o desequilíbrio no balanço de pagamentos) foram praticamente neutralizados pela política de preços que eliminou o congelamento, pela correção monetária e pela taxa de câmbio flexível. (Delfim Netto, 1970c, p.3, grifos nossos e no original)

Esse posicionamento da equipe econômica evidencia a crença de que os mecanismos criados no Paeg teriam eliminado os principais custos de um processo inflacionário. Fica fácil, assim, entender a razão pela qual uma política austera de controle da inflação perdeu total credibilidade dentre as prioridades de política econômica. Os sacrifícios que uma política de estabilização exigem em termos de crescimento econômico não seriam justificados, uma vez que supostamente a inflação não mais representava um custo econômico. Delfim Netto, passa então a considerar recomendações de controle da inflação como absurdas e até mesmo irresponsáveis, pois desconsideram os custos sociais. “Há uma alegre irresponsabilidade nas recomendações de que devemos iniciar um tratamento de choque da inflação”. (Delfim Netto, 1970c, p.3)

O aumento da flexibilidade na condução da política econômica não significaria portanto uma ruptura dos programas de governo. Pelo contrário, segundo o discurso oficial, o que existia era a constatação de que os mecanismos neutralizadores

das distorções criadas pela inflação seriam suficientemente eficientes para garantir a estabilidade e dessa forma não haveria qualquer restrição ao crescimento, demanda de toda a sociedade brasileira naquele momento.

Nesse contexto Mário Henrique Simonsen destaca que a combinação de elevadas taxas de crescimento econômico, contenção da inflação, balanço de pagamentos superavitário seria muito mais que um “(...) suposto milagre econômico na realidade, é o corolário da aplicação de um modelo teoricamente bem estruturado e acompanhado de um bom tempero de pragmatismo”.(Simonsen, 1976a, p.1) Isto porque, após 64 a economia brasileira teria passado a viver uma nova fase da história econômica do Brasil em que os objetivos centrais de política econômica passaram a ser: a) desenvolvimento econômico como objetivo nacional prioritário; b) política de redução gradual da inflação; c) criação de instituições tipicamente brasileiras como a correção monetária, taxa flexível de câmbio, política salarial, FGTS e PIS) e esforço na melhoria da formação dos recursos humanos.

Dessa forma, as elevadas taxas de crescimento econômico teriam sido alcançadas, segundo a visão oficial, pela adoção de uma eficiente gestão econômica que pôde ser implementada com foco no crescimento tão logo os principais males da inflação foram suprimidos pelos instrumentos criados no Paeg.

1.3.2 “Condições permissivas do milagre”: capacidade ociosa, *boom* do comércio internacional, mercado de capitais e força ao ciclo ascendente

Por outro lado, bastante distintas são as avaliações feitas pelos autores que compõem o grupo de críticos ao II PND. Para esses economistas, as elevadas taxas do PIB resultavam da combinação de diversos fatores conjunturais favoráveis ao crescimento que poderiam ser definidas como “condições permissivas para o milagre”. (Serra, 1981, p.106)

Em primeiro lugar, as taxas de crescimento alcançadas na primeira fase de expansão do “milagre” (1968-71) eram fruto da própria capacidade ociosa herdada do período 1956/61 e dos anos seguintes de semi-estagnação. Capacidade esta que se esgota apenas a partir de 1971, conforme ressalta Conceição Tavares “(...) a partir de

1970/71 pode considerar-se como esgotada a capacidade ociosa da indústria herdada da etapa anterior e utilizada no período da recuperação”. (Conceição Tavares, 1978, p.88)

Segundo, o forte crescimento do mercado internacional de mercadorias e crédito teria resultado na ampliação da disponibilidade de divisas, pelo crescimento das exportações e facilidades do endividamento externo. O que também destacam Pedro Malan e Regis Bonelli (1976) ao afirmarem que o período entre 1968/73 foi extremamente favorável aos produtos exportados pelo Brasil, sendo que o crescimento das exportações, em média, de impressionantes 27%. A explicação deste fato, no entanto, não estaria apenas na política interna pró-exportação com incentivos, subsídios e política cambial adequados, estaria também no comportamento das exportações mundiais, que neste mesmo período, cresceram, em média, 18%.

Neste ponto, ampliação das exportação e entrada de capitais externos, Paul Singer ressalta que:

A continuidade da expansão e, sobretudo a ausência de fortes pressões inflacionárias, apesar das taxas inusitadamente altas de crescimento do produto, se deve, portanto, em boa medida, ao rápido crescimento de nossa capacidade para importar, proporcionada pela grande expansão das exportações e a forte elevação das entradas de capital estrangeiro. (Singer, 1973, p.70-71)

Terceiro elemento decisivo para a ocorrência do “milagre” foi a expansão da liquidez real na economia, principalmente, pela forte guinada na condução da política econômica. Não menos importante, mas apenas um dos condicionantes para as elevadas taxas de crescimento, a flexibilização da política econômica também é considerada aqui um item decisivo para explicar as taxas alcançadas do PIB. Ocorre que, diferentemente da percepção de que a política econômica seria eficientemente conduzida para o objetivo de crescimento, o que se afirma aqui é que a economia simplesmente respondeu a um afrouxamento da política econômica.

Na realidade, essa mudança na condução da política econômica teria sido responsável apenas pela intensificação do ciclo ascendente da economia. Isto porque, o milagre econômico:

(...) deve-se a fatores “exógenos” ao funcionamento corrente do sistema industrial. O setor produtor de bens de capital retoma um crescimento rápido muito antes que a capacidade gerada pelo investimento do período anterior tivesse sido ocupada. (...) A operação do sistema institucional de crédito ao

consumidor, acoplado ao instrumento da correção monetária, com desconto antecipado dos títulos, proporcionou uma considerável ampliação das bases de crédito. Isto permitiu reanimar a demanda da indústria automobilística e de outros bens duráveis de consumo mais difundido, que apresentam elevadas taxas de crescimento já em 1966/67. O Sistema Financeiro de Habitação, por sua vez, reanima e ativa a construção civil residencial. (Conceição Tavares, 1978, p.84)

Na mesma linha, Paul Singer conclui que:

(...) a inflexão foi o resultado de uma mudança na política econômica: o combate à inflação foi dado como vitorioso e a aceleração do crescimento passou a receber máxima prioridade. A partir de 1967, à construção civil foram destinados créditos abundantes do BNH e, em 1968, o seu produto cresceu 23% em relação ao ano anterior. Este foi o início do boom, que logo depois envolveu a indústria automobilística e outros ramos produtores de bens duráveis de consumo. (Singer, 1976, p.112)

Merece destaque a interpretação de Fishlow (1974) que, na mesma linha dos demais autores, mas com uma visão bastante crítica em relação aos resultados desse período, do ponto de vista do custo social, ressalta que as elevadas taxas de crescimento referem-se a um:

(...) ajustamento cíclico defasado ao processo anterior de desenvolvimento industrial mediante substituição de importações, de outro lado, a estabilização com enorme custo social porque “(...) o custo do programa de estabilização recaiu sobre aqueles que tinham menos condições para suportá-lo: os pobres. **Considerar tal programa um sucesso total é, no mínimo, uma confusão semântica.** (Fishlow, jan/mar 1974, p. 7-8, grifos nossos).

O quarto elemento, sendo o que mais aproxima a análise feita pelos dois grupos, é o que destaca Conceição Tavares, ao concluir que os resultados favoráveis obtidos pelo Paeg também seriam importantes para se entender as taxas de crescimento seguintes: “A Reforma Fiscal e Financeira de 1966 melhora as condições de financiamento do gasto público corrente e de investimentos tradicionais ligados à construção civil, que recomeçam firmemente a partir desse ano”. (Tavares, 1978, p.83) e para a elevação e reestruturação dos preços de serviços de utilidade pública e negociação externa que fizeram com que “A produção corrente de serviços de utilidade pública acompanha sem desfalecimento a taxa média de crescimento industrial a partir de 1968”. (Tavares, 1978, p.83)

Pelo exposto, fica claro que os elementos identificados por este grupo para justificar as taxas de crescimento alcançadas entre 1968-71 são bastante diferentes daqueles apresentados pelo “pensamento oficial”. Resumidamente, destacam a existência de “condições permissivas ao milagre” como capacidade ociosa, *boom*

internacional de crédito e mercado de matéria primas e afrouxamento da política econômica que teria apenas intensificado o ciclo ascendente em que a economia se encontrava; questionam a existência de um milagre tendo em vista piora das condições de distribuição de renda; e destacam os resultados positivos alcançados pelo Paeg.

1.4 A Crise do Milagre e as diferentes interpretações

Com o colapso do modelo de crescimento no final de 1973, a crise passa a ser objeto de diferentes interpretações, dentre elas: crise estrutural inerente ao modelo de desenvolvimento agravada pelos choques externos ou fase descendente do ciclo econômico agravada pelos choques externos.

A polarização das causas da crise resultou em uma grande discussão sobre as políticas a serem implementadas para sua superação. Interessante ressaltar, no entanto, que ao contrário do que se imagina não existe grande controvérsia quanto à identificação dos reais problemas da economia brasileira naquele momento. Pelo contrário, como se verá, em ambos os grupos fica clara a percepção de que a crise que a economia brasileira atravessava naquele momento teria apenas sido agravada por conta das crises externas ocorridas no final de 1973.

Muito embora Pedro Malan e Regis Bonelli ressaltem que as questões à época poderiam ser resumidas em “Serão apenas conjunturais os problemas de hoje? Ou preocupam o suficiente para tentar formular bases para uma mudança de “modelo” econômico?” (Malan e Bonelli, 1976, p.374). O que pode-se concluir nesta pesquisa é que não existiu uma controvérsia com relação ao tipo identificação da crise: conjuntural *versus* estrutural; o que, de fato, existiu foi uma discussão em relação aos objetivos e hipóteses da equipe econômica que implementa o II PND em relação ao remédio para enfrentar a crise que abalava a economia brasileira e em relação a possibilidade deste remédio ser bem sucedido.⁶

⁶ Como veremos nos terceiro e quarto capítulos existem elementos que nos permitem afirmar que o II PND não é exatamente uma resposta a crise externa de energia. Na realidade, as idéias contidas no plano fazem parte de um projeto mais amplo e que foram adaptadas ao contexto da crise externa de energia e a justificativa de sua implementação teria ganhado caráter de urgência.

Assim, se de um lado os defensores do II PND afirmam que o crescimento é o objetivo central de uma economia como a brasileira, pelo subdesenvolvimento tanto econômico como social e que uma política contracionista seria ineficiente, pois além do elevado custo social, não resolveria o real problema econômico do país; de outro, os demais analistas criticam o que consideram hipóteses irrealistas do II PND e questionam também a viabilidade de que o plano alcançasse o objetivo de manter as elevadas taxas de crescimento, tendo em vista o fato da economia se encontrar, naquele momento na fase descendente do ciclo de crescimento, agravada pela conjuntura internacional.

1.4.1 Desequilíbrios do Ciclo Expansivo e crise do “milagre”

Os desequilíbrios econômicos, principalmente, o surgimento de “gargalos”, durante o próprio processo de expansão econômica é um dos principais elementos endógenos à economia brasileira para explicar o fim do “milagre”. Pedro Malan e Regis Bonelli (1976) enfatizam esse elemento ao destacarem o caráter cíclico do desenvolvimento endógeno do período 1967/73. Muito embora reconheçam ser impossível identificar precisamente como cada um dos fatores endógenos contribui à crise, por meio de um estudo do produto potencial da indústria, comprovam uma nítida característica cíclica do crescimento industrial brasileiro e que o período 1967/1972, em virtude da elevada capacidade ociosa a partir de 1964, permitiu um crescimento industrial sem a necessidade de acréscimos substanciais no estoque de capital. Já o crescimento em 1973 foi resultado do esforço de investimento, financiado principalmente através de poupança externa, a partir de 1971. Ou seja, 1961/62 e 1972/73 teriam sido momentos em que o crescimento econômico brasileiro alcançara uma espécie de teto, definido aqui como produto potencial, e com ele as pressões inflacionárias cresceram na economia.

Paul Singer julga, ainda, responsáveis pela crise instrumentos que, de início, foram considerados os causadores do milagre, principalmente, o dispositivo da correção monetária que após o choque de inflação causado pela crise do petróleo resultou em taxas crescentes e descontroladas.

O “modelo” começou a fazer água em 1973, quando a inflação, que vinha declinando vagarosamente, voltou a crescer com ímpeto.

Descobriu-se então que correção monetária, um dos dispositivos mais festejados do “modelo”, só funcionava a contento quando a inflação tendia a cair; quando ela se eleva, a correção que sempre se faz a posteriori – tende a ampliar seus efeitos, acelerando ainda mais sua ascensão. (Singer, 1976, p.164, grifos nossos)

Ocorre que, segundo ressalta Paul Singer, a condução da política econômica foi lenta ao perceber esse grave problema, sendo que durante algum tempo tentou disfarçar esse grave equívoco criado pelo dispositivo idealizado pelos economistas que atuaram ou atuavam⁷ no governo. Finalmente, quando admitiu os desajustes criados pelo dispositivo da correção monetária a desorganização dos demais instrumentos, em especial, do controle de preços e salários tinha sido tamanha que a ruptura foi inevitável.

Durante algum tempo tentou-se esconder o sol com a peneira, resultando daí um hiato cada vez maior entre a inflação real e a inflação oficial, que acabou engolindo todo o sistema de controles de preços, juros e salários. Já em fins daquele ano, o “modelo” girava num vazio: a economia negavelmente continuava crescendo, mas o processo produtivo começava a engasgar em tantos pontos, que mudanças profundas na política econômica se impunham. (...) A situação mudou, no entanto, de 180 graus em 1974: nossa balança comercial foi atingida pelo aumento do preço do petróleo e por uma forte expansão especulativa das importações, o que levou a um déficit monumental de cerca de US\$ 5 bilhões. Quando se analisa este problema, é costume dar excessiva ênfase à “crise do petróleo”, a qual, no entanto, só é responsável pela metade deste déficit. (Singer, 1976, p.164)

Assim, a plena utilização da capacidade produtiva, as pressões inflacionárias criadas e/ou agravadas pela crise externa e pelo próprio dispositivo da correção monetária, aliada aos desequilíbrios no balanço de pagamentos em conta corrente teriam sido criados durante o próprio período de 1967/73. Obviamente, que a crise do petróleo teve impactos, no entanto, esses foram responsáveis apenas pelo agravamento do quadro que já vinha se deteriorando em termos de intercâmbio e aceleração da inflação. Conforme destaca José Serra:

(...) é importante sublinhar que o chamado choque externo provocado pelo petróleo em fins de 1973 incidiu sobre uma situação de preços e de balanço de pagamentos tendencialmente vulnerável. No que se refere mais especificamente ao balanço de pagamentos, a desproporção embutida na estrutura econômica não poderia ser corrigida a curto prazo, de modo que o prolongamento do ciclo expansivo 1967/73 exerceria inevitavelmente fortes efeitos aceleradores sobre a demanda de importações. (Serra, 1981, p.113)

⁷ Embora Roberto Campos não fizesse parte do governo naquele momento era um claro defensor das política implementadas, já Mário Henrique Simonsen, ministro do governo do General Geisel, tinha sido um dos principais assessores no Paeg.

1.4.2 Fatores Exógenos para a crise do “milagre”: preços elevados das matérias primas.

Em relação aos fatores externos que ajudam a explicar a crise econômica destaca-se a análise feita por Barros de Castro, que identifica a crise do “milagre” como inserida no contexto mundial de crise de matérias-primas.⁸

De meados de 1971 ao primeiro trimestre de 1973, o capitalismo, como um todo atravessou, possivelmente, o maior auge de sua história. A economia norte-americana cresceu, durante o período, à inusitada taxa de 7,2% ao ano. Em meio a esta eufórica conjuntura expansionista, o mundo capitalista parece ter-se chocado com a barreira de uma oferta de produtos primários relativamente inelástica. Soma-se a isto o fato de que os enormes déficits que vinham se verificando nas relações externas norte-americanas (implicando numa massiva injeção de dólares na economia mundial) favoreceram a sobre-excitação do mercado de bens primários, introduzindo um componente especulativo na espiral altista dos preços das matérias primas. (Barros de Castro, 1975, p.21)

1.5 Questão Distributiva

Finalizada a discussão sobre as justificativas e causas para a crise do “milagre”, será analisado o segundo grande tema de debate, à época, também importante para melhor compreender a adoção do II PND.

O período 1968-73 ao mesmo tempo em que é considerado o auge do “milagre econômico” é também quando ficam evidentes as contradições, ou desequilíbrios, do crescimento exacerbado da economia brasileira. A piora na distribuição de renda foi alvo de debates e de críticas, inclusive internacionais, ao modelo de crescimento brasileiro, uma vez que a maior parte dos ganhos de crescimento econômico ficaram concentrados nas mãos de poucos dentro da sociedade. O debate surge em princípios de 1972 com base nos resultados do Censo de 1970 que mostraram que os índices de concentração de renda foram agravados entre 1960 e 1970.

O balanço realizado por Reinaldo Gonçalves e Maurício David constata a relevância desse tema naquele momento. A partir da análise da produção acadêmica das três principais revistas sobre economia da época concluem que:

⁸ Vale destacar que, muito embora a elevação mundial do preço das matérias primas tenha beneficiado alguns produtos de exportação brasileiros como a soja, o impacto foi totalmente neutralizado pelo aumento, principalmente, do preço do petróleo.

A discussão da questão urbana-regional e da distribuição da renda era fundamental para um melhor entendimento da evolução e do desempenho do próprio modelo de desenvolvimento econômico realizado na década de 70, tendo a distribuição de renda motivado um dos raros debates acadêmicos ocorridos no período, através de revistas especializadas. Ainda sobre a questão da distribuição da renda, vale destacar que somente na PPE foram publicados 17 artigos no período em análise, enquanto, curiosamente, na RBE publicaram-se somente cinco artigos sobre esta matéria em toda a década de 70, o que demonstra, aparentemente, que a Fundação Getúlio Vargas não estava muito preocupada com uma das mais importantes questões da década. (Gonçalves e David, 1982, p.290)

A justificativa para a relevância que esse tema alcançou é destacada por Adroaldo Moura da Silva:

A constatada piora relativa do perfil distributivo da renda da população economicamente ativa entre 1960 e 1970 encontrou um ambiente político duplamente propício – o externo, caracterizado pelo desencanto com o desenvolvimento como veículo de combate à pobreza onde se insere a atuação do Banco Mundial e, o interno, apertado por um regime militar forte – para imediatamente se transformar na base da crítica à política econômica do Governo. (Moura da Silva, 1979, p. 38)

Dentre os diversos trabalhos publicados destacam-se os estudos de Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos (1974), Albert Fishlow (1972) e Carlos Langoni (1973), sendo as análises sobre o problema distributivo bastante distintas em cada um desses estudos.

Enquanto análises na linha de Albert Fishlow e Paul Singer atribuem a concentração de renda à política econômica do governo pós 1964, principalmente ao “modo como a política salarial foi posta em prática resultou numa redução ponderável do salário mínimo real e, por extensão, dos salários do pessoal menos qualificado, cujo nível está preso ao mínimo”. (Singer, 1976, p.55). Criticam também o próprio modelo de desenvolvimento. Para Albert Fishlow:

A distribuição desigual da renda gera uma demanda de natureza específica – nesse caso, de bens de consumo durável – cujo atendimento requer investimentos capital-intensivos. A proporção de fatores utilizados reduz as oportunidades de emprego – visto que a elasticidade de substituição é limitada – e ratifica o processo em curso de concentração da renda. Como a estreita faixa de consumidores preenche rapidamente suas necessidades desses bens, a respectiva demanda não pode crescer indefinidamente. Nesse contexto, a poupança disponível não pode ser investida, dada a falta de perspectivas de mercado que justifiquem a expansão. **Em consequência, o desenvolvimento capitalista é inevitavelmente limitado a menos que uma distribuição de renda cada vez mais dualista possa compensar a tendência ao subconsumo.** (Fishlow, 1974, p.39, grifos nossos)

De outro lado, na visão defendida pelo pensamento oficial, há a interpretação de que o fenômeno seria natural e resultante, principalmente, da alta taxa de natalidade e da baixa escolaridade da população. Nesta linha Mário Henrique Simonsen chega a afirmar que a “explosão demográfica, localizada, sobretudo nas camadas de renda mais baixas, constitui um dos fatores responsáveis pelos desníveis econômicos individuais”. (Simonsen, 1976b, p.187)

Exatamente por isso a estratégia da política econômica do governo não poderia ser outra, senão a busca pelo crescimento econômico. Segundo essa ótica, qualquer instrumento de distribuição de renda seria ineficiente pois o problema estava no próprio crescimento vegetativo da população de baixa renda.

O melhor instrumento de distribuição de renda é a valorização do trabalho humano pela procura de mão-de-obra decorrente do crescimento econômico (...) Há fortes indícios de que o intenso crescimento da economia brasileira nos últimos anos, gerando ampla procura de mão-de-obra, vem beneficiando praticamente todas as camadas da população. (Simonsen, 1974, p.16)

Esse grupo defende que qualquer outra medida, que não o crescimento econômico, seria inócua, verdadeiras “prodigalidade salarial e manipulação de benefícios sociais (...) distributivismo precoce” (Campos, 1976c, p.77-78) tendo em vista ser o problema da distribuição de renda uma questão de médio e longo prazo que em um país como Brasil só poderia efetivamente ser resolvida por meio o crescimento econômico.

Pragmaticamente, o modelo brasileiro se encaminhou num sentido produtivista, visando a aumentar a margem distribuível, para aceleração do ritmo de crescimento da renda e da oferta de empregos, como condição necessária, ainda que não suficiente, para viabilizar qualquer política sensata de distribuição de renda” (Campos, 1976c, p.77). Assim, “a política tem sido orientada no sentido de compatibilizar o desenvolvimento acelerado com uma gradual, porém contínua melhoria de distribuição de renda. (Campos, 1976c, p.77)

Respondendo as críticas pelo aumento da concentração da renda, principalmente como resultado da política salarial implementada pós 1964, Mário Henrique Simonsen as considera exageradas. Primeiro, porque, a despeito da

concentração relativa de renda, houve um significativo ganho absoluto, uma vez que a renda pessoal cresceu 34% no decênio 60/70.⁹ Na realidade, para ele tais críticas também derivavam de problemas estatísticos, principalmente da utilização de: (i) dados individuais e não por família (com o aumento do emprego teria havido aumento de renda por família); (ii) não consideração de diferenças regionais de custo de vida; e (iii) existência de trabalho informal (a renda das famílias menos abastadas estariam assim subestimadas).

Destaca ainda, além da política de crescimento que levaria ao crescimento natural da taxa de emprego e assim valorização do trabalho, outras estratégias complementares adotadas pelo governo para atenuar a questão distributiva, mas que não poderiam ser captadas pelas estatísticas do Censo. Dentre elas: (i) a extensão da rede educacional gratuita; (ii) melhoria da pirâmide de escolarização; (iii) benefícios creditícios aos compradores de imóveis populares às pequenas empresas; (iv) à pequena agricultura, aposentadoria do trabalhador rural; e (v) criação do FGTS e do PIS.

Na mesma linha, Roberto Campos considera que aqueles que criticam o modelo brasileiro de desenvolvimento, pelos impactos sobre o grau de distribuição de renda ocasionados por ele, além de desconsiderarem o fato de ter havido diminuição da pobreza absoluta pelo aumento do emprego, defendem “(...) o **Estado do bem-estar prematuro**, que promove a distribuição, mas reduz a produção (...)”. (Campos, 1972, p. 45, grifos nossos) Em outras palavras, “A tentação dos países em desenvolvimento é o “Estado do Bem-Estar” prematuro que se traduz na encantadora tentativa de apressar o momento da recompensa, encurtando o momento do esforço”. (Campos, 1972, p. 49)

Nesse ponto, fica claro que na percepção do pensamento oficial havia um conflito entre a busca pelo crescimento econômico e a suposta prematura distribuição de renda. Dito de outra forma, defende-se claramente que a concentração de renda seria um dos elementos facilitadores do crescimento econômico, principalmente, pela elevada propensão marginal ao consumo da população mais pobre.

⁹ Exatamente na mesma linha de Eugênio Gudín ao afirmar que “É preciso considerar preliminarmente que o que se procura melhorar é a distribuição relativa, porque em termos absolutos a participação das classes menos favorecidas no desenvolvimento do país é inegável. Tem melhorado muito, apesar de não ser tanto quanto seria para desejar”. (Gudín, 1972, p.204)

Segundo o pensamento oficial, portanto, toda a discussão sobre os impactos da política econômica dos governos da revolução sobre o grau de distribuição de renda não possuía fundamento. Primeiro, porque a renda per capita absoluta havia aumentando. Segundo, porque a melhor estratégia para um país subdesenvolvido superar problemas de pobreza é o crescimento econômico e conseqüente aumento do número de postos de trabalho. Terceiro, porque o governo havia implementado diversos programas sociais que resultariam em melhora da distribuição no médio e longo prazo. Quarto, porque a distribuição prematura de renda prejudicaria o grande objetivo de crescimento econômico. Por fim, o modelo brasileiro de desenvolvimento não poderia ser responsabilizado pelo aumento da concentração, por uma questão temporal. “Na realidade a discussão era cientificamente frágil, pois não havia sentido em se criticar uma experiência de desenvolvimento iniciada em 1968 comparando-se um dado de 1960 com um outro de 1970”. (Simonsen, 1976a, p.20)

Os críticos, por sua vez, destacam que esse modelo de crescimento não pode nem ser denominado de modelo de desenvolvimento, uma vez que foi incapaz de distribuir eqüitativamente na sociedade os ganhos econômicos do progresso. É importante frisar que o nível de concentração já elevado pelas próprias condições históricas do país agravou-se em um momento em que a distribuição seria factível e com baixos custos aos demais membros da sociedade. Pior, essa concentração resultaria no próprio colapso do sistema, dentre outros fatores, pela inexistência de demanda interna suficiente capaz de atrair o interesse de investidores.

Nesse sentido, é inconciliável a posição defendida por cada grupo, especificamente em relação ao II PND é interessante notar que a adoção do plano é bastante influenciada por toda essa discussão. Como será verá, pelo menos do ponto de vista da proposta o plano tem diversas passagens em que fica evidente a relevância dessa questão naquele momento, principalmente, a necessidade de que o produto crescesse e que fosse repartido entre a sociedade por meio da analogia do bolo e pontos específicos relacionados a políticas diretas de melhoria da distribuição.

CAP. II - II PND - DIAGNÓSTICO E SOLUÇÕES PARA A CRISE DE CRESCIMENTO

Introdução

O II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND, 1975-1979, insere-se na estratégia de crescimento econômico fortemente conduzida por políticas econômicas intervencionistas, características do período compreendido entre as décadas de 50 e 80.¹⁰ Implementado durante o governo militar do General Ernesto Geisel assumiu papel de grande destaque dentre os planos desenvolvimentistas adotados no país.

A estratégia proposta no II PND é ainda mais audaciosa quando se considera que seria implementada em plena crise de descontinuidade no crescimento da economia brasileira. Como já discutido, a economia brasileira a partir de fins de 1973 é caracterizada por desequilíbrios das contas externas, queda da taxa de crescimento do produto real em relação às taxas experimentadas nos anos anteriores, elevação da taxa de aumento de preços e desaceleração do crescimento industrial.

A crise é entendida como resultado, no cenário externo, do rompimento do acordo de *Bretton Woods*, crise de energia com o primeiro choque do petróleo e de matérias primas essenciais; no cenário interno, eliminação da capacidade ociosa da indústria, deterioração do balanço de pagamentos e existência de pressões inflacionárias.

A adoção do plano naquele momento demonstra a escolha pela continuidade do crescimento econômico com um ajuste estrutural de longo prazo que, segundo o discurso oficial, consolidaria o “modelo brasileiro de desenvolvimento econômico”, com modificação do perfil de investimento de forma a favorecer: **(i)** as indústrias de base; **(ii)** política de substituição de importações/controle das importações; **(iii)** novas frentes de exportação; e **(iv)** fortalecimento da indústria privada nacional.

¹⁰ É interessante ressaltar neste ponto a primeira das estratégias econômicas básicas apresentadas no II PND: “Adoção de regime econômico de mercado, como forma de realizar o desenvolvimento com

Sem embargo, preferiu-se a opção de preservação do crescimento acelerado, como política básica: para um país que ainda está construindo seu empresariado e sua estrutura industrial, um recuo pode significar violento traumatismo, para a organização empresarial e a viabilização nacional para o desenvolvimento. (II PND, 1974, p.29)

Ocorre, no entanto, que o II PND não pode ser interpretado simplesmente como uma resposta à crise econômica deflagrada pela crise externa. Existem diversos elementos que demonstram que o projeto II PND, em linhas gerais, já estava pronto e seria implementado independentemente da crise do petróleo. Esta última seria responsável somente pelo grau de urgência com que o plano é apresentado à sociedade naquele momento e pelo grande foco do plano em uma política de energia que reduzisse a dependência em relação a fontes externas.

Em outras palavras, mais que uma suposta resposta estrutural à crise econômica que assolava a economia brasileira naquele momento, o II PND pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional que poderia ser entendida, inclusive, como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural de sua economia, autonomizando o crescimento econômico, por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capital. Esta lógica fica evidente no pronunciamento do Presidente, General Ernesto Geisel, na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974, ao se referir aos efeitos esperados do II PND para o Brasil, no fim da década de 70:

A perspectiva que o II PND abre ao país, se verificado um mínimo necessário de normalidade na situação internacional, revela ao fim da década, um país com dimensões de potência emergente e estrutura social substancialmente melhorada. Até 1979, o Brasil já terá superado a barreira dos US\$ 1.000 de renda per capita, o que representa a sua duplicação em uma década apenas. ... O nosso PIB, em 1977, estará ultrapassando os US\$ 100 bilhões, o que consolida a posição do país como oitavo mercado, no mundo ocidental ... Através do crescimento do emprego a taxas superiores a 3,5% ao ano, ... isso permitirá reduzir substancialmente a margem de subemprego, nos campos e na periferia das cidades. Também em 1980, a taxa de alfabetização, na faixa de idade acima de 15 anos, alcançará 90% da população, enquanto o índice de escolarização ... estará em 92%. A expectativa de vida da população ter-se-á elevado para 65 anos (...). (Geisel, 1974, p.4)

Evidencia, ainda, a avaliação de que o II PND poderia ser financiado por meio da poupança externa, principalmente porque, segundo os elaboradores do plano, o

excesso de liquidez no mercado internacional, oriundo dos países árabes, juntamente com a recessão global faria com que o Brasil se tornasse uma grande opção para esse capital, exatamente porque continuava a apostar na manutenção do crescimento.

Assim, a captação de poupança externa era tida como variável estratégica crítica para o crescimento econômico do país e para a viabilidade do plano.

(...) a necessidade de acesso, dos subdesenvolvidos, aos centros financeiros, da Europa e dos Estados Unidos, que farão boa parte da reciclagem do dinheiro árabe. E, principalmente, de que, para eles, sejam montados esquemas especiais de financiamento de longo prazo junto às instituições internacionais, como o FMI, o BIRD e o BID. Também indispensável é que novos fundos internacionais se venham a constituir, com recursos dos países exportadores de petróleo e dos industrializados. (II PND, 1974, p.27)

No entanto, em outra passagem é a poupança nacional que aparece como a grande responsável pelo financiamento dos investimentos propostos no plano: “Desta forma, o grosso do investimento será financiado pela poupança interna e se evitará o crescimento muito rápido do endividamento externo”. (II PND, 1974, p.75).

Apesar disso, em nenhum momento fica claro de que forma a poupança interna seria capaz de financiar o conjunto de investimentos proposto no II PND, uma vez que claramente a que existia à época era insuficiente para financiar um plano de tal envergadura.

2.1 Diagnóstico da Crise

Existe, de início, a percepção clara da complexidade de planejamento econômico, principalmente, levando-se em consideração o contexto econômico de crise econômica mundial. Tanto assim que, no citado pronunciamento, o Presidente Geisel ressalta que:

A tarefa de planejamento, nos dias de hoje, tornou-se extraordinariamente árdua e difícil, em face das grandes perplexidades de um mundo que ainda não soube se refazer do complexo de crises que o assaltaram ao mesmo tempo, quase que inopinadamente: crise do sistema monetário internacional, crise de energia e de matérias primas essenciais, crise de uma inflação epidêmica, crise no comércio exterior, deteriorando os balanços de pagamentos, crise de confiança na estabilidade do futuro fomentando a inquietação social e surtos de violência irracional e destruidora. (Geisel, 1974, p.1)

Em relação aos problemas econômicos internos, a avaliação feita era de que, além da necessidade de se completar o processo de substituição de importações, era fundamental para que o país alcançasse a posição de “Brasil-Potência” diversos outros objetivos, dentre eles: **(i)** desenvolvimento científico; **(ii)** integração nacional; **(iii)** ocupação produtiva da Amazônia e do Centro Oeste; **(iv)** desenvolvimento social¹¹; e **(v)** desenvolvimento de política externa.

Apesar das percebidas adversidades, há no plano uma evidente expectativa otimista em relação aos rumos da economia brasileira, justificada pela explosão de crescimento vivida no período imediatamente anterior e pela avaliação de que a proposta contida no plano seria capaz de manter elevadas taxas de crescimento e, ao mesmo tempo, ser o último passo no processo de substituição de importação, sendo que essa estratégia resultaria em frutos também a médio e longo prazos. É interessante notar, como se verá adiante, que as estimativas de crescimento presentes no plano são fortemente contagiadas pelos elevados índices alcançados no período imediatamente anterior.

O Brasil, segundo as novas reestimativas da Fundação Getúlio Vargas (feitas com base em resultados do Censo de 1970), revelou, em 1973, um Produto Interno Bruto (PIB) correspondente a cerca de US\$ 70 bilhões (Cr\$ 477 bilhões, correntes). Isso representa um aumento, em termos reais, de mais de 50% em relação a 1969, e de 110% em relação a 1963. A renda per capita, em 1973, situou-se na ordem de US\$ 700. Nos últimos quatro anos, a renda per capita nacional aumentou a uma taxa de 7,7%. (II PND, 1974, p.23-24)

Este desempenho econômico, definido como resultante da implementação do “modelo brasileiro de desenvolvimento”, muito embora reconheça a persistência de graves problemas econômicos e sociais, defende que seria resultado de uma política econômica bem sucedida adotada por aquele governo¹².

O que a Revolução mostrou, essencialmente, foi que problemas como esses podem ser resolvidos, com planejamento e capacidade executiva, prevalecendo, sobre quaisquer outros critérios, o interesse nacional. E mais: que podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado. (II PND, 1974, p.24)

¹¹ Destaca-se inclusive a seguinte passagem que diretamente critica a teoria da repartição da renda apenas após o seu crescimento (teoria do bolo): “Decisão de não adiar para quando o país for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado”. (II PND, 1974, p.48)

¹² O conceito de governo é usado aqui como sinônimo do regime militar. Isto porque, segundo a visão oficial, existiria em todos os governos da revolução uma perfeita continuidade na condução da política econômica do “modelo brasileiro de desenvolvimento”.

Dessa forma, se de um lado há incerteza e preocupação quanto aos rumos da economia, em virtude dos problemas econômicos internacionais vividos naquele momento, existe, de outro, uma grande euforia em relação à capacidade de superação da crise, por meio de um planejamento econômico integrado, conduzido fortemente pelo Estado. Primeiro, porque a política econômica adotada pelo governo anterior era tida como a grande responsável pelas elevadas taxas de crescimento do produto interno obtidas, sendo que o mesmo ocorreria com as políticas econômicas adotadas pelo governo do General Geisel. Segundo, porque os problemas econômicos enfrentados pelo país estariam inseridos em uma crise estrutural que afetava toda a sociedade industrial moderna, resultante de inúmeras tensões que já vinham se acumulando, dentre elas, crise monetária internacional, problemas no balanço de pagamentos dos EUA e questões do comércio internacional. Todas elas apenas deflagradas no momento em que ocorre a prenunciada crise do petróleo.

No capítulo “Sentido da Tarefa Nacional” do II PND, evidencia-se a percepção de que a crise econômica mundial seria estrutural pelo fato de que o mundo dependia fortemente de uma matéria prima não renovável relativamente próximo do esgotamento e, portanto, prevista:

A crise já se vinha prenunciando havia pelo menos uma década, sob as vistas descansadas das nações industrializadas. (...) De repente, o mundo industrializado acordou, não apenas para a realidade dos preços quadruplicados do petróleo, e a da dependência em relação a fontes externas de energia, mas também para o fato de que **o petróleo, que responde por mais de 45% da energia produzida nos Estados Unidos, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas em 10 a 15 anos.** (II PND, 1974, p.26, grifos nossos)

O aumento do preço do petróleo, matriz energética dentro daquele padrão de industrialização, ocasionou não apenas uma mudança conjuntural de preços relativos na economia, mais que isso, implicava em uma mudança tal, que poderia ser definida inclusive como um novo paradigma econômico. Sendo assim, o aumento de preços suscitava a necessidade de que fosse alterada toda a matriz energética mundial, implicando, assim, em uma significativa mudança qualitativa na economia mundial: **“O novo estágio é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas”**. (II PND, 1974, p.26, grifos nossos)

Nesse cenário, os países mais castigados seriam os subdesenvolvidos, importadores de petróleo, uma vez que sua pauta de exportação estava fortemente vinculada a matérias primas e produtos tropicais, sujeitos à enorme instabilidade de preços no mercado internacional. Enquanto, de outro lado, as grandes potências estariam em posição privilegiada, porque ou seriam auto-suficientes, ou pouco dependiam de importações de petróleo. Mesmo a Europa, fortemente dependente da importação de petróleo, teria vantagens econômicas que amenizariam os impactos econômicos, uma vez que, de certo, seria o destino natural dos depósitos, financiamentos e investimentos do Oriente Médio.

A situação do Brasil, por outro lado, era considerada como de gravidade intermediária. Pois, se de um lado, o país dependia mais da importação de petróleo do que países como os EUA, de outro lado, a dependência era menor do que aquela dos países europeus, por exemplo. Além disso, havia a expectativa de que parte da pauta de exportação brasileira teria também seus preços aumentados em decorrência do petróleo, como o caso dos minerais não combustíveis.

Dessa forma, a adoção de um plano que se propunha a realizar um ajuste estrutural na economia brasileira garantiria de imediato que o país se ajustasse a este suposto novo cenário econômico, deflagrado pela mudança do preço relativo do insumo essencial. Assim, a estratégia era de que o II PND, inserida no “modelo brasileiro de desenvolvimento”, garantiria ao país atravessar a crise que afetava todo o mundo, sem que houvesse a necessidade de reduzir o ritmo de crescimento, uma vez que tal redução era avaliada como extremamente custosa para um país subdesenvolvido como o Brasil.

2. Objetivos

Os objetivos centrais do II PND estavam concentrados nas indústrias básicas de bens de capital e insumos básicos, com o intuito de substituir importações e ampliar a pauta de exportação. Além disso, havia a necessidade de se reduzir a dependência externa, com a meta de se tornar auto-suficiente em relação às suas necessidades de energia.

I – O Brasil deverá ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo,e ao novo estágio de sua evolução industrial.

Tal mudança implica em grande ênfase nas Indústrias Básicas, notadamente o setor de Bens de Capital e o de Eletrônica Pesada, assim como o campo de insumos Básicos, a fim de substituir importações e, se possível, abrir novas frentes de exportação.

(...)

III - A política de energia, num país que importa mais de dois terços do petróleo consumido (respondendo este por 48% da energia utilizada), **passa a ser peça decisiva da estratégia nacional.**

O Brasil deve, no longo prazo, atender internamente ao essencial de suas necessidades de energia.

Na etapa dos próximos cinco anos, o País realizará grande esforço de reduzir sua dependência em relação a fontes externas de energia. (II PND, 1974, p. 16-17, grifos no original)

Em relação a este último objetivo, percebe-se que o II PND vislumbrava, além da autonomização do crescimento econômico, uma saída estrutural em relação à dependência do petróleo. A crise energética, nesse sentido, aparece como mais um elemento a justificar a urgência pela adoção do plano.

Revela, ainda, a avaliação de que, embora percebam que o cartel dos países produtores tenha sido determinante para o aumento de preços, a crise é resultante de um problema maior, que consiste no esgotamento certo de um insumo essencial, não renovável. Havia, portanto, a necessidade de se diminuir ao máximo a dependência em relação a fontes de energia externa, de forma a garantir a expansão autônoma da economia brasileira.

Em termos gerais, o que se verifica é que as metas do plano eram bastante audaciosas, apenas para se ter uma idéia, vale a pena reproduzir parte do quadro I “Perspectivas da Economia Brasileira: 1979”, que consta no plano:

Aumento para o Período 1975-1979		% ao ano
Produto Interno Bruto (PIB)	61%	10%
População	15%	3%
PIB Per Capita	40%	7%
Investimento Bruto Fixo	61%	10%
Consumo Pessoal	55%	9%

Produto Industrial	76%	12%
Produto da Indústria de Transformação	78%	12%
Produto Agrícola	40%	7%
População Economicamente Ativa	16%	3%
Emprego Industrial	33%	6%
Emprego na Indústria de Transformação	27%	5%
Exportações de Mercadorias	150%	20%

Elaboração Própria com base na p. 31 do II PND “Perspectivas da Economia Brasileira: 1979”

Interessante notar que esses indicadores estão baseados nas taxas de crescimento obtidas entre os anos de 1968-1973. Assim, em linhas gerais, o II PND objetivava garantir uma taxa de crescimento de forma a permitir a criação de oportunidades de emprego acima do crescimento vegetativo da população (taxas de crescimento previstas do emprego são superiores ao crescimento da PEA), sem, no entanto, haver o comprometimento da estabilidade, mantida por meio de uma política de estabilização, nem tampouco o equilíbrio do balanço de pagamentos. Sendo que tudo isso deveria ser garantido por um crescimento de 150% das exportações, com aumento da participação das exportações sobre o PIB e uma política de substituição de importações.

Cabe ressaltar, no entanto, que os valores apresentados são tidos como meros indicadores, podendo ser revistos de acordo com os condicionantes da economia mundial. Independentemente desta ressalva fica patente a prospecção de um cenário bastante favorável em relação aos resultados que seriam obtidos com a implementação do II PND.

Um outro elemento a destacar, ainda que não seja propriamente um objetivo explícito no plano, é a hipótese adotada, segundo a qual, toda sua implementação requeria a existência de estabilidade política e social. Ocorre que, pelos demais trabalhos analisados, em especial, os artigos de Roberto Campos, esta estabilidade seria possível apenas em um regime político fechado. A explicação é que este sistema político seria mais favorável à implementação de políticas desenvolvimentistas no sentido que garantiria maior estabilidade nas áreas econômica e social, bem como maior racionalidade e pragmatismo das políticas macroeconômicas implementadas. Assim, a seção “objetivos e opções nacionais” do II PND é concluída com a seguinte assertiva:

Outros requisitos, de sentido mais qualitativo, são, hoje, favoráveis ao País, pela continuidade verificada, como sejam, além da estabilidade social e política: existência de estruturas administrativas, sociais e políticas capazes de permitir a acumulação de resultados, na área econômica e social; articulação natural e fecunda entre o Governo e iniciativa privada; **preservação da mudança qualitativa ocorrida, pela qual a política de desenvolvimento e o empresário passaram a pautar-se pelas normas de eficiência e racionalidade**; capacidade de atuar, nas relações com o exterior, com o pragmatismo e universalismo, sem abrir mão do modelo próprio de sociedade e de desenvolvimento. (II PND, 1974, p.29, grifos nossos)

Assim, era objetivo do II PND manter taxas de crescimento similares às aquelas obtidas no período entre 1968-1973 e, ao mesmo tempo, concretizar o processo de substituição de importações, particularmente no campo das matérias primas básicas e dos bens de capital. Embora haja, em diversas passagens, a ressalva de que tais objetivos propostos seriam meros indicadores, é evidente a audácia da proposta apresentada pelo governo do General Geisel, principalmente, levando-se em conta o momento de crise econômica mundial.

2.3 As Soluções Propostas pelo Plano

Com relação às estratégias de atuação, inicialmente previstas no II PND¹³, cabe destacar a necessidade de ajustar a estrutura de oferta a uma situação em que o setor industrial interno já operava à plena capacidade, isto é, as oportunidades de crescimento do período anterior, que garantiram elevadas taxas de crescimento, encontravam-se claramente esgotadas. “(...) reconhecimento de praticamente estarem esgotadas, nos diferentes ramos industriais, as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada (...)”. (II PND, 1974, p.37)

Em termos gerais, as soluções propostas no II PND, que viabilizariam a consolidação do chamado “modelo brasileiro de capitalismo industrial” (II PND, 1974, p.37), podem ser agrupadas em três soluções principais, tendo em vista o foco de análise aqui pretendido.

Primeiro, no esforço de garantir a manutenção das elevadas taxas de crescimento econômico estava previsto um forte programa de investimento, que

¹³ As estratégias previstas no II PND para os problemas de integração nacional e desenvolvimento social não serão objeto de análise, tendo em vista o escopo deste trabalho.

compreenderia as áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico e infra-estrutura de energia, transportes e comunicação. Investimentos esses que privilegiavam diversas regiões do país e, assim, resultariam em uma desconcentração industrial do eixo Rio-São Paulo.

Toda a estratégia de crescimento encontrava-se fortemente baseada no papel central do capital privado nacional e na delimitação das funções do Estado, com o objetivo de se evitar o avanço da estatização, sendo fundamental também a adaptação e desenvolvimento de tecnologia produtiva, internamente, bem como o conseqüente aumento da participação da exportação de manufaturados.

Esse modelo de crescimento, além do papel de destaque do capital privado nacional e a participação do capital estatal, contava também com o capital externo e ficou conhecido como o modelo tripartite, um dos principais elementos caracterizadores do II PND. “Além do equilíbrio entre setor público e iniciativa privada, a viabilidade do modelo depende, dentro do setor privado, do equilíbrio entre empresa nacional e empresa estrangeira”. (II PND, 1974, p.50)

Segundo, com relação à necessidade de ajustamento à nova realidade mundial de escassez de petróleo, em que a posição do país é avaliada como de gravidade intermediária, seria realizada, em complementação a uma política de controle da demanda, a implementação de uma expansão da oferta. Esta última seria obtida por meio da expansão de fontes alternativas internas de energia, dentre elas principalmente a hidroelétrica, sendo que seu desenvolvimento resultaria, inclusive, em vantagens competitivas para o país.

Favoravelmente ao país, sabe-se que dependemos muito pouco de petróleo para produção de energia elétrica (apenas 10%), e que tal dependência não tende a aumentar. Ao mesmo tempo, o fato de ser nossa eletricidade gerada fundamentalmente por fonte hidráulica oferece ao País perspectivas de desenvolver poder de competição, mundialmente, com relação a processos industriais intensivos de energia elétrica (a exemplo da produção de alumínio e outros metais). (II PND, 1974, p.81)

O impacto da crise do petróleo seria fundamentalmente sobre o transporte e sobre a indústria química, para a qual ele é matéria prima, uma vez que para o aquecimento residencial o Brasil não demandava o produto. Assim, o consumo interno

de energia dependia em 60% desse insumo e se importava 40% da demanda interna, sendo que praticamente toda ela era composta por petróleo.

Considerando que a opção foi “como enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado” a conclusão foi que:

Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor de energia, a dependência em relação ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade, na medida do possível, e também por carvão, por este abundante no mercado, embora importado em parte); economizar petróleo, principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada. (II PND, 1974, p.82)

É interessante notar que políticas de redução de demanda, embora sejam citadas ao longo do plano, são, como na passagem acima, bastante vagas e deixam inclusive dúvida se a pretensão era reduzir o consumo de gasolina, por veículo, por mudanças tecnológicas no setor automobilístico; redução de demanda; ou simplesmente se obter um combustível alternativo. Mais ainda, em nenhum momento se cogitou sobre possibilidade de redução da demanda nos demais setores como matéria prima para a indústria química.

A política energética proposta, na realidade, prioriza um ajuste de longo prazo pelo lado da oferta em que a expansão da oferta interna de fontes alternativas de energia garantiria a redução da dependência em relação a fontes externas de energia, preponderantemente petróleo.

Por fim, em terceiro, a chamada estratégia de “integração com a economia mundial”, é definida de forma extremamente ampla e chega, inclusive, a gerar interpretação dúbia. Afirma simplesmente que “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”. (II PND, 1974, p.19). Não fica claro se esse “proveito”, que se esperava obter, refere-se a relações comerciais (exportações/importações) e/ou financeiras (aumento do endividamento, aumento das possibilidades de captação) com o resto do mundo.

Nesse ponto, o que se percebe é um conjunto bem amplo de objetivos em relação à integração com a economia internacional. Assume-se claramente a hipótese de que os demais países não iriam praticar políticas protecionistas e que haveria a

manutenção dos investimentos externos no Brasil. O que garantiria o equilíbrio do balanço de pagamentos necessário à própria viabilidade da estratégia pretendida com o II PND.

2.3.1 Instrumentos econômicos

Dentro do plano está prevista a utilização de todos os instrumentos clássicos de política macroeconômica e outros que podem ser definidos como instrumentos heterodoxos / complementares (a política salarial e a política de controle de preços). No entanto, quando de uma análise mais minuciosa, verifica-se que parte desses instrumentos, ao invés de exemplificar como serão utilizados para obter os objetivos propostos, poderiam ser definidos como novos objetivos¹⁴ a serem alcançados.

Dentro da política fiscal, são relacionadas uma série de medidas que podem ser classificadas em dois grupos distintos, em alguns casos, todavia, podem pertencer a ambos os grupos (sinalizado no 1º grupo com asterisco):

- **Políticas de Controle do Déficit Público e da Participação dos Gastos Públicos no PIB:** eliminação do déficit do tesouro, controle da participação dos dispêndios públicos no PIB (*), prosseguimento do esforço de liberalização tributária, Controle do endividamento dos Estados e Municípios(*),
- **Políticas de Expansão / Facilitação dos Mecanismos de Gastos/ Arrecadação Pública para financiar os investimentos previstos no II PND e potencializar o crescimento econômico:** liberação automática de dotações, aperfeiçoamento do imposto de renda, aperfeiçoamento do imposto sobre produtos industrializados, aperfeiçoamento do imposto sobre circulação de mercadorias, aperfeiçoamento das transferências da União aos Estados e Municípios, prosseguimento da política de acordos internacionais de eliminação de bitributação e aperfeiçoamento das relações fisco-contribuinte.

¹⁴ Um exemplo é o trecho transcrito da pág. 123 “Eliminação do déficit do Tesouro – Pela primeira vez, nas últimas décadas, será possível executar uma política de execução orçamentária sem déficit, seja com relação ao orçamento para 1975, seja ao OPI”.

No que se refere às políticas monetárias e de mercado de capitais, na busca do crescimento econômico, podem-se agrupar os instrumentos, segundo a seguinte classificação:

- **política de expansão e facilitação do crédito:** expansão do crédito e dos meios de pagamento, orçamento monetário e seletividade do crédito;
- **desenvolvimento do sistema financeiro e mercado de capitais:** redução dos custos de intermediação financeira, desenvolvimento das operações interbancárias, fortalecimento do mercado de ações, criação de mecanismos especiais para a capitalização da empresa privada nacional e reforma da lei das sociedades anônimas.
- **indexação econômica:** manutenção da correção monetária

Já quanto aos instrumentos heterodoxos, política salarial e controle de preços, respectivamente, a manutenção das bases da fórmula da política salarial; e no controle de preços: delimitação, consistência e aperfeiçoamento da política.

Por fim, um dos instrumentos mais importantes do plano refere-se à busca do equilíbrio do balanço de pagamento. Os instrumentos econômicos seriam a manutenção do sistema de minidesvalorizações cambiais, manutenção de reservas, estímulo às exportações, substituição de importações e política de absorção de capitais estrangeiros.

A apresentação dos diversos instrumentos macroeconômicos que seriam utilizados no II PND é no mínimo bastante curiosa, podendo às vezes chegar a ser dúbia. Primeiro, porque muitas vezes resume-se a tão somente o que se espera obter em plano teórico, por exemplo, quando afirma que o déficit do tesouro, sendo que “pela primeira vez, nas últimas décadas, será possível executar uma política de execução orçamentária, sem **déficit**, seja com relação ao orçamento para 1975, seja ao OPI”. (II PND, 1974, p.123, grifo no original).

Segundo, porque, quando analisadas detalhadamente em alguns casos, podem ser até avaliadas como conflitantes entre si ou no mínimo incompletas. A política fiscal e orçamentária destaca que será controlada a participação dos gastos públicos sobre o PIB, ao mesmo tempo em que, a arrecadação sobre o PIB não deveria crescer e, mesmo assim, o déficit do tesouro seria eliminado. Supostamente, a arrecadação iria crescer

pelo “aperfeiçoamento” dos impostos, no entanto, em nenhum momento fica claro, exatamente no que consiste este aperfeiçoamento e quais seriam os impactos sobre o nível de arrecadação.

Além disso, há a hipótese de que a receita do governo cresceria, também, supondo que houvesse crescimento econômico. Ocorre que, em nenhum momento, considera-se que esse crescimento dependeria, primeiramente, de um aumento dos gastos públicos para se efetivar. Em outras palavras, esses instrumentos de ação econômica são inconsistentes com os audaciosos investimentos a que o plano se propõem com efetiva participação do Estado no tripé capital estatal - capital privado nacional – capital privado internacional.

Por fim, a quarta e provavelmente a mais importante inconsistência é que em nenhum momento, fica explícita a fonte dos recursos para financiar o plano. Assim, vale destacar a conclusão de Vermulm sobre a análise dos instrumentos propostos no II PND:

(...) não apresentou como estava se pensando financiar os elevados investimentos nas indústrias básicas e de onde viriam os recursos para ajustar a economia à crise do petróleo. A política fiscal, por outro lado, previu redução de gastos, eliminação do déficit, redução de alíquotas ao mesmo tempo em que tomava medidas que se refletiriam no aumento da receita. A política monetária previu seletividade do crédito não privilegiando o setor industrial, a não ser no caso de exportação e esperava-se que ele crescesse à taxa média de 12% ao ano. Enfim, a política econômica traçada pelo II PND pareceu ser ambígua. (Vermulm, 1985, 183)

2.4 Balanço da Execução do II PND

Por fim, será realizado um breve balanço da execução do II PND nos anos de sua implementação, principalmente, com base no trabalho de Vermulm (1985). Pela análise da tabela abaixo, em que são apresentados: o número de projetos aprovados por ano, o montante de investimentos em base fixa realizado e valor por projeto, pode-se concluir que os projetos aprovados não se resumiram a enfrentamento da crise de energia e que não houve efetivamente o total abandono do II PND, a partir de 1977. Além disso, a taxa de crescimento média do PIB, 6,5%, embora menor que a prevista inicialmente de 10%, pode ser entendida como um sucesso parcial em relação ao objetivo de manter elevada a expansão da economia.

Número de Projetos Aprovados e Investimento Realizado – 1975/79

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
n.º de projetos	1976	871	284	203	199	130
Investimento (cr\$ milhões const.base 1983)	3.347.347	1.482.507	5.745.000	1.738.622	1.148.619	931.336
cr\$ milhões base 1983/nº de projetos	1.694,00	1.702,07	20.228,87	8.564,64	5.771,95	7.164,12
Variação (1974 = 100)	100,00	100,48	1.194,15	505,59	340,78	422,91

Fonte: Elaboração Própria com base em CDI, Relatórios de Atividade citado em Vermulm, 1985, p. 191 (Tabela 3.3 CDI – Projetos Aprovados – Número de projetos e Participação no Investimento Fixo por Grupo Setorial – 1974/79).

Tipos de Projetos Aprovados e Participação no Investimento Total (em %)

Indústria/Ano	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Bens de Capital	8,6%	24,7%	2,5%	18,3%	10,3%	8%
Metalúrgicas Básicas e de Produtos Intermediários Metálicos	24,1%	16,6%	78,7%	27,4%	47,1%	42%
Química-Petroquímica e Farmacêutica	19,3%	13%	14,7%	27,6%	15,3%	22%
Produtos Intermediários Não Metálicos, Cimento e Papel e Celulose	24,3%	13,7%	2,2%	16%	16%	21,5%
Automotiva e seus componentes	6,6%	12,9%	0,3%	5,1%	7,7%	3,9%
Bens de Consumo	17,1%	19,2%	1,6%	5,7%	3,6%	2,9%

Fonte: Elaboração Própria com base em CDI, Relatórios de Atividade citado em Vermulm, 1985, p. 191 (Tabela 3.3 CDI – Projetos Aprovados – Número de projetos e Participação no Investimento Fixo por Grupo Setorial – 1974/79).

Pelos dados, o ano de 1976 aparece como o ápice do montante de investimentos e a diminuição de número de projetos aprovados, reflete na realidade, que “(...) o projeto II PND encontrava-se na fase dos grandes investimentos, principalmente, indústria metalúrgica que naquele ano concentraram 78% do total de investimento realizado”. (Vermum, 1985, p.190) Enquanto nos anos seguintes são bastante significativas as oscilações, o que demonstra diferentes posições adotadas pelo governo, em resposta, principalmente, do lado da contenção da demanda, das pressões do balanço

de pagamentos e inflação, do lado da expansão da oferta, queda da taxa de crescimento e descontentamento político/social.

(...) durante o período coberto pelo II PND nota-se várias posições do governo em relação à política econômica. Desde 1974, a política econômica era contraditória oscilando entre a contenção da inflação e o estímulo ao crescimento econômico. Posteriormente, em meados de 1975, o governo privilegiou o crescimento, implementando os projetos prioritários definidos pelo PND. Em 1976, o produto cresceu 9,7% mas a inflação atingiu 46,3%. A partir de 1977, passaria então a predominar a política contencionista para combater o desequilíbrio do balanço de pagamentos e a aceleração inflacionária. (Vermulm, 1985, 200)

A significativa redução dos investimentos em 1977, quando comparado aos valores de 1976, muito embora não permitam concluir que o II PND foi abandonado, demonstram que as pressões resultantes dos desequilíbrios do balanço de pagamentos e pressão inflacionária foram suficientemente fortes que exigiram do governo uma política mais contracionista. Assim, o que se pode concluir é que o agravamento desses desequilíbrios obrigou o governo a rever o volume de investimentos disponíveis, a partir de 1977, e evidencia a necessidade de forte contenção da demanda agregada.

Capítulo III – Economistas Defensores da Estratégia II PND

3.1 Os autores e suas principais influências teóricas

O objetivo deste capítulo consiste em resgatar as principais reflexões de um conjunto de economistas defensores da estratégia desenvolvimentista do II PND, tanto do ponto de vista de sua concepção, como de sua implementação e também resultados. Para tanto serão resgatadas as contribuições de Mário Henrique Simonsen, João Paulo dos Reis Velloso, Roberto Campos, Delfim Netto e Antônio Barros de Castro.¹⁵ Todas as avaliações aqui apresentadas estão baseadas nos artigos produzidos por esses economistas e não consistem, portanto, em uma análise isenta, até porque Mário Henrique Simonsen¹⁶ e João Paulo dos Reis Velloso¹⁷ faziam parte do governo, quando da elaboração e implementação do II PND, enquanto Roberto Campos e Delfim Netto, muito embora não estivessem no governo naquele momento, eram defensores declarados da estratégia.¹⁸

Nos trabalhos desses autores, a estratégia II PND aparece como a resposta possível diante das crises econômicas internas e externas que assolavam o Brasil naquele momento. Isso porque, segundo afirmam, qualquer outra estratégia de enfrentamento da crise econômica seria inócua. Pior, além de incapaz de solucionar o problema de desequilíbrio do balanço de pagamentos, acentuado pelo choque do petróleo, uma política de contenção da demanda de energia, por exemplo, sacrificaria o crescimento econômico o que resultaria em um elevado custo social para o país.

¹⁵ O agrupamento desses autores se deu exclusivamente pelo posicionamento defendido em relação a estratégia desenvolvimentista II PND. A escolha de Antônio Barros de Castro deve-se exclusivamente aos trabalhos publicados no início da dec. de 80, em que defende enfaticamente o II PND, principalmente o seu trabalho “A Economia brasileira em marcha forçada”. Entretanto, cumpre ressaltar que sua posição ideológica é bastante distinta, sendo classificado por Mantega (1997) como um autor pertencente à esquerda, assim como Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares, estes últimos críticos ao II PND e que serão analisados no próximo capítulo. A contribuição de Barros de Castro se restringe a defesa do II PND quanto aos seus resultados, sendo que toda a análise feita sobre o desenvolvimentismo autoritário não se aplica a ele.

¹⁶ Ministro da Fazenda do Governo Geisel.

¹⁷ Ministro do Planejamento do Governo Geisel.

¹⁸ Certamente o ambiente político de verdadeira dicotomia entre governo e oposição deve ter influenciado a posição de Delfim Netto e Roberto Campos, que, embora fora do governo Geisel, possuíam vínculos com os governos militares.

Assim, a estratégia é apresentada por esses autores, em especial por Mário Henrique Simonsen¹⁹ e João Paulo dos Reis Velloso, como resultado da própria avaliação técnica das condições econômicas internas do país e condições mundiais, impactos da crise e perspectivas de médio e longo prazo.²⁰

Essa preocupação central com o crescimento econômico conduzido direta ou indiretamente pela força do Estado é um dos elementos que definem esse grupo de autores, pertencentes à corrente ideológica denominada desenvolvimentismo autoritário²¹, “(...) a interpretação autoritário-modernizante, além de seu caráter essencialmente capitalista, na medida em que defende enfaticamente a livre empresa, é uma interpretação tecnoburocrática, que privilegia o planejamento econômico e a intervenção direta do Estado na economia não apenas como regulador, mas também como produtor de bens e serviços”. (Bresser Pereira, 1997, p.24-25)

Trata-se de um grupo que possui um arcabouço teórico bem desenvolvido, muito embora como ressalta Mantega (1997), não possa ser considerado original, sendo “(...) calcado na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein-Rodan, Ragnar

¹⁹ Muito embora exista a percepção de que Simonsen foi contrário ao plano, sendo considerado um monetarista ortodoxo, o que se percebe pelos artigos estudados é que ele foi, sim, defensor e entusiasta da estratégia desenvolvimentista contida no II PND.

²⁰ Deve-se destacar também que esse período encontra-se inserido na tradição herdada desde o final da década de 50 de que cada governo deveria desenvolver um programa de ação. No governo Médici, por exemplo, foram lançados 2 projetos de política econômica: Metas e Bases e o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND. A importância do Metas e Bases, como define Gremaud (1999) é explicitar a orientação econômica do governo, principalmente, a necessidade de crescimento econômico integrado e a modernização tecnológica, no entanto, resume-se a isto, pois se assemelha mais um discurso, elogiando algumas conquistas dos governos militares anteriores, com superficial análise sobre a realidade econômica do país. O I PND, por sua vez, continha as linhas básicas para a política econômica dos anos entre 1972 a 1974, trata-se também de um plano discursivo preocupado com as grandes linhas de atuação do Estado para os anos seguintes, sendo seu objetivo principal o crescimento econômico com o propósito central de transformar o país em nação desenvolvida. Mostra-se fortemente vinculado às idéias Keynesianas, na defesa da capacidade e necessidade do Estado articular políticas públicas conducentes a um maior nível de crescimento econômico. Assim, conforme o mesmo autor, “apesar de em certos momentos o I PND ressaltar a construção de um modelo de mercado, este modelo funda-se na aliança entre o governo e o setor privado”. (Gremaud, 1999, p. 53) Além disso, já se pode perceber “os embriões de vários grandes projetos de investimento que irão frutificar com maior ênfase no período seguinte (II PND) (...)”. (Gremaud, 1999, p. 48)

²¹ Classificação de Mantega (1997), mas aqui inclui também João Paulo dos Reis Velloso, pois entendeu-se que apesar de ser tido como de menor tradição acadêmica encontrava-se plenamente inserido nas idéias do grupo e na atuação como tecnocrata. Importante ressaltar, no entanto, que não existe necessariamente homogeneidade entre os autores, mesmo porque qualquer classificação de autores tem sempre um certo grau de arbitrariedade, sendo que também compartilhamos da idéia de que “No Brasil não existem grupos muito bem definidos” (Birdeman, Cozac e Rego, 1996, p.106).

Nurkse, Arthur Lewis e outros teóricos da vertente da teoria do desenvolvimento”. (Mantega, 1997, p.108)

Na teoria do desenvolvimento equilibrado de Ragnar Nurkse²², é defendida a estratégia do crescimento pautado no desenvolvimento dos mercados de exportação de matérias primas, aliado ao desenvolvimento do mercado interno. Isto porque, na avaliação deste autor, no séc. XX, a expansão das economias menos desenvolvidas seria diferente da verificada no séc. XIX. Diferente do século anterior, no século XX não seria possível que a força impulsora do desenvolvimento econômico dependesse exclusivamente do comércio internacional e, mais especialmente, conseguisse isto mediante a expansão de indústrias primárias em países atrasados. Sendo que as razões que explicam esta impossibilidade estão ligadas a fatores tecnológicos (substituição de matéria prima) e econômicos (elasticidade preço da demanda por matéria prima).²³

O tradicional padrão de desenvolvimento, mediante produção destinada a mercados de exportação crescente, não deve ser visto com desprezo nem deve ser desencorajado. (...) A dificuldade está em que nos meados do século XX, com umas poucas e notáveis exceções, as condições desse tipo de processo não parecem ser, em termos gerais, tão promissoras como eram há um século. (Nurkse, 1964, p.277).

Dessa forma, Ragnar Nurkse ressalta que economias subdesenvolvidas deveriam usar de sua vantagem comparativa e os seus mercados de exportação para matérias-primas ao mesmo tempo em que desenvolviam seu mercado interno mediante o crescimento equilibrado, o que garantiria que “na ausência de uma procura mundial fortemente ascendente para as exportações do país, significam uma expansão diversificada do produto para uso nacional”. (Nurkse, 1964, p.286)

²² Nurkse foi inclusive professor de Roberto Campos no mestrado em Washington (Campos, 1996, p.36)

²³ A avaliação geral é que a influência do arcabouço teórico cepalino sobre os economistas do autoritarismo modernizante foi pequena. No entanto, é interessante perceber que o conceito defendido por Nurkse é bastante semelhante ao da Cepal. Nesta última, a baixa elasticidade renda da demanda de produtos primários (e a alta elasticidade para o manufaturados dos países centrais) é a explicação fundamental para a tendência ao declínio das relações de troca.

As idéias da Cepal, que entre os anos de 1930 e 1960 tinham no Brasil sua mais ampla e rápida aceitação (Bielschowsky, 1997), nos anos 70, pelo menos a princípio, perderiam força, sendo esse período marcado pela hegemonia ideológica da Escola Superior de Guerra. Contudo, pode-se notar que a interpretação autoritária-modernizante também utilizava diversos conceitos presentes no arcabouço teórico Cepalino. Senão vejamos: **(i)** a necessidade do processo de industrialização para a superação de problemas econômicos e sociais; **(ii)** o II PND como o grande passo rumo à substituição de importações, embora não fosse este o objetivo declarado por seus formuladores; **(iii)** a inevitabilidade de que este processo de industrialização fosse conduzido pelo planejamento do Estado, pela crença na incapacidade das forças de

Já na teoria do grande impulso de Rosenstein-Rodan há a clara percepção da necessidade da existência de um agente capaz de proporcionar o “grande empurrão” nessas economias. Papel este que não poderia ser desempenhado por outro, senão pelo próprio governo, sendo que, obviamente, essa política desenvolvimentista não se adaptaria aos preceitos das políticas liberais. Assim, para uma economia subdesenvolvida estacionária começar a se expandir há a necessidade de que exista um forte impulso inicial (*big push*) aliado à captação de poupança externa para a realização de um montante de investimentos muito superior à capacidade de poupança interna do país. Em outras palavras, “Um alto quantum mínimo de investimento exige um alto volume de poupanças o que é difícil de se obter em países subdesenvolvidos e de baixa renda”. (Rosenstein-Rodan; 1964, p.83)

Isto é explicado pelo fato de que o volume inicial para o *big push* que levará ao desenvolvimento, é de tal ordem que, dificilmente, poder-se-ia esperar que ocorresse espontaneamente, com base em poupança interna. Ou seja, o *big push* seria, portanto, incompatível com o *laissez faire* e, necessariamente, dependeria de endividamento externo.

Essas idéias tiveram grande influência entre os economistas do desenvolvimentismo autoritário e, dado o papel central que esses tecnocratas desempenharam no regime militar, em especial durante a implementação do plano, foram amplamente utilizadas na economia brasileira naquele momento.²⁴

A tecnocracia desenvolvimentista e o regime político fechado são os elementos que compõem o sistema no qual o II PND é elaborado e implementado.

mercado em economias subdesenvolvidas como a brasileira; e (iv) o Estado atue na orientação da expansão e fornecimento de recursos, nos setores em que o setor privado é ineficiente.

²⁴ Uma discussão bastante interessante sobre a força da tecnocracia, em especial dos economistas, é desenvolvido no trabalho de Loureiro que verifica o elevado poder desse grupo no país, em particular, mas não somente, durante o período de regime militar.

Em países como o Brasil e seus vizinhos latino-americanos, a gestão da economia tem um traço distinto: a relativa autonomia das equipes econômicas ante as pressões externas (de grupos sociais e partidos) e uma forte dependência do apoio pessoal de líderes políticos sejam eles presidentes da República, chefes de juntas militares ou ministros de Estado poderosos. **Padrões autoritários de tomada de decisões, ausência de responsabilidade política sobre os atos praticados são dimensões que predominam não só nos governos militares, mas também nos períodos democráticos.** (Loureiro, 1997, p.176, grifos nossos)

Dentre os economistas estudados, Roberto Campos²⁵ é o seu maior entusiasta, sendo que, em praticamente todos seus artigos aqui estudados, há em algum momento a exaltação das vantagens deste sistema que, segundo ressalta, seria capaz de garantir a independência e a racionalidade necessárias para a condução técnica do planejamento econômico.²⁶

Na visão deste autor, o período autoritário, além de facilitar o crescimento econômico, consistia em uma preparação para o retorno da democracia no país, sendo esta a explicação da existência de uma substituição periódica e ordenada de governantes – “evitar o culto da personalidade, fidelidade pessoal a um líder, fanatismo ideológico”. Na realidade, conclui que tal período era praticamente inevitável em países subdesenvolvidos que almejavam o crescimento, mas que ainda não tinham atingido a “idade da plenitude democrática”. (Campos, 1978, p.7).

Tal regime não poderia, assim, ser confundido com as ditaduras opressivas existentes em outras partes do mundo “no Brasil, tivemos que recorrer ao autoritarismo

²⁵ Bresser Pereira define Roberto Campos como um dos formuladores fundamentais da interpretação autoritário-modernizante, uma vez que

(...) já em 1953, na Escola Superior de Guerra, buscava “a área possível de conciliação entre uma ideologia de desenvolvimento e uma ideologia de segurança (1963:59)”. (Bresser Pereira, 1997, p.25-26). Ressalta, ainda, que “Campos, geralmente considerado um simples economista neoclássico, distingue-se com toda a clareza dos neoclássicos na sua defesa do planejamento econômico (1963 e 1967), e da tecnocracia, enquanto agente do planejamento. (...) Campos realiza no plano econômico a cooptação da análise neoclássica pela perspectiva tecnoburocrática do planejamento econômico. E essa será uma característica econômica essencial da interpretação autoritário-modernizante. (Bresser Pereira, 1997, p.26).

²⁶ É interessante confrontar as idéias defendidas por Roberto Campos naquele período com o que passou a defender anos mais tarde. No livro “Conversa com Economistas” quando discute o período do Paeg:

Eu falava muito na “capacidade telescópica” do governo, o qual, através dos impostos, podia criar uma bacia de acumulação de recursos, o que não acontece com o capital privado. Em segundo lugar, o governo poderia planejar a longo prazo, enquanto que o capital privado precisa pensar na sobrevivência no curto prazo. Era uma visão um pouco ingênua. Hoje eu diria o contrário. O governo é que não tem capacidade de planejar a longo prazo porque sofre de pressões políticas e da doença da descontinuidade. É o capital privado que hoje pensa mais no longo prazo. Também o grande descobridor de oportunidades não é o governo e sim o empresário privado. Imaginar que um tecnocrata tem uma visão melhor que a do empresário no mercado sobre o qual o desejável encadeamento da cadeia produtiva é, a meu ver, uma enorme ingenuidade. Mas essa ingenuidade eu cometi. Foi uma doença, uma espécie de gonorréia juvenil. (Campos, 1996, p.47)

como uma troca transicional, na qual algumas liberdades civis foram sofreadas, a fim de restaurar a disciplina social e implantar reformas econômicas impopulares num país que tinha deslizado à beira do caos”. (Campos, 1978, p.10).

De outro lado, a grande responsável pelo período de estagnação econômica vivido no início da década de 60 teria sido a instabilidade política e social daquele período.

O primeiro dos ingredientes faltantes foi um satisfatório grau de estabilidade política que permitisse: a) suficiente continuidade administrativa na execução de planos e programas e na implantação de políticas econômicas; b) razoável estabilidade nas “regras do jogo” para permitir adequado planejamento empresarial e facilitar a absorção de capitais externos. A partir de 1964, logramos razoável estabilidade política, sob um regime que alguns cientistas políticos descrevem como “autoritarismo modernizante”, com subsistemas já diferenciados – incluindo partidos políticos, grupos de interesses, tais como sindicatos patronais e trabalhistas, imprensa e meios de comunicação em massa – porém detentores de grau de autonomia temporariamente limitado. (Campos, 1976b, p.41, grifos nossos)

Assim, a estabilidade política e social alcançada com o novo regime seria exatamente a explicação da performance econômica do período 1968-73. Ou seja, o “milagre econômico” resultaria não apenas de condicionantes econômicas, mas, e principalmente, políticos. Na realidade, todos os ingredientes necessários, já estariam presentes: **(i)** natureza da população, **(ii)** dimensão continental, **(iii)** estrutura de recursos naturais, **(iv)** grau de desenvolvimento já alcançado em certas regiões e **(v)** dimensão promissora do mercado. No entanto, não havia um elemento fundamental **(vi)** o necessário grau de estabilidade política que permitisse suficiente continuidade administrativa na execução de planos e programas e na implantação de políticas econômicas e a **(vii)** razoável estabilidade nas regras do jogo para permitir adequado planejamento empresarial e facilitar a absorção de capitais externos.

Mais ainda, dentre os obstáculos à formulação e implementação eficaz de planos de desenvolvimento no Brasil, basicamente de ordem ideológica, técnica e institucional, o real “gargalo” referia-se ao problema institucional. Tendo em vista que “As variáveis determinantes do desenvolvimento econômico são razoavelmente conhecidas e manipuláveis. Muito mais difícil é organizar e manter um contexto político e social adequado, pois, como já antes se assinalou, as próprias tensões de modernização dificultam a consecução da estabilidade política.” (Campos, 1976a, p.32-33). Assim, “De longe, o mais importante fator de descontinuidade no processo de desenvolvimento

e a principal causa de colapsos, após a “arrancada”, é a instabilidade política.” (Campos, 1976a, p.29).

Não existe, portanto, segundo sua visão, espaço para a democracia, porque a considera um regime essencialmente instável e conflitante com o objetivo de crescimento econômico, principalmente, em países com as características do Brasil à época.²⁷

(...) hoje nos parece um exercício romântico, pois pressupunha não apenas como desejável, mas também como praticável a busca simultânea de três fugazes objetivos: o desenvolvimento econômico, a justiça social e a democracia representativa. Alguns países, dos quais o Brasil constitui um bom exemplo, afligidos de início pelo casamento espúrio do processo inflacionário com a estagnação, vieram **a perceber que só através de medidas autoritárias e impopulares, visando eliminar os subsídios aos consumidores, impor a contenção salarial e a disciplina fiscal, é que poderia ser reabilitada a economia e recolocada no caminho da expansão.** (Campos, 1972, p. 51-52, grifos nossos)

Para Roberto Campos, a combinação de autoritarismo e tecnocracia levava à modernização econômica, por garantir uma política essencialmente técnica e independente, essencial para países subdesenvolvidos como o Brasil em que as pressões sociais e consumistas seriam muito fortes. Primeiro, porque a urgência pelo crescimento econômico com estabilidade, objetivando a solução de problemas econômicos resultantes do subdesenvolvimento, muitas vezes suscitava a necessidade de políticas impopulares como controle de crédito. Segundo, porque a tecnocracia livre de pressões sociais e conflitos de classes estaria apta para gerir de forma autônoma o país, conduzindo-o para o crescimento de longo prazo no melhor padrão técnico. Terceiro, porque o governo tinha a estrutura e os recursos, próprios ou capacidade de empréstalos, essenciais para o “*big push*” do crescimento econômico.

Essa combinação consistiria no próprio modelo brasileiro de desenvolvimento, definido como um sistema com elevado “grau de racionalidade e continuidade alcançado recentemente na política econômica” (Campos, 1976c, p.47)

A formulação de um plano nacional de desenvolvimento (...) exigiria mecanismos institucionais vizinhos de uma estrutura autoritária de planejamento central, e conseqüentemente, pode ser mais facilmente

²⁷ Geisel se referia ao sistema político vivido no Brasil como uma “democracia relativa” e justifica as medidas adotadas no pacote de abril afirmando que a “*democracia brasileira não podia ser igual à francesa ou à inglesa, pois os níveis de desenvolvimento econômico e social eram diferentes*”. (citado em DHBB, s.d.)

alcançado em sociedades do tipo autocrática ou de “mobilização” (David Apter), antes que sociedades consensuais. (Campos, 1976c, p.48)

Exatamente por isso é que o II PND é elaborado e implementado sem que a sociedade fosse sequer consultada. Em outras palavras, enquanto sua formulação ficou restrita ao grupo de tecnocratas ligados ao regime militar, sua execução foi imposta ao país, sendo que em nenhum momento questionou-se a existência de apoio ao plano nem mesmo sua viabilidade. A suposta racionalidade econômica inerente ao grupo de tecnocratas desenvolvimentistas e à força de coerção do regime político eram considerados os ingredientes necessários e suficientes ao sucesso do plano.

3.2 Conjuntura Política na Implementação do II PND – oposições ao regime

Ocorre que, apesar do aparente clima de euforia herdado dos anos do “milagre econômico”, a implementação do plano se dá em um momento em que, além dos problemas econômicos internos e externos, começam a se evidenciar oposições sociais fortes ao regime político autoritário.²⁸ De um lado, havia a percepção da existência de continuidade da estabilidade do sistema político com a presença de equilíbrio entre as forças sociais presentes, por exemplo, no discurso de João Paulo dos Reis Velloso “Por muitos anos temos tido estabilidade política e social, mantendo-se a estabilidade das regras do jogo” (Velloso, 1975, p.9). De outro, o regime começava a enfrentar problemas de legitimidade, de modo que durante a implementação do II PND o grau de coesão política ameaçava sua efetivação, conturbada pela falta de apoio político e social ao regime político, como ressalta Barros de Castro.

(...) o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como um produto de gabinete, incapaz de obter o apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. Esta falta de respaldo político e participação social deve ter custado muito. E isto não apenas pela razão trivial de que qualquer plano ou política ganha em vigor quando discutido e aceito pela sociedade, mas, concretamente, pela carência de apoio frente a interesses

²⁸ Boris Fausto ressalta que a partir de 1973 a oposição começa a dar claros sinais de independência, ao mesmo tempo em que o poder concedido aos militares, por conta dos órgãos de repressão fez com a hierarquia militar fosse fortemente afetada, uma vez que um oficial, a depender do grau de inserção no aparato repressor, deixava de ser controlado por seu superior. “As funções e os princípios básicos das Forças Armadas eram assim distorcidos, trazendo riscos à integridade da corporação militar”. (Fausto, 1994, p.490)

menores ou mesmo escusos que ameaçavam mutilar a estratégia. (Barros de Castro, 1985, p.47)

Da análise das discussões sociais, quando da implementação do plano, percebe-se que o apoio incondicional ao regime começa a sofrer fortes abalos. O fato mais importante a corroborar essa conclusão foi a vitória do MDB nas eleições legislativas, já em novembro de 1974 (no senado e na câmara), nos centros urbanos mais expressivos. A partir desse momento as pressões oposicionistas ao governo só cresceram e chegaram a ser tão fortes que, em março de 1977, o General Geisel, após não ter conseguido a aprovação de um de seus anteprojeto, respondeu aos oposicionistas com o fechamento do Congresso por 14 dias e com o decreto de diversas medidas, episódio que ficou conhecido como o “pacote de abril”.

Nessa conjuntura de maior questionamento ao regime, a busca pelo crescimento econômico por meio da implementação do II PND tem também o objetivo de reduzir as pressões de distensão política, tanto pelo crescimento econômico como por meio da adoção de políticas sociais diretas.²⁹ Vale notar, neste ponto, que ao contrário da posição defendida no início da década de 70, conforme apresentado no primeiro capítulo, em que o problema da distribuição da renda, resultaria, principalmente, da elevada taxa de natalidade das famílias mais pobres, o discurso do grupo de apoio ao II PND se modifica e passa a admitir a existência de sérios problemas sociais estruturais que precisariam ser duramente enfrentados no novo plano. A modificação do discurso de Roberto Campos é bem exemplificativa:

Paralelamente à trajetória do desenvolvimento de outras sociedades ocidentais, as quais também testemunharam um aumento nas diferenças de renda e depois se dedicaram a corrigir suas gritantes injustiças, nossos recentes desníveis de renda nos oferecem oportunidade para um exercício de “distribuição” com crescimento. Parece que finalmente, é chegada a “hora da equidade (...)”. (Campos, 1978, p.12).

Exatamente o que também afirma João Paulo dos Reis Velloso: “(...) Crescimento e redistribuição de renda devem vir juntos. Ou na expressão do II PND, é preciso realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce””. (Velloso, 1978, p.70)

²⁹ Um trabalho bastante interessante que explora a questão de busca de legitimação política por meio da adoção da estratégia o II PND é desenvolvido por Aguirre e Saddi (1997). Neste artigo os autores destacam que o II PND se trata de “um projeto cuja racionalidade foi politicamente determinada” (p.79).

Assim, verifica-se que a implementação do II PND ocorre em um momento em que as oposições ao regime político se tornam mais bem estruturadas. Esse maior questionamento da legitimidade política, senão a justificativa para a adoção de um plano de tal envergadura naquele momento de crise econômica, de fato, implica em uma sensível alteração do discurso de seus implementadores/defensores. Esse grupo de economistas passa então a defender enfaticamente, além do crescimento econômico, a necessidade da superação de “graves problemas sociais”.

3.3 A Defesa dos Pressupostos do II PND

A adoção da estratégia II PND justifica-se, dentre outras, principalmente, pela necessidade de se obterem elevadas taxas de crescimento da economia em um país com baixa renda *per capita*. Isto porque a “(...) prioridade do desenvolvimento varia na razão inversa do nível de renda per capita. (...) nós da América Latina, ainda não nos podemos desligar da meta fundamental do crescimento econômico”. (Simonsen, 1975a, p. 5)

É importante destacar que os implementadores do plano tinham consciência da gravidade da crise econômica, interna e externa, que o país atravessava. A despeito disso, mesmo com as condições econômicas adversas enfrentadas, a partir do final de 1973, defendem que a “A estratégia de desenvolvimento é a seqüência natural da que vinha sendo adotada no governo Médici, com as adaptações impostas pela nova ordem econômica mundial”. (Simonsen, 1975b, p. 18)

Trata-se, portanto, na visão de seus implementadores, da continuidade da política econômica adotada pelos governos anteriores à “revolução”. Essa continuidade na condução da política, no entanto, precisaria ser adequada às novas condições econômicas, dentre elas, destaca-se o choque do petróleo e o fim da capacidade ociosa na indústria brasileira.

Nesse ponto, cumpre destacar que, pelo menos nesse artigo, escrito nos momentos iniciais de implementação do II PND, Mário Henrique Simonsen não vê

conflito entre a manutenção das taxas de crescimento e a busca pelo equilíbrio macroeconômico, em um ambiente de crise econômica aguda.³⁰

O governo do presidente Geisel iniciou-se no momento em que a crise do petróleo dobrava os índices de inflação mundial, provocava graves desequilíbrios no balanço de pagamentos e levava da prosperidade à depressão inúmeras economias desenvolvidas. **As novas condições da economia mundial evidentemente exigiram do governo brasileiro uma série de respostas táticas, no sentido de conter em limites toleráveis as pressões inflacionárias e os desequilíbrios no balanço de pagamentos.** (Simonsen, 1975b, p. 17-18, grifos nossos)

A implementação do II PND, nesse sentido, além de buscar garantir a manutenção das taxas de crescimento econômico, objetivou diretamente, segundo ressalta Mário Henrique Simonsen, manter as pressões inflacionárias e os desequilíbrios no balanço de pagamentos, agravados pela crise externa, sempre a níveis considerados toleráveis. Ou seja, muito embora o objetivo de crescimento econômico seja colocado em primeiro lugar, os objetivos macroeconômicos de estabilidade de preços e equilíbrio das contas externas não seriam em nenhum momento abandonados, nem sequer deixados em segundo plano.

Mais ainda, a escolha pela adoção do II PND não pode ser, então, entendida simplesmente como uma resposta à crise energética mundial. O aumento do preço internacional do petróleo foi responsável, no máximo, pela importância que a questão

³⁰ É amplamente divulgada a idéia de que Mário Henrique Simonsen foi declaradamente contrário a implementação do II PND. Elio Gaspari, por exemplo, em reportagem sobre Simonsen destaca que “É dele também a melhor definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o famoso II PND, que equivocadamente é visto até hoje como um conjunto coerente de projetos e metas. Quando um curioso lhe perguntou o que achava dele, respondeu: “Não leio ficção”.” (Gaspari, 2001)

Durante a pesquisa também foram encontradas evidências em nos trabalhos de outros autores de que, de fato, Mario Henrique Simonsen possuía uma visão mais conservadora. O melhor exemplo é uma passagem do trabalho de Luciano Coutinho escrito já em 1981 quando analisa o ano de 1976 “Antes que se completasse a metade do ano modificou-se rapidamente a configuração de forças dentro do governo com o fortalecimento progressivo do setor responsável pela política de financiamento e crédito (min. Simonsen, M. F.-B.B.-CMN). Logo articulou-se uma política de intenção contencionista (...)” (Coutinho, 1981, p.79)

Existe, ainda, a percepção de que haveria um conflito entre ele e Velloso, sendo que o último teria ganhado a discussão e conseguido que o plano fosse adotado mesmo em uma conjuntura adversa como a vivida naquele momento. “Convencido de que sua influência sobre o presidente prevaleceria sobre a capacidade de convencimento de João Paulo Velloso, não pôde, entretanto, impedir a extensa gama de projetos de investimento enfileirados no II PND. Em que pese o fascínio intelectual e a relação até mesmo afetiva do presidente com Mario, prevaleceu, contrariando sua expectativa, a estratégia que levava a fazer coisas primeiro para ajustar depois. É certo que do PND ficou a capacidade de produção de bens intermediários e uma boa parte da infra-estrutura econômica que ainda hoje serve ao país. Mas o preço pago foi o crescente endividamento externo, que bem mais tarde desembocaria numa crise, e uma inflação rampante que nos atormentou por quase duas décadas.” (Chacel, s.d.)

energética obteve no plano, no entanto, não ficou limitado e focado exclusivamente a esta política. O II PND, na realidade, está inserido na própria lógica político-econômica daquele período, o “autoritarismo modernizante” e seria implementado, em toda sua magnitude, independentemente dos choques externos ocorridos nos fins de 1973.

3.4. A Defesa da Estratégia II PND

A defesa da estratégia II PND é calcada, principalmente, a curto prazo, na ineficácia de uma estratégia recessiva, caso todos os países viessem a implementá-la, e no custo econômico e social da adoção dessa estratégia em um país subdesenvolvido como o Brasil. Além disso, seus implementadores avaliavam o Brasil como um verdadeiro “mar de prosperidade” em um mundo de crise, isto é, seria, portanto, o destino certo do capital externo, garantindo o financiamento da estratégia. Já no médio e longo prazos, a adoção do II PND significaria a autonomização do processo de desenvolvimento, significando a completude do processo de substituição de importações com a implantação da indústria de bens de capital.

3.4.1 Custos e ineficácia de uma política recessiva³¹

A estratégia de conter a demanda para se adequar ao choque externo, o que significaria a escolha por uma recessão econômica, é mal avaliada pelos economistas defensores da estratégia II PND, por diversas razões. Primeiro, porque a adoção de tal política resultaria em graves impactos sociais, pois, enquanto a população dos países desenvolvidos seria capaz de suportar um processo recessivo pela existência de um Estado do Bem-Estar Social estruturado, em países como o Brasil, com demanda reprimida por inúmeros bens e serviços e necessidade de ampliação do nível de emprego, o custo seria muito mais elevado e grave.

Sob o ângulo político-social, parece óbvio que um país de alta renda per-capita, população quase estacionária e protegida por um seguro desemprego se mostra bem mais tolerante à recessão do que uma nação em

³¹ Definida em recente artigo de João Paulo dos Reis Velloso como uma política de “*não-solução*” (Velloso, 1998, p.136). Este artigo na verdade é uma resposta ao citado artigo de Aguirre e Saddi (1997)

desenvolvimento, compelida pela pressão demográfica, a expandir continuamente a oferta de empregos. (Simonsen, 1977, p. 9)

Da mesma forma, João Paulo dos Reis Velloso ressalta que, além dos inúmeros inconvenientes de uma política contracionista, principalmente em relação a questões sociais, um segundo problema seria a ruptura do processo de crescimento industrial.

Inconveniente por mil razões, econômicas, sociais e políticas: desemprego em massa, declínio de padrão de vida dos trabalhadores, ruptura do processo de desenvolvimento, traumatização da estrutura industrial em formação. E isso num País que está fazendo uma necessária distensão política. (Velloso, 1978, p.115)

Terceiro, porque o esforço de recessão seria em vão tendo em vista que a crise na realidade tinha apenas acentuado um processo de desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos brasileiro. O elevado e indesejável custo social, dessa forma, seria inteiramente inócuo, pois esses desequilíbrios iriam reaparecer assim que o país voltasse a crescer.

Mas há também um aspecto técnico muitas vezes esquecido: um sacrifício de recessão pode ser concebido se limitado a um curto período de tempo, logo seguido por uma recuperação, como ocorreu com o mundo industrializado em 1976. E uma recessão curta, se pode efetivamente trazer a inflação a um patamar mais baixo, jamais será capaz de solucionar um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos: este imediatamente voltaria à tona, tão logo se firmasse o processo de recuperação. (Simonsen, 1977, p. 9)

Quarto, caso todos os países do mundo adotassem uma política recessiva ao mesmo tempo, buscando todos aumentar suas próprias exportações, o efeito inevitavelmente seria nulo, pois:

(...) quando há fortes tensões de custo, a contenção monetária antes de abrandar a inflação gera num período de transição mais ou menos longo, o declínio da atividade econômica e a alta da taxa de juros. E quando todo o mundo tenta aumentar as exportações e reduzir as importações não há como escapar à frustração dos resultados, pois a exportação de um país, por definição, é importação de algum outro. (Simonsen, 1974, p. 9)

Este processo é definido por João Paulo dos Reis Velloso como a *“ineficiência da contenção”*.

Quinto, porque a situação do país frente à crise internacional de energia era considerada de menor vulnerabilidade dentro do contexto mundial, considerada como de grau intermediário. Se, de um lado, a elevação do preço do petróleo pressionou o

balanço de pagamentos e gerou pressões inflacionárias na economia, de outro, o fato de que dentro da matriz energética haver grande parte suprida por geração hidráulica, dentre outras, colocava o país em situação menos vulnerável que os países da Europa, por exemplo.

(...) 90% de geração hidráulica no nosso sistema elétrico e de não depender de energia para aquecimento doméstico. Contudo, nosso sistema de transportes foi projetado sob o postulado da existência de petróleo superabundante e barato (...) Assim, o petróleo e o gás respondem, atualmente, por 48% da energia que consumimos, cabendo 3% ao carvão mineral, 24% à energia elétrica e os demais 25% à lenha e aos resíduos vegetais. No total 60% da nossa energia é produzida por fontes internas, mas 40% dependem de importações. Isso nos situa numa posição intermediária no quadro mundial de dependência energética em relação aos suprimentos externos. (Simonsen, 1974, p. 10)

Por fim, o sexto elemento a ser considerado é o fato de que a elevação dos preços do petróleo resultava de uma prática cartelizada dos países produtores. Ou seja, a redução da oferta havia sido acordada entre os produtores e sujeita, portanto, à instabilidade inerente do cartel, acentuada pela resposta por parte dos países consumidores e até mesmo pela descoberta de petróleo em outras regiões ou outras fontes de energia. Assim,

(...) a alta de preços forçada por um cartel de países produtores poderia ser interrompida, em princípio, por vários fatores: i) pelo descobrimento de reservas em outros países; ii) pela retração do consumo; iii) pelo desenvolvimento de formas substitutivas de energia; iv) pela cartelização dos países consumidores; v) pela intervenção política externa nos países produtores. (Simonsen, 1976b, p.200)

Interessante destacar que essa avaliação de que a crise de energia seria conjuntural e instável, é diametralmente oposta à avaliação presente no II PND de que o mundo se encontrava em um novo estágio no padrão industrial, pelo fim iminente da matéria prima básica da indústria – o petróleo. Independente disso a conclusão de inadequação de uma política de recessão é a mesma. No primeiro caso, pelos fatores acima explicitados, resumidos na instabilidade inerente a um cartel pela oferta e/ou resposta da demanda, fontes alternativas de energia, etc; enquanto, no segundo, pela necessidade de se ajustar estruturalmente a economia a uma nova matriz energética, como discutido no primeiro capítulo.

Por tudo isso, a estratégia de contenção da demanda é vista com descrédito pelos defensores da estratégia II PND. Em suma, adotar uma política de adaptação ao

choque externo é avaliada como ineficaz e ineficiente, porque gera: **(i)** impactos sociais indesejáveis; **(ii)** quebra do ritmo do processo industrial; **(iii)** a crise só havia agravado problemas econômicos internos; **(iv)** ineficiência da contenção; **(v)** grau intermediário de impactos no país; e **(vi)** instabilidade do aumento de preços, pois resultava de um cartel extremamente instável.

3.4.2 A Estratégia de Ajuste Estrutural do “Modelo Brasileiro de Desenvolvimento”– II PND

A idéia geral consistia em buscar reduzir os impactos da crise externa sobre a economia brasileira sem que houvesse o comprometimento do crescimento econômico interno, isso tudo enquanto os demais países encontravam-se em recessão. Segundo João Paulo dos Reis Velloso “reduzindo ao mínimo possível os efeitos da crise externa e ganhando tempo até que a economia dos países industrializados pudesse se refazer”. (Velloso, 1975, p.11). A estratégia é cunhada pelo economista como a “solução positiva”, podendo ser definida como um “(...) modelo, para o Brasil, deve, em síntese, ser capaz de realizar o desenvolvimento, mesmo nas presentes circunstâncias de crise mundial, com o máximo de justiça social e com o aumento da independência em relação a fatores externos”. (Velloso, 1978, p.69)

Ou seja, a estratégia consistia em manter uma política audaciosa de crescimento econômico, como continuidade do modelo brasileiro de desenvolvimento do regime militar, além de manter elevadas as taxas de crescimento econômico. Assim, garantiria que em futuro próximo o país alcançasse aqueles países desenvolvidos que, frente à crise externa, decidiram adotar uma política contracionista, particularmente, os países desenvolvidos.

O ajuste estrutural proposto no II PND, nesse sentido, conforme destaca João Paulo dos Reis Velloso, não pode ser resumido a simplesmente um plano de enfrentamento da crise externa de energia. Não. Trata-se, de fato, da continuidade da orientação da política econômica e seria implementado independentemente da crise externa. **“Essa orientação, aliás, fazia sentido independentemente da crise do**

petróleo, e já vinha surgindo de evolução normal da nossa política de desenvolvimento”. (Velloso, 1978, p.117, grifos nossos)

O ajuste estrutural da economia, dessa forma, seria implementado independentemente da ocorrência da crise externa de energia. Ao choque do petróleo pode-se apenas imputar o caráter de urgência que foi concedido ao plano. Isto porque, desde 1973 já se havia identificado que o país deveria priorizar setores como produtos siderúrgicos e químicos, sendo que “A crise do petróleo tornou tal decisão imperiosa e inadiável, e converteu o tempo em elemento vital”. (Velloso, 1978, p.117)

De outro lado, ainda que não possa ser considerada exclusivamente como uma resposta à crise de energia, é certo que a adoção do II PND também auxiliaria, em médio e longo prazo, na redução dos desequilíbrios do balanço resultantes do choque do petróleo. Assim, a “estratégia que, no fundo, tem a mesma lógica de substituição de importações em petróleo, porque se refere principalmente a matérias primas. E sua importância quantitativa é maior, pois nessa categoria importamos, em 1974, US\$ 5,7 bilhões, isto é, o dobro do que se gastou em petróleo”. (Velloso, 1978, p.116).

Nessa mesma linha, Mário Henrique Simonsen ressalta que a substituição de importações e expansão de exportações se justificam porque “1 dólar a mais de exportações vale mais que 1 US\$ de importação porque o principal indicador da sanidade do endividamento externo é a relação entre dívida líquida e as exportações” (Simonsen, 1974, p.14)

Toda essa euforia com o potencial de crescimento resultante da implementação do II PND, no entanto é, em certos momentos, substituída pela percepção de que as restrições externas significavam riscos que poderiam inclusive comprometer ou, até mesmo, impossibilitar a implementação dessa estratégia. Isto fica evidente, principalmente, nos artigos de Mário Henrique Simonsen.

O grande desafio para os próximos anos é o de conciliar a manutenção de altas taxas de crescimento do produto real, com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos (...) a definição básica da política brasileira é a de conseguir o maior crescimento possível do produto real que se mostrar compatível com as restrições do comércio externo. (Simonsen, 1974, p.14)

Em outro artigo, o mesmo autor chega a afirmar que:

Diante das incertezas da conjuntura mundial, as metas numéricas de crescimento fixadas no plano são indicativas e sujeitas a revisão, já que toda a formulação da política econômica, nos próximos anos, terá que se condicionar ao cuidadoso controle do balanço de pagamentos. (Simonsen, 1975b, p.23)

Principalmente, segundo o autor, em um plano como o II PND, estratégia desenvolvimentista audaciosa que estimava um gasto para o período entre 1975 e 1979, trinta e uma vezes superior ao valor das exportações do país em 1973 e que tinha como metas gerais o “desenvolvimento acelerado da agricultura e da mineração, a substituição de importações de aço, metais não ferrosos, petróleo, produtos químicos, bens de capital, o desenvolvimento das regiões de menor renda per capita e a valorização dos recursos humanos”. (Simonsen, 1975b, p. 23)

Quanto às restrições ocasionadas pela crise externa, estas eram claramente percebidas. No entanto, pelo clima de euforia, pelas expectativas em relação aos resultados que poderiam ser alcançados com o plano, e pela avaliação dos impactos e possibilidade de duração da crise, essas restrições foram incapazes de alterar os indicadores esperados para o II PND. Assim, a transformação estrutural da economia é, apesar de toda a instabilidade econômica mundial, percebida como a estratégia racionalmente mais bem estruturada naquele momento para manter elevadas as taxas de crescimento e levar o país a posição de “Brasil-Potência”.

3.5 Defesa do Esquema de Financiamento

A avaliação geral dos autores é que o país, à época da crise, ainda possuía uma elevada credibilidade internacional que poderia ser mensurada pelo afluxo de capitais direcionados ao Brasil em 1974, como ressalta João Paulo dos Reis Velloso: “O Brasil está recebendo nos últimos anos, inclusive 1974, um ingresso de investimentos de ordem de 1 bilhão de dólares por ano”. (Velloso, 1975, p.10).

Exatamente na mesma linha Eugênio Gudín³² destaca que:

³² Artigos publicados Eugênio Gudín revelam que este economista apesar de ser considerado um dos grandes economistas liberais brasileiros também endossou a estratégia econômica adotado pelo governo, em especial, em relação ao discurso proferido por Mário Henrique Simonsen, que, como visto, defendia publicamente a estratégia II PND.

Mas tendo a economia brasileira conseguido em 1973 um superávit no balanço total de pagamentos de 2,3 bilhões de dólares, o que elevou o nível de nossas reservas externas a 6,4 bilhões, isso nos situa como o sétimo país do mundo em liquidez internacional. **E é por isso que desfrutamos, no Exterior, de uma confiança de que poucos países compartilham. Com tranquilidade política e hábil administração econômica, podemos manter a aspiração a uma taxa de crescimento do PNB da ordem de 10% ao ano.** (Gudin, 1974, p. 6, grifos nossos).

Assim, a credibilidade internacional era explicada, principalmente, pela racionalidade técnica na condução da política pelo regime militar, que resultava em uma estabilidade política e social do sistema. Além disso, do ponto de vista econômico, pela existência de mecanismos neutralizadores da inflação. Por tudo isso o Brasil encontrava-se em uma “(...) posição invejável diante dos outros países que não dispõem dos nossos neutralizadores das distorções inflacionárias: a correção monetária e a taxa flexível de câmbio”. (Simonsen, 1974, p. 12)

É fato que o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico do país dependia exatamente dessa credibilidade internacional que garantia a entrada de recursos necessária para financiar os projetos do II PND, uma vez que a poupança interna era incapaz de financiar um plano de tal envergadura. No entanto, isto não é visto como um problema, uma vez que em razão das lucrativas oportunidades de investimento que se colocavam com o II PND, a obtenção de poupança não seria uma restrição ao crescimento, uma vez que seria um verdadeiro “mar de prosperidade”, sendo evidente nesta avaliação a influência de Ragnar Nurkse.

Eugênio Gudin, embora escrevendo em momento anterior, descreve bem a lógica implícita neste modelo de financiamento.

O problema essencial, descreve Nurkse (Problemas de Formação de Capital nos Países Subdesenvolvidos), não consiste em extrair bens de capital do comércio exterior e sim de extrair mais poupança da renda nacional. Uma vez que não haja desperdício, isto é, uma vez que o capital estrangeiro seja produtivamente aplicado (não para construir Brasília, por exemplo), nunca haverá dificuldade em satisfazer anualmente os pagamentos das divisas. (Gudin, 1971, p.194-195)

Assim, o capital estrangeiro é percebido como uma ferramenta fundamental ao financiamento do plano. Ao mesmo tempo em que a própria implementação do plano

garantiria as oportunidades lucrativas de investimento que atrairiam o capital externo ao país.³³

3.5.1 O Tripé – capital estatal, capital privado nacional e capital privado externo

O fortalecimento do capital privado nacional foi sem dúvida um dos grandes objetivos do II PND. Ocorre que, em virtude da magnitude dos investimentos projetados para o II PND, a avaliação dos implementadores do plano é que o empresariado nacional seria incapaz de realizá-los independentemente de fontes adicionais de recursos. Assim, foi estruturado um esquema de investimento para que os audaciosos projetos pudessem ser viabilizados com a participação conjunta do capital privado nacional, capital estatal e capital privado externo. Tripé capital estatal, capital privado nacional, capital estrangeiro “A execução de um plano desse porte requer, certamente, a colaboração de capitais privados nacionais, capitais estatais e capitais estrangeiros”. (Simonsen, 1975b, p.23)

Havia, no II PND, a preocupação de que a participação desses três agentes fosse relativamente equilibrada e, sempre que possível, o capital privado nacional fosse privilegiado de forma a fortalecer a indústria nacional. “(...) condições econômicas: que haja relativo equilíbrio no tripé – empresa privada nacional, empresa governamental, empresa estrangeira”. (Velloso, 1978, p.185)

Caso a participação do capital estatal fosse relativamente maior, haveria o risco de estatização da economia, enquanto a maior participação do capital externo

³³ O defensor mais enfático da importância do capital externo para o desenvolvimento econômico é sem dúvida Delfim Netto, muito embora seu artigo seja anterior a implementação do II PND, vale destacar sua conclusão geral: “Assim, investimentos quando feitos por empresários nacionais obrigam a sociedade a poupar, reduzindo consumo. Por outro lado, quando realizado por empresário estrangeiro, a sociedade realiza o investimento e ainda não precisou se abster de consumo, uma vez que o investimento foi feito com poupança externa”. Finalmente, conclui que, “(...) quando, portanto o objetivo é maximizar a taxa de desenvolvimento com menor redução possível de consumo presente, a utilização de capital estrangeiro se qualifica como um recurso viável. (...) Se o objetivo é maximizar a taxa de desenvolvimento **com maior sacrifício social possível**, não existe razão para utilizar o capital estrangeiro; se o objetivo é manter o **status quo** da economia, seria tolice pensar nele; se o objetivo é realizar o desenvolvimento socializando os meios de produção, a sua utilidade só deve ser reconhecida depois que os socialistas estiverem no poder; se o capital é abundante e se as poupanças são tantas que não temos como utiliza-las, devemos excomungá-lo (o capital estrangeiro). O que não é possível, entretanto, é pretender **com honestidade**, maximizar a taxa de desenvolvimento **com menor custo social** presente e, simultaneamente, ignorar as

representaria um risco ao desenvolvimento econômico e à segurança nacional, uma vez que o controle de indústrias estratégicas do ponto de vista político-econômico estaria nas mãos do capital externo.

Dessa forma, o esquema de financiamento por meio da participação do tripé capital estatal-capital privado nacional-capital externo garantiria a viabilidade dos projetos do II PND e, ao mesmo tempo, a participação e fortalecimento do capital privado nacional. Todos eles elementos considerados decisivos para a autonomização do crescimento econômico brasileiro.

3.6 Avaliação da estratégia adotada

Pelo exposto é certo que a proposta contida do II PND não se resume a uma resposta a crise de energia. Na realidade, segundo seus defensores, o plano buscava manter as taxas de crescimento interno ao mesmo tempo em que almejava completar o processo de substituição de matérias-primas e indústria de base e fortalecer a indústria privada nacional. Esses últimos objetivos só poderiam ser alcançados a médio e longo prazo, no curto prazo, por sua vez, a expectativa era de que os investimentos e a suposta euforia em relação às oportunidades que seriam geradas pelo II PND garantiriam a entrada de capitais externos necessários ao financiamento do plano, bem como a manutenção de elevadas taxas de crescimento.

As avaliações da adoção da estratégia, dessa forma, não se resumem à capacidade ou não de superação do problema energético, tampouco do desequilíbrio do balanço de pagamentos no curto prazo. Segundo os defensores do plano, deve ser considerado que a implementação do plano garantiu a obtenção de elevadas taxas de crescimento, embora menores que os indicadores inicialmente propostos, é certo que elas foram significativamente maiores que as que seriam obtidas caso o plano não tivesse sido implementado e maiores ainda caso o governo decidisse adotar uma política recessiva frente à crise externa.

possibilidades de importação de poupanças externas. Ou melhor, é possível, mas pouco prático e ainda **menos inteligente**". (Delfim Netto, 1970a, p.19, grifos no original).

No entanto, em meados de 1976, mais visível a partir de 1977, a acentuação dos desequilíbrios do balanço de pagamentos alterou sensivelmente todo o discurso oficial, sendo que a partir desse ano o governo é obrigado a rever os projetos de investimentos, reduzindo-os significativamente. Em declaração aos jornalistas em dezembro de 1976, Geisel ressalta que “Os investimentos públicos previstos pelo II PND para 1977 teriam que ser reduzidos em 25% para evitar a escalada da inflação (estacionada em torno de 40%) e da dívida externa (cerca de 31 bilhões de dólares) para controlar o déficit do balanço de pagamento”. (Geisel citado em DHBB, s.d.)

3.6.1 Os Primeiros Resultados do II PND

Já em 1978, Roberto Campos destaca que a implementação do II PND havia garantido, além da expansão do nível de emprego acima da taxa de natalidade e, conseqüentemente, um significativo ganho social ao país, a diversificação da produção industrial brasileira. “A primeira vantagem foi a de evitar uma grande crise de desemprego, a qual teria constituído um desastre social num país com rápido aumento da população. A segunda foi a diversificação da produção.” (Campos, 1978, p.4)

Assim, “A decisão pelo crescimento fez com que a expansão do número de brasileiros empregados no período 74-77 fosse de 16,5% (dobro da taxa de crescimento da população nesse período). O país passou a deter o 10º PNB, estar entre a 12ª e 13ª potenciais industriais e ser o 2º maior exportador de produtos agrícolas”. (Campos, 1978, p.6-7) Ficando claro, portanto, os diversos dividendos obtidos com a adoção da estratégia II PND.

Mário Henrique Simonsen, da mesma forma, afirma já em 1977 que o II PND teria realizado:

A melhoria progressiva do balanço de pagamentos, com a exibição de um superávit comercial no primeiro semestre de 1977, mostra o acerto dessa estratégia, que livrou o País da maior ameaça que sobre nós pairou após a crise do petróleo: a do impasse nas contas externas. (Simonsen, 1977, p.10)

Assim, as primeiras avaliações da estratégia são de que os resultados positivos foram, principalmente, o de aumentar o nível de emprego, ampliar a diversificação da produção e ter um impacto positivo sobre a balança comercial.

3.6.2 Mudança da estratégia II PND em 1977 - “O interlúdio do desaquecimento”

Ocorre que, a partir de 1977, a acentuação dos desequilíbrios do balanço de pagamentos alterou sensivelmente todo o discurso oficial. Tanto, assim, que João Paulo dos Reis Velloso ressalta:

No período 1966/73, a participação da poupança externa no investimento realizado no País (formação bruta da capital fixo) sempre esteve abaixo de 10%. A média, para o período, foi de 6%. Após a crise de petróleo, como é sabido, houve um salto na participação da poupança externa, pelo grande déficit em conta corrente no balanço de pagamentos. **Está-se procurando trazer de volta tal participação a níveis normais, abaixo de 10%.** (Velloso, 1978, p.100, grifos nossos)

Assim, os programas integrantes do II PND sofreram atrasos que postergaram a conclusão de suas metas. Principalmente pela acentuação do processo inflacionário e desequilíbrio do balanço de pagamentos: “Essas duas restrições forçaram um ajustamento da estratégia econômica para 1977. Aplicaram-se políticas monetária e fiscal restritivas e foi planejado um “desaquecimento” da atividade econômica no intuito de amainar a inflação e diminuir o déficit no balanço externo”. (Campos, 1978, p. 4-5)

Interessante notar que esses resultados, segundo destaca Roberto Campos, eram facilmente previsíveis e conhecidos dos formuladores e implementadores do II PND. “É claro que tal estratégia requer a aceitação de pressões inflacionárias adicionais no decorrer do período de ajustamento, assim como um aumento da dívida externa, a fim de financiar uma expansão econômica continuada”. (Campos, 1978, p. 4)

Os resultados desfavoráveis, bastante previsíveis, foram um aumento agudo na inflação, a qual em 1976 chegou a cerca de 46% - nível claramente inaceitável – e uma excessiva dependência de financiamentos externos, que representaram parte substancial do investimento bruto durante o mesmo ano. (Campos, 1978, p. 4)

Ocorre que naquele momento tais desequilíbrios haviam se tornado excessivamente elevados e claramente explosivos o que fez com que fosse necessário rever os indicadores e projetos inicialmente delineados no II PND.

(...) conferência pronunciada na Escola de Guerra Naval, Simonsen disse: “O problema fundamental está em que um déficit em conta corrente de 7,0 bilhões de dólares pode ser tolerado em um ano de transição, mas não em

anos consecutivos. Toda a política econômica dos próximos anos terá que se condicionar à redução desse déficit a sua configuração normal (...) . (Simonsen citado em Gudin, 1975, p.235)

Ou seja, no momento em que os desequilíbrios do balanço de pagamentos e pressões inflacionárias tornaram-se claramente insustentáveis, houve a necessidade de se rever as metas do II PND.

3.6.2.1 Plano sem metas e a flexibilidade do II PND

Já em 1978 quando responde a uma das principais críticas feitas ao plano, naquele momento, a de que o II PND seria um plano sem metas pré-definidas, João Paulo dos Reis Velloso ressalta que esse fato garantiria a maior flexibilidade do plano, fundamental, segundo sua visão, quando se considerava a elevada instabilidade econômica vivida naquele momento. Assim, “plano sem metas” – aumentar a flexibilidade e poder ser revisto ano a ano, justificativa é que sua implementação se dá em um ambiente de grande incerteza”. (Velloso, 1978, p.120)

Em função disso, apesar das elevadas taxas projetadas para a economia brasileira no plano, essas não passavam de indicadores que poderiam ser revistos, caso as condições macroeconômicas mudassem.

A forma prática de obter essa flexibilidade nos aspectos quantitativos do PND, que até hoje ainda surpreende alguns setores de opinião, foi, de um lado apresentar apenas “indicadores econômicos e sociais” ou “perspectivas”, aliás condicionadas, explicitamente, a que se “possa dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional”. (...) de outro lado, estabelecer a norma interna de Governo, de que o programa de investimentos, assim como, em geral toda a parte quantitativa, teria de ser revista ano a ano. E assim se tem feito, para preservar o essencial do Plano, isto é, as suas prioridades, a estratégia já definida. (Velloso, 1978, p.120)

Nesse ponto, João Paulo dos Reis Velloso chega a afirmar que tal flexibilidade faria parte de uma “estratégia de desaceleração progressiva” contida no próprio II PND. “Evidentemente, tal flexibilidade só se justificava para ser fiel ao fundamento no PND, isto é, à **estratégia de desaceleração progressiva**, montada para fazer as reformas estruturais de que a economia necessitava”. (Velloso, 1978, p.121, grifos no original)

Em passagem seguinte o autor define o que seria este conceito de “estratégia de desaceleração progressiva” atribuída ao II PND.

A necessidade de ir desacelerando a economia de forma gradual foi uma das razões básicas de se ter decidido trabalhar através de simples indicadores, que não constituem compromisso de Governo, ao invés do método tradicional de metas globais e setoriais. O outro motivo, obviamente, foi a incerteza e desarrumação do quadro mundial, determinando, antes de tudo, a necessidade de dispor de flexibilidade, para quaisquer correções de curso. (Velloso, 1978, p.127)

Sendo, assim, é possível concluir que o discurso oficial, excessivamente otimista quando da implantação do II PND “Brasil-Potência”, sofreu sérias modificações quando as previsões otimistas em relação aos resultados de curtíssimo prazo não se concretizaram e quando as pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos tornaram-se excessivamente elevadas.

3.7 A Defesa de Antonio Barros de Castro da estratégia estrutural II PND

A avaliação da implementação da estratégia II PND foi elaborada por Antonio Barros de Castro já no início da década de 80. Para esse autor, a opção desenvolvimentista adotada pelo governo levou o país a um verdadeiro “crescimento em marcha forçada” e seus impactos positivos puderam ser sentidos, já no início da década de 80, quando foi possível realizar um ajuste bem sucedido das contas externas, obtido em 1983/84, exatamente pelas oportunidades criadas no período anterior com o II PND.

(...) as referidas mudanças não resultam das políticas (monetária, fiscal, de salários e câmbio) a que foi recentemente submetida a economia. Sua explicação deve ser buscada em outro período, e em outra acepção da política econômica – no que toca a objetivos e instrumentos. **Creio em suma, que a mudanças anteriormente assinaladas têm por base a opção feita em 1974, no sentido de não deter e sim, vigorosamente, redirecionar a expansão em curso na economia.** (Barros de Castro, 1985, p.13-14, grifos nossos)

Antonio Barros de Castro rebate veementemente as críticas feitas ao II PND e, nesse ponto, fica claro que os críticos, ao contrário do primeiro período de certo entusiasmo com a opção adotada, eram tantos as avaliações negativas e estavam tão disseminadas na sociedade, que o autor refere-se a esses analistas como “visão dominante” acerca do II PND.

O desfecho da estória - ainda segundo a visão dominante – é por demais conhecido. Tendo se recusado à autocontenção de 1974 a 1978 e, uma

derradeira vez, da segunda metade de 1979 a fins de 1980, o país teria de pagar, nos mais recentes anos, o preço de um ajuste tardio e desnecessariamente penoso. E teria de ouvir um certo moralista bissexto falar de cigarras e formigas (...). (Barros de Castro, 1985, p.29)

Na realidade, na avaliação de Antonio Barros de Castro, a proposta do II PND consistiu na tentativa de superação conjunta da crise e do subdesenvolvimento, sendo uma estratégia bem sucedida e, de fato, implementada. Tanto o sucesso como a implementação da estratégia poderiam ser corroborados pelo fato de que os investimentos propostos no II PND foram capazes de reverter o ciclo descendente em que entrava a economia, a partir de 1974, gerando frutos de médio e longo prazo, que inclusive já estavam sendo colhidos.

(...) discordo de que o II PND tenha, na prática, morrido em 1976, sobrevivendo apenas na retórica oficial. A estratégia de 74 abortou a reversão cíclica que se anunciava quando da posse do novo governo e permitiu a sustentação de uma elevada taxa de crescimento até o final da década dos 70. Além disto, por haver deslanchado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979. (Barros de Castro, 1985, p.46)

Em outras palavras, conclui que: “a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado”. (Barros de Castro, 1985, p.47)

De outro lado, reconhece que a implementação do plano sofreu obstáculos que, senão comprometeram seus resultados, aumentaram em muito a já difícil tarefa de implementar um plano de tal envergadura, em um ambiente econômico tão instável, como aquele em que foi implementado o II PND. Sendo assim, a falta de apoio social e a corrupção inerentes ao sistema são reconhecidos como os principais problemas. A despeito disso tudo, os resultados concretos obtidos pela adoção do plano, dentre eles ganhos de divisas decorrentes dos programas setoriais, permitiram concluir que ele teria sido bem sucedido. Assim, “o estrangulamento externo que os grandes programas setoriais viriam, por fim, aliviar, era ainda mais do que aquele que inspirou a estratégia de 1974”. (Barros de Castro, 1985, p.56)

Por fim, vale ressaltar que a avaliação positiva de Barros de Castro, quanto aos resultados econômicos obtidos com o II PND, contrasta, entretanto, com sua avaliação

de que, do ponto de vista social, o plano foi um fracasso, na medida em que foi incapaz de melhorar a distribuição dos frutos do crescimento econômico. “O que fracassou foi a chamada “estratégia social”, de acordo com a qual seria necessário “realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce” . (Barros de Castro, 1985, p.47)

Pelo exposto, fica claro que, pelo menos na avaliação desse autor, a opção pela estratégia II PND tinha sido acertada. Sendo que os frutos da estratégia puderam ser percebidos já no início da década de 80 o que ratificava o acerto da escolha e retificava afirmações de que a estratégia teria sido “abandonada”, como afirmavam os críticos. No entanto, o único senão do plano foi o fato de que os frutos obtidos se restringiram ao aspecto econômico, uma vez que do ponto de vista social o país não havia alcançado uma repartição do “bolo produtivo”.

Capítulo IV – Economistas Críticos à Estratégia II PND

4.1 AS ABORDAGENS CRÍTICAS AO II PND

Neste capítulo serão apresentadas as principais críticas à estratégia desenvolvimentista II PND, realizadas durante o período de sua implementação por um conjunto de proeminentes analistas econômicos à época, dentre eles: Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Carlos Lessa, Luís Gonzaga Belluzzo, Bresser Pereira, Regis Bonelli, Dorothea Werneck, Pedro Malan, João Manuel Cardoso de Mello e Hélio Jaguaribe.

Antes de passar a explorar as principais contribuições desses autores, cumpre chamar a atenção para o fato de que a decisão de agrupá-los em um mesmo grupo foi motivada exclusivamente pela posição defendida em relação à implementação do II PND. Ou seja, independentemente de suas formações teóricas, todos eles têm em comum o fato de terem sido, em algum grau, pelo tipo de interpretação da crise econômica vivida pelo país naquele momento, críticos do plano implementado durante o Governo do General Geisel.

Nos trabalhos estudados, constatou-se a visão de que a crise econômica vivida pelo país naquele momento não poderia ser reduzida a uma crise conjuntural, mas, sim, agravada por condicionantes conjunturais, em especial, mas não apenas, crise do petróleo. Assim, a interpretação de que não poderia ser atribuída exclusivamente ao aumento do preço do petróleo a quebra da trajetória de crescimento dos anos anteriores é unânime. Há, no entanto, diferentes abordagens da crise nesses estudos, sendo, portanto, diferentes as razões pelas quais a implementação do II PND seria incapaz de solucionar os problemas econômicos enfrentados pelo país naquele momento.

A primeira abordagem crítica é formada pelos autores que questionam a própria viabilidade e a implementação da estratégia II PND, considerada extremamente audaciosa quanto aos seus objetivos, principalmente quando se analisa a conjuntura externa desfavorável e os mecanismos de financiamento. Esse conjunto de avaliações sobre o II PND será aqui denominado por “críticas quanto à implementação do plano”. Dentre os autores, destaca-se, Carlos Lessa, Pedro Malan, Regis Bonelli e Luiz Carlos

Belluzzo. Para esses três últimos autores, principalmente, a avaliação do II PND estava correta, entretanto, a forma como o II PND foi estruturado pela equipe econômica do governo seria incapaz de superar os problemas de crescimento econômico, muito menos alcançar os objetivos delineados, interpretados por todos eles como excessivamente otimistas. Tratava-se, portanto, de uma inoportuna estratégia de crescimento acelerado que serviria tão somente para adiar o inevitável ajustamento da economia às novas condições econômicas e agravar significativamente o problema da dívida externa brasileira.

A segunda abordagem é desenvolvida por Maria da Conceição Tavares e Paul Singer. Esses autores criticam a própria concepção do plano e aqui será denominado como “críticas quanto à concepção do plano”. Em linhas gerais, defendem que a estratégia II PND seria inócua, uma vez que a economia brasileira se encontrava em uma fase descendente do ciclo econômico. O II PND, portanto, seria inteiramente incapaz de solucionar os problemas relacionados à queda da taxa de crescimento da economia porque este era resultante da reversão natural do ciclo econômico brasileiro.

Outro ponto que merece destaque e está presente em praticamente todos esses autores é a avaliação de que havia uma forte motivação política para a implementação do II PND. Ou seja, a decisão do Governo do General Geisel não poderia ser reduzida aos objetivos da esfera econômica, pelo contrário. Percebe-se que, tão ou mais importantes, eram os objetivos de legitimação política, em especial, quando se considera o crescimento dos focos de resistência ao regime autoritário no início de 1974.

Na realidade, a interpretação de motivações políticas para a adoção do plano é um ponto de forte antagonismo com o grupo de defensores do plano. Enquanto aqueles autores, principalmente, Roberto Campos, defendem que o regime político autoritário e centralizador seria o único sistema possível para viabilizar políticas econômicas conduzidas de forma técnica sem pressões e demandas sociais em países como o Brasil, sendo a estratégia II PND um exemplo. Para os economistas críticos ao plano, como se verá no próximo item, é pela necessidade de apoio ao regime político e pela obrigação de justificar a existência do próprio regime que o Presidente Ernesto Geisel, seguindo a lógica dos governos da revolução, decide implementar o II PND.

4.2 II PND E LEGITIMIDADE DO REGIME POLÍTICO AUTORITÁRIO

A busca pela legitimidade do regime político autoritário é elemento chave para compreensão da estratégia adotada pelo governo do General Geisel em meio à crise de crescimento econômico que enfrentava o país a partir de 1973, segundo argumenta a maioria desses autores. Mais ainda, a visão dominante de que o processo de modernização/crescimento da economia requeria como fundamento a estabilidade do regime político, sendo que esta por sua vez, em um país subdesenvolvido como o Brasil, só poderia ser alcançada por meio de um regime político autoritário, na mesma linha defendida por Roberto Campos, é vista com ressalvas.

É muito difundida no Brasil a crença de que o processo de modernização e o crescimento acelerado requerem a estabilidade política proporcionada pelo regime militar. Assim, como a política ortodoxa de estabilização parecia ser necessária à eliminação do processo inflacionário, a centralização e a concentração de renda são hoje tidas como elementos indispensáveis do desenvolvimento. (Fishlow, 1974, p.53)

Na realidade, segundo esse conjunto de autores, era a combinação de elevadas taxas de crescimento e um controle razoavelmente bem sucedido da inflação que garantiriam ao regime autoritário a credibilidade e o grupo de apoio necessários para manter-se no poder, como destacam Hélio Jaguaribe e João Manuel Cardoso de Mello. “No governo Médici, o sistema atinge uma alta capacidade de crescimento econômico e um total controle social e político do país, com um assombroso grau de manipulação da sociedade brasileira”. (Jaguaribe, 1978, p.130)

(...) enquanto tudo ia bem, enquanto estávamos na euforia do “milagre”, foi possível obter, para o regime autocrático que aí está, uma certa base social relativamente ampla. Os assalariados de base nunca foram um suporte deste regime. Mas, é preciso admitir, como uma verdade clara, que certos segmentos da classe média apoiaram seguramente o regime. (MELLO João Manuel, 1978, p.96)

Tanto assim que no momento em que houve a ruptura da trajetória da economia brasileira, a partir de 1973, a euforia das elevadas taxas de crescimento alcançadas durante o período do “milagre econômico” foi substituída por um clima de incerteza e insegurança quanto aos rumos da economia e por consequência do próprio regime político, como ficou empiricamente comprovado nas eleições de 1974. Segundo destacam João Manuel Cardoso de Mello e Bresser Pereira, o clima de incerteza foi

campo fértil para o crescimento das pressões oposicionistas, evidenciando as falhas do “modelo brasileiro de desenvolvimento”, principalmente, os problemas sociais.

Ocorre que com o agravamento de todos esses problemas, frutos de uma política social inteiramente equivocada e míope, sob meu ponto de vista, com o fim do “milagre”, todos esses problemas sociais que vinham se gerando no seu bojo, num certo momento explodiram.

Que momento foi esse? Foi o momento da grande vaia da eleição de 1974, uma vaia de Maracanã cheio.

Abre-se, portanto, simultaneamente à crise econômica, uma crise social e uma crise política, uma crise do regime, que se desenvolve de 1974 a esta parte, com todos os seus episódios, com todos os seus “pacotes”, etc. (MELLO João Manuel, 1978, p.96)

A crise política se desencadeou a partir de fins de 1974 ou começo de 1975, quando ocorreram as eleições de novembro de 74. Foi, fundamentalmente, uma crise de legitimidade, em que a tecnoburocracia civil e militar no poder de repente perdeu o apoio da burguesia, houve rompimento entre essa alta tecnoburocracia e a sociedade civil burguesa. E, dentro da própria burguesia, surgiram divisões. A burguesia que, desde 1964, constituía um sistema absolutamente coeso, começa a se dividir. O sistema do tripé, que era perfeitamente coeso até 1974 e que nós, críticos do governo, denunciávamos, a partir dessa época em que ele entrou em crise, começou o governo a confessar que essa era a sua base (...) Esta irrupção da crise política – é bom também lembrar – ocorreu em função, em primeiro lugar, do início de uma desaceleração econômica. (Bresser Pereira, 1980, p.21)

Nessa conjuntura, independentemente da avaliação dos impactos das crises sobre o país, conjunturais ou estruturais, era urgente que a equipe econômica do governo mantivesse elevadas as taxas de crescimento, caso contrário, a própria legitimidade do regime político estaria comprometida. Isto porque em um cenário de fraco desempenho econômico o aumento da força/participação de grupos contrários ao regime autoritário é inevitável. Este ponto “Por que esse sistema, que teve tanto êxito durante certo período, não pôde manter esse êxito a prazo mais longo?” foi explorado por Hélio Jaguaribe, sendo suas principais conclusões reproduzidas abaixo.

O sistema repressivo não pode ser economicamente desequilibrado, porque tem pouca condição de pedir contribuições voluntárias. Por definição, toda contribuição sendo objeto de determinação imperativa e submetida a certas normas repressivas, a capacidade de aumentar a contribuição popular é baixa. Portanto, o sistema tem pouca capacidade extrativa adicional à corrente.

O segundo requisito do sistema é que ele depende de um equilíbrio básico com o mundo externo (equilíbrio econômico, político, etc.). Ele tem pouca capacidade de superar crises externas. Exatamente pelo mesmo motivo de viver no limite da capacidade extrativa e não poder contar com contribuições

voluntárias porque, por definição, se substituiu o consenso pela coerção tudo o que demandar energia adicional encontra um déficit de resposta do sistema. (Jaguaribe, 1978, p.130-131)

(...)

Assim como o populismo dependia de um certo coeficiente de crescimento para sustentar a capacidade de redistribuição dos ganhos de produtividade, o regime militar dependia de uma certa eficácia do seu modelo econômico para justificar e coonestar a sua legitimidade. Perdida a sua eficácia, essa legitimidade, que era dependente do êxito, mas não do consenso, ficou correspondentemente afetada. Passou, assim, a haver uma crescente demanda de que se substituísse a legitimidade do êxito pela legitimidade do consenso. (Jaguaribe, 1978, p.134)

Pode-se compreender o II PND, portanto, como uma resposta do governo à crise econômica que afetava o Brasil e que abalava a legitimidade política do regime. Carlos Lessa, no entanto, embora não contraponha tal conclusão, analisa a decisão de implementar o II PND sob justificativa política distinta. Para esse autor, um dos maiores críticos ao II PND, a estratégia II PND seria implementada independentemente da crise, uma vez que, mesmo antes do fim do “milagre”, já existia a percepção clara de que aquele crescimento econômico, mais que insustentável no longo prazo, era incapaz de garantir a posição de “Nação-Potência” ao Brasil no médio e longo prazo, bandeira dos governos da revolução. “Tendo presente nossa hipótese dos fundamentos da proposta terem sido elaborados em silêncio durante 1970/73 por um Planejamento – condenado à penumbra dado o brilho do arquiteto do milagre (...)” (Lessa, 1978, p.84)

Nesse sentido, Carlos Lessa insere aspas quando se refere à crise do petróleo. Entende-se aqui que o autor utiliza-se desse artifício, não para questionar a existência da crise do petróleo, mas, sim, para questionar o fato desta crise ser colocada como a força motriz do II PND. Na realidade, segundo sua visão, a estratégia do governo Geisel se justifica pela euforia dos resultados do “milagre” e a avaliação de que esse padrão de crescimento era incompatível com a estratégia do regime militar de “Nação-Potência”, sendo o aumento do preço do petróleo apenas “O argumento da crise é invocado para justificar a urgência (...)” (Lessa, 1978, p.84), conclusão que seria corroborada pelo fato de que em nenhum momento políticas efetivas de contenção da demanda de petróleo foram implementadas.

A opção em matéria energética melhor que outras ilustra a idéia de o II PND fez da “crise do petróleo” a justificativa para a proclamação serena e não traumática do projeto de potência nascido no interior do aparelho do Estado.

Em matéria de energia optou-se uma “revolução marginal”, demonstrada sua necessidade com o argumento da crise.

Porém a mesma crise não intimidou o suficiente para a adoção de políticas de contenção do desperdício e de conservação energéticas. Neste sentido, a opção energética se inscrevia medularmente na visão estratégica e ao mesmo tempo preserva a mística do milagre. Benevolente com os padrões correntes de consumo e utilização de energia e arrojado em seu projeto de longo prazo, o Príncipe deve ter considerado sua opção magnífica. (Lessa, 1978, p.115-116)

A razão disso, segundo ressalta Carlos Lessa, é o fato de que a crise do petróleo foi apresentada à opinião pública como a grande justificativa para a mudança nos rumos do planejamento econômico do país, sem que isso implicasse em suspeitas de posições divergentes entre os governos da revolução. A suposta continuidade na condução do país seria falsa, sendo que durante o “milagre” grupos descontentes com a condução da política econômica começaram a se articular. Os rumos da política econômica foram drasticamente alterados, muito mais do que seria necessário simplesmente para solucionar os impactos internos da crise do petróleo, sem que ficassem evidenciadas a insatisfação e a existência de fortes contradições quanto às perspectivas de médio e longo prazo para a economia brasileira. “O Regime tem que demonstrar a viabilidade do projeto de Nação-Potência, caso contrário a Esfinge devorará os equivocados”. (Lessa, 1978, p.57)

Como veicular tais preocupações e não quebrar o estado de euforia com o milagre? Neste contexto convergem uma mudança de administração com um líder forjado na tradição nacional desenvolvimentista e na prática da gestão da indústria de petróleo e a providencial “crise do petróleo”. A preocupação com as carências qualitativas do milagre nascida no interior do aparelho de Estado (Planejamento) pode agora fazer retomar o projeto nacional-desenvolvimentista com bons modos, com muita delicadeza, sem ferir a cara noção de continuidade – afinal ninguém poderia prever a crise do petróleo. Sem nenhum desencanto dos embaidos pelo milagre, pôde-se alterar prioridades sem que isto signifique uma crítica das prioridades passadas. (Lessa, 1978, p.65)

A análise sobre a justificativa política para a decisão de implementar o II PND apresentada por Carlos Lessa é compreendida aqui como complementar àquela que ressalta a busca da legitimidade política. Enquanto o primeiro destaca a necessidade de coerência na condução da política econômica e seus resultados para que os “governos da revolução” levassem o país a condição de “Brasil-Potência”, preocupação de médio e longo prazo. A segunda destaca que a crise econômica abalava o pacto de legitimidade do regime e afetava a viabilidade imediata do governo, preocupação que pode ser entendida como de curto prazo e já havia inclusive se pronunciado nas eleições de 1974.

Ou seja, no curto prazo, com a manutenção das taxas de crescimento, ficaria garantida a base de apoio necessária à governabilidade do país. De outro lado, o crescimento a médio e longo prazo, com a autonomização do crescimento econômico, representava a própria justificativa para a existência do regime político fechado.

Ora, exatamente por isso é que a questão de contenção do consumo de energia é marginal no II PND. Existem custos políticos em uma decisão de conter a demanda interna, cria-se insatisfação em setores chaves da sociedade e, portanto, esse tipo de medida certamente resultaria em perda de apoio ao regime. Perda esta que fatalmente representaria sérios e imediatos abalos na base de apoio do governo, enquanto seus resultados, além de incertos, só poderiam ser percebidos após algum período e ainda havia a possibilidade de se postergar o ajuste do balanço de pagamentos.

As modestas medidas de contenção de consumo de gasolina – proibição de venda nos domingos e feriados, fechamento de posto a partir de certa hora – aparentemente tenderão a ser canceladas pelo design dos tanques de combustível. A indústria impõe por seus padrões de competição o cancelamento da modéstia. O Ministro Ueki disse que o novo design dos tanques contraria a política de racionalização de combustível do Governo”. Esta decisão “aborreceu o ME, mas quando tomamos conhecimento, os automóveis já haviam sido lançados”. (Lessa, 1978, p.197)

Nesse sentido, a contenção de demanda não foi adotada, não porque se entendia que seria ineficiente ou incapaz de solucionar os problemas sobre o balanço de pagamentos, sendo o II PND a saída estrutural que solucionaria todos os problemas sem os danos de um racionamento de energia. Não. Primeiro, porque o plano já seria implementado independentemente da crise, tendo sido apenas reforçada sua urgência. Segundo, porque seria contraditório um plano objetivando manter taxas de crescimento e assim garantir o apoio necessário para manter a legitimidade do governo com a implementação de políticas que fatalmente resultariam em perda de apoio.

Outro ponto que merece destaque são as críticas à credibilidade da tecnocracia desenvolvimentista, responsável pela condução do país à situação de potência econômica. Percebe-se claramente que o grupo de tecnocratas desenvolvimentistas começa a perder força, muito embora, como visto no capítulo anterior, eles ainda se auto-entitlem de grupo hegemônico. “Tenho certeza de que hoje em dia se aceita cada vez menos que o destino deste país possa ser traçado por meia dúzia de tecnocratas, -

absolutamente irresponsáveis no sentido preciso do termo, pois não respondem pelos seus atos a quem quer que seja”. (MELLO João Manuel, 1978, p.97)

Em função desse efeito, o fato do II PND ter sido somente ratificado pela sociedade, enfraqueceu-o politicamente ainda mais, uma vez que além de não ter contado com apoio popular em sua elaboração, os responsáveis por sua implementação já não eram mais vistos como agentes capazes de conduzir tecnicamente e da forma mais eficiente o planejamento econômico. “Estratégia não é objeto de ampla consulta e muito menos de negociação. Sua ratificação pelo Congresso é um ato formal, dada a lei de fidelidade partidária”. (Lessa, 1978, p.71)

Do ponto de vista político, o projeto de Estado Nacional Autoritário levantado em 1974 não contou com o apoio popular, a quem não beneficiava nem envolvia politicamente. Contou apenas, do ponto de vista das classes dominantes, com o apoio de um setor restrito da grande empresa internacional (os grupos cartelizados de bens de equipamento pesado), de uma fração da mecânica pesada nacional e do bloco das grandes firmas de engenharia e construção. Ficaram fora do pacto todos os demais setores empresariais a quem a demanda da indústria pesada não favorece. É fácil entender as razões da campanha, que se agravaram com o mal estar político e a frustração de expectativas dos setores interessados. (Tavares, 1978, p.120)

Em suma, segundo esses autores, o II PND seria implementado independentemente da crise externa de energia ter ocorrido, na realidade, o aumento do preço internacional do petróleo foi responsável apenas pelo grau de urgência dado ao plano. A busca pela legitimação política do regime também é um importante elemento a ser considerado quando se analisa a decisão de implementar um plano de tal envergadura em um momento de crise econômica mundial. Aliás, o fato do II PND ter sido apenas apresentado à sociedade, em um momento em que se questiona a legitimidade do regime e a racionalidade técnica-econômica de seus formuladores, certamente o enfraqueceu, pois não houve apoio popular, apenas grupos de interesse que apoiaram sua execução enquanto isso resultasse em bônus privados.

4.3 Economistas críticos quanto à viabilidade e implementação do II PND

4.3.1 Interpretação da Crise: crise estrutural pela conjunção de fatores exógenos e endógenos a economia brasileira

Na visão desse grupo de autores, com destaque para Carlos Lessa, Pedro Malan, Regis Bonelli, Dorothea Werneck e Luiz Gonzaga Belluzzo, a substancial elevação dos preços do petróleo a partir de outubro de 1973 foi um fato que inquestionavelmente piorou as condições do balanço de pagamentos. No entanto

discordam, veementemente, da interpretação que dá ênfase quase que exclusiva a esse choque, para a crise enfrentada pela economia brasileira naquele momento. “(...) constitui no mínimo certa ingenuidade pensar que o Brasil poderia ter continuado seu “milagre econômico” até os anos 80, não fora a decisão dos países árabes de elevar o preço do óleo cru.” (Malan e Luz, 1977, p.37)

A crise enfrentada pela economia brasileira é diagnosticada como o resultado, de um lado, de uma crise internacional de ampla profundidade, uma das maiores enfrentadas pela economia capitalista até àquele momento.

(...) essa crise se dá simultaneamente a uma crise internacional de ampla profundidade. Está também claro hoje que a crise internacional iniciada em 1975 não é uma crise superficial, que decorre pura e simplesmente do aumento de preços do petróleo, ou de certos desarranjos monetários internacionais. Hoje está claro, no mundo inteiro, que esta crise é funda, seguramente uma das três maiores crises enfrentadas pelo capitalismo na sua história. (MELLO João Manuel, 1978, p.96)

De outro lado, no que se refere à superação de problemas internos à economia, o ano de 1974 foi um marco de descontinuidade na evolução da economia brasileira explícita: (i) no desequilíbrio das contas externas, que se intensificou no ano de 1975. Esse último ano foi caracterizado por: (ii) elevada queda da taxa de crescimento do produto real em relação às taxas experimentadas nos anos anteriores; (iii) elevado déficit no balanço de pagamentos em conta corrente; (iv) elevação da taxa de aumento de preços; e (v) desaceleração do crescimento industrial. Como resumem Regis Bonneli e Dorothea Werneck.

Embora ainda não existam estudos abrangentes com a profundidade que seria desejável, os ensaios acerca das origens da desaceleração iniciada em 1974 baseiam suas análises em uma ampla gama de fatores endógenos e exógenos, os quais resultaram nas dificuldades do balanço de pagamentos e recrudescimento da inflação. Raízes mais profundas têm sido indicadas e, sem preocupação quanto à ordem de importância, segundo uma lista que inclui: (i) crise do sistema econômico internacional e suas repercussões; (ii) a denominada “crise do petróleo” que pôs a nu as deficiências do padrão de uso difundido e um insumo para o qual a oferta interna contribui com pequena parcela do consumo; (iii) a própria dinâmica de acumulação cíclica do capitalismo industrial brasileiro e o papel aí desempenhado pela grande empresa transnacional; (iv) as dificuldades de manutenção do crescimento relacionadas à distribuição de renda; e (v) a política governamental em geral, e a denominada “política de desaquecimento” em particular. (Bonelli e Werneck, 1978, p.173)

Fica evidente, portanto, que a situação a partir de 1974 não poderia ser interpretada meramente como conjuntura do balanço de pagamentos, derivado de

perturbações exógenas associadas, basicamente, aos efeitos do aumento preço do petróleo.

4.3.2 II PND e o objetivo “Brasil-Potência”

O II PND, nesse contexto, é muito mais que uma simples superação de problemas de restrições, decorrentes do agravamento dos desequilíbrios do balanço de pagamentos no curto prazo com a crise do petróleo, trata-se, realmente, de um novo rumo na condução da política econômica do país. Dentre eles: internalizar o desenvolvimento tecnológico, fortalecer o capital privado nacional e realizar o crescimento econômico sustentado pelo desenvolvimento dos setores de bens de capital, conforme identifica Carlos Lessa.

Uma expansão industrial do tipo da desfrutada nos anos iniciais dos setenta, se bem que afasta o susto, não garante a condição de potência. Expansão liderada por bens de consumo durável e construção civil gera crescimento, porém não abre espaço para a conquista das qualidades inerentes a qualquer potência que se preze: forte indústria pesada, grande empresa nacional e desenvolvimento tecnológico internalizado. O padrão dos anos iniciais dos setenta acentua “desbalanceamentos” que podem comprometer no longo prazo a grande obra: a construção da Nação-Potência. (Lessa, 1978, p.65)

Dessa forma, a crise econômica interna referia-se à incapacidade do país internalizar o desenvolvimento, seja porque não dispunha de tecnologia, ou porque o capital privado nacional era fraco e mal estruturado. Dentro dessa concepção fica claro que o “milagre econômico” alcançado entre 1968-73 não era o grande objetivo almejado pelo governo, muito embora houvesse a intenção de se manter elevadas as taxas de crescimento, não se pretendia alcançá-las, exclusivamente, por meio do crescimento dos setores de bens de consumo, principalmente, bens de consumo duráveis, que claramente haviam encontrado seu limite natural de expansão.

A estratégia II PND é, nesse sentido, muito mais abrangente e audaciosa que a simples solução dos problemas econômicos conjunturais vividos pela economia brasileira em 1974, dentre eles, o desequilíbrio do balanço de pagamentos e pressões inflacionárias. Trata-se, na realidade, de um projeto de médio e longo prazo conduzido pelo Estado, com autonomização do desenvolvimento tecnológico capaz de levar o país à situação de “Brasil-Potência”.

As medidas propostas visavam “uma solução de longo prazo para o problema do petróleo e, simultaneamente, a tentar estimular, a curto prazo, novos

ingressos de capitais externos de risco e empréstimos via opção por contratos de serviço para exploração de petróleo em cláusula de risco” e “ações voltadas para um rigoroso e pouco seletivo – controle das importações em 1976 e no período seguinte. (Malan e Bonelli, 1976, pág. 354)

Exatamente por isso Carlos Lessa ressalta que o II PND, na realidade, tinha como objetivo a “montagem plena do modelo brasileiro de desenvolvimento” (Lessa, 1978, p.21).

A idéia do “agora vamos” – “o Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza”. A oportunidade de retomar o que foi um sonho, a confiança de poder realizar o último esforço e alcançar enfim a grande obra – viga mestra concretada, potência atualizada – impregna a Estratégia. (Lessa, 1978, p.50)

Mais ainda, o grande paradigma presente no II PND com a meta de Nação Potência era o desenvolvimento econômico alcançado pelo Japão “(...) com o paradigma Japão e com a ferramenta do planejamento econômico, temos como fatores carentes obtidos por comparação: o grande grupo nacional, o desenvolvimento científico-tecnológico interno e o fator humano”. (Lessa, 1978, p.21)

4.3.3 A análise sobre o Papel do Estado

O papel desempenhado pelo Estado no II PND é entendido por esses autores como o elemento responsável, tanto pela coordenação da economia como pela força propulsora de seu crescimento:

O Estado é um escolhedor de uma taxa de crescimento, de um sistema de preços relativos, da gradual constituição de um mercado de massas, etc; é um protetor (dos fracos e pequenos); é o portador de uma ética e um juiz (diferenciando bons de selvagens comportamentos); é um demiurgo (constituindo ou fortalecendo a grande empresa nacional); é o sujeito racional e de visão (produtor das estratégias de médio e longo prazo). E não é apenas o construtor e promotor do desenvolvimento social: será seu garantidor permanente, velando para que no interior da Sociedade construída não venham a haver afastamentos das pautas do comportamento adequado. (Lessa, 1978, p.15)

Muito embora, seja também o responsável pelo desenho da estrutura pela qual se dará a execução do plano, sendo o grande responsável por sua implementação, existia a preocupação de que sua participação na economia não se elevasse a ponto de perder as características de uma economia de mercado. Assim, é marca registrada do II PND a criação da combinação dos três setores chaves da economia, o chamado tripé capital estatal-capital privado nacional-capital privado estrangeiro.

(...) por meio de investimentos da administração pública central, das empresas estatais e privadas nacionais e estrangeiras, consubstanciaria o bloco de bens de produção como setor líder do processo de industrialização, ultrapassando a “fronteira do desenvolvimento pleno”. Implicaria em uma profunda reordenação espacial da economia, que desbordaria sobre os recursos das regiões periféricas e atrasadas, agora de alta prioridade estratégica. (Lessa, 1978, p.13)

Carlos Lessa destaca ainda que a figura do tripé no II PND esconderia um objetivo ainda mais audacioso que seria o fortalecimento do capital privado nacional. Ou seja, apesar do discurso oficial reafirmar repetidas vezes a necessidade de coordenação desses três agentes, o real objetivo do governo seria que fosse o capital privado nacional o grande vencedor com participação majoritária nos investimentos, sendo, dessa forma, possível a autonomização do crescimento por meio da grande empresa nacional nos setores chaves da economia.

Ainda que a linguagem oficial sublinhe como objetivo a idéia de um equilíbrio no tripé empresa governamental, empresa privada nacional e empresa estrangeira, creio que o verdadeiro objetivo era mais ambicioso. Perseguia-se uma crescente ponderação do capital privado nacional nos setores fundamentais para a futura dinâmica da economia. (Lessa, 1978, p.209)

4.3.4 Ajuste estrutural da economia

Apesar de críticos à estratégia II PND, percebe-se nesse conjunto de autores estudados que o foco dessas críticas, na grande maioria das vezes, refere-se mais às expectativas excessivamente otimistas em relação aos resultados almejados com a adoção do plano, que propriamente às análises presentes no II PND, sobre os reais problemas da economia brasileira.

Do ponto de vista do seu diagnóstico, isto é, enquanto análise das insuficiências e carências do estilo de crescimento anterior foi exatamente ao ponto certo. Identificou que o estilo de crescimento anterior estava fortemente apoiado sobre uma estrutura industrial desequilibrada, sobretudo pelo fato de ter sido o crescimento fortemente puxado pelo setor de bens de consumo duráveis e que o crescimento da expansão econômica estaria na dependência de se definir claramente quais as metas, os setores, sobre os quais esse crescimento deveria apoiar-se para poder ter prosseguimento. (Belluzzo, 1978, p.73)

Na mesma linha, para Pedro Malan e Regis Bonelli o aumento de investimentos poderia significar, pelo menos a princípio, o crescimento do hiato entre o produto efetivo e o potencial e num futuro próximo, com o amadurecimento da situação econômica, o reinício de uma nova fase de *boom*, apoiada por uma política

expansionista como a de 1967. Assim, a crise de 1974/75 seria definida como “fase de transição com desaceleração do crescimento do pós-1974”³⁴.

Assim, na visão desses autores existe a necessidade de um ajuste estrutural de médio e longo prazo da economia brasileira. Contudo a grande falha do projeto II PND consiste no fato de que suas expectativas, em relação aos resultados que poderiam ser alcançados, seriam excessivamente otimistas e sua aplicação demasiadamente ampla, principalmente, quando se tem em mente que o mundo que atravessava uma crise e o país não dispunha internamente nem dos recursos, nem de uma estrutura de mercado de capitais para financiá-lo. Trata-se, assim, de uma crítica quanto à própria viabilidade do II PND, elaborada a partir de hipóteses inteiramente irrealistas para a economia brasileira naquele momento.

Ao projetar essas metas, o governo reconhecia simultaneamente a insuficiência do estilo de crescimento anterior, sua incapacidade de prosseguimento, reconhecia o fato de que o estilo de crescimento anterior, centrado no setor de bens de consumo duráveis, era estruturalmente frágil e, portanto, era preciso mudar-se a ênfase do crescimento. **No entanto, o governo absorveu toda a ideologia ufanista que suportava e que sufragava aquelas metas de crescimento.** (Belluzzo, 1978, p.74, grifos nossos)

4.3.5 Excessivo Otimismo e Amplitude no II PND

As elevadas taxas de crescimento econômico do período 1968-73, certamente, afetaram os indicadores propostos no II PND. Na visão desse grupo de autores tais objetivos transpostos ao II PND em seus indicadores foram considerados excessivamente otimistas, principalmente, quando se tem em mente que o mundo atravessava uma crise internacional, financeira e de energia, com impactos recessivos e internamente ficava evidente que em diversos setores a plena capacidade de produção já havia sido alcançada. Pedro Malan e Regis Bonelli criticam o que definem como expectativas excessivamente otimistas do II PND para o restante da década de 70, destacando, por exemplo: “(a) taxas médias de crescimento (indicativas) do produto real de 10% ao ano até 1979; (b) (uma taxa implícita) da inflação esperada da ordem de 15% em 1975; (c) taxas médias de crescimento das importações e exportações da ordem de

³⁴ Em artigo publicado já em 1978, Regis Bonelli parece mudar o foco de sua análise sobre o II PND da ótica econômica para a social ao afirmar, juntamente com Dorothea Werneck que “A “transição” relevante, que neste caso estaria ainda por vir, consistiria em se conseguir, mediante esquemas efetivos de redistribuição de renda, viabilizar a reorientação da produção para o consumo interno, em especial quanto

20% ao ano até 1979”. (Malan e Bonelli, 1976, pág. 355)

Para esses dois autores, o II PND constitui uma “estratégia global que utilize medidas de caráter genérico”, equivocada, portanto, uma vez que a correta implementação de uma política de substituição de importações deveria ser executada através de projetos específicos e não de forma tão ampla como pretendia o II PND. A partir disso, questionam a própria viabilidade desse projeto de magnitude sem precedentes na área de bens de capital com o ritmo e na intensidade desejados pelo Governo no futuro próximo.

Da mesma forma Luiz Gonzaga Belluzzo ressalta que:

Apenas para dar uma idéia, lembro que o Brasil produzia, em 1974, cerca de 8 milhões de toneladas de aço. Era a capacidade de produção existente. Entretanto, projetou para 1985, portanto para um prazo de dez anos, um aumento dessa produção para 45 milhões de toneladas. Essa era a previsão inicial para a conclusão dos três estágios do plano siderúrgico. É claro que essas metas tiveram que ser logo revistas. Tudo isso foi feito ainda sob o impacto do período de crescimento anterior, como se nossas exportações fossem continuar crescendo 20% ao ano e liberando, portanto, capacidade para importar, como se as taxas de crescimento do produto interno elevadas do período anterior (10% ao ano) pudessem reproduzir-se numa conjuntura claramente crítica como a que atravessávamos por volta de 1974. (Belluzzo, 1978, p.74)

Exatamente o que também conclui Carlos Lessa, “O menor plano do mundo – no sentido físico – com o maior programa, em um mundo em crise”. (Lessa, 1978, p.78)

Preservar metas quantitativas e operar conversões de “qualidade” não é pouca tarefa. Porém, quando são sumariadas as mudanças de qualidade, verifica-se a extensão do cometido. Além do núcleo essencial da Estratégia – mudança do padrão de industrialização e “equilíbrio” da organização industrial – o II PND, descrito páginas atrás, de lambuja, se propõe a um grande programa de desenvolvimento social; à modernização da agricultura; à atenuação dos desníveis regionais; à implantação das regiões metropolitanas e uma política ampliada de desenvolvimento urbano; à execução de uma política de controle de poluição e preservação do meio ambiente, etc.. (Lessa, 1978, p.78)

Na visão desses autores, as justificativas para o excesso de otimismo presente no II PND seriam: (i) o nível e a composição do nosso comércio exterior; (ii) posição intermediária quanto ao impacto da crise; (iii) a posição do Brasil como suposta ilha de prosperidade e porto seguro para o capital internacional; (iv) segurança da manutenção de uma alta performance econômica; (v) novas oportunidades para o Brasil na crise; (vi) possibilidade de abrir caminho para um novo padrão de industrialização; e (vii) explorar

à expansão da oferta agrícola e industrial de matérias-primas e bens de consumo popular”. (Bonelli e

a crise da multipolaridade econômica vivida naquele momento.

Tamanha confiança estaria baseada em dois conjuntos de fatores, segundo Carlos Lessa. De um lado, no nível externo “a idéia de que a crise abre ao país novas opções de progresso”, de outro lado, no nível interno, “a certeza de poder exercitar sem obstáculos a vontade soberana do Estado sobre a Sociedade e a Economia”. (Lessa, 1978, p.50)

Havia, dessa forma, uma crença ingênua na proposta do II PND, destacada, principalmente, por Carlos Lessa, de que o país seria, do ponto de vista do investidor externo, senão a única possibilidade lucrativa de investimento, uma das melhores escolhas. Ora, naquele momento o mundo inteiro implementava políticas econômicas restritivas para se adequar aos choques externos e o fato de um país apostar na continuidade do crescimento, para isso contando com recursos de terceiros não era por si só garantia de credibilidade. De outro lado, internamente, era também ingênua a hipótese de que o regime autoritário garantiria ao Estado a legitimidade necessária para implementar quaisquer políticas que fossem julgadas necessárias pela equipe econômica do governo responsável pela implementação do plano.

Obviamente que partindo de tais hipóteses dificilmente esse plano não seria exequível, segundo criticam os autores. As questões que se colocam, no entanto, são “Seria o Brasil o porto seguro ao investidor externo simplesmente porque o país decidiu abrir as portas ao capital externo?”; “Haveria, de fato, tamanha estabilidade política e legitimidade do governo para implementar quaisquer medidas que fossem necessárias”; e “As projeções feitas com base em taxas de crescimento do período do “milagre” seriam factíveis em um ambiente de crise econômica interna e externa?”

A resposta a todas essas questões é negativa. Primeiro, porque o excesso de audácia do II PND não garantiria, na visão dos economistas críticos, a necessária cooptação do capital estrangeiro para o próprio financiamento do II PND. Segundo, porque, como visto, trata-se de um plano que simplesmente foi ratificado pelo congresso, não existe apoio da sociedade, pelo contrário, existem fortes indícios de que a legitimidade do regime encontrava-se seriamente comprometida. Em terceiro, conforme destaca Luiz Gonzaga Belluzzo, o plano seria implementado em um momento de crise externa e interna e suas expectativas excessivamente otimistas, resultantes do

período anterior, não poderiam nunca ter servido como hipótese para elaborar as projeções do plano.

Ocorre que a identificação desses problemas foi feita, em primeiro lugar, numa conjuntura de crise internacional; em segundo lugar, numa conjuntura de aceleração inflacionária; e, em terceiro lugar, numa conjuntura em que já eram patentes os desequilíbrios do balanço de pagamentos.

No entanto, o governo, ainda tangido pelo otimismo do período anterior, projetou metas de produção, sobretudo para o aço e os metais não ferrosos, que eram absolutamente irrealistas e incompatíveis com a situação de crise que vivia a economia mundial e também a economia brasileira. (Belluzzo, 1978, p.74)

(...)

Esse constitui um bom exemplo de como o economista não deve trabalhar, pois nunca se devem projetar as metas de um período de auge como se fossem as metas de um período de normalidade. Foi exatamente o que fizeram. Projetaram as metas de crescimento dessa capacidade produtiva adicional a partir dos dados de crescimento do comércio no período 1968-73. (Belluzzo, 1978, p.75)

4.3.6 Política de redistribuição de renda no II PND

Conforme apresentado no capítulo dois, o II PND é um plano com forte discurso social, sendo que em diversos momentos destaca-se a necessidade de melhorar a distribuição da renda, aumentar o grau de escolaridade, aumentar a oferta de serviços básicos essenciais, dentre outros. A questão da distribuição da renda, especificamente, insere-se na discussão sobre a ampliação da já excessiva concentração de renda no país que ganhou força no debate econômico nos primeiros anos da década de 70, possuía a época da implementação do II PND um certo consenso de que era, de fato, um dos principais problemas econômicos brasileiros. O que fica explícito por afirmações presentes no plano de que era necessário dividir o bolo que crescia, pois “(...) o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado”. (II PND, 1974, p.69).

Afirmações dessa natureza poderiam levar a uma conclusão precipitada de que existia no plano uma preocupação genuína com essa questão. Interessante notar que questões sociais possuem no plano tanto ou até mais espaço, que o destinado à discussão sobre a crise energética e indústria de bens de capital. Todavia, para os críticos do plano, em especial Carlos Lessa, toda a discussão sobre política social não passa de mera retórica. Tendo em vista que em nenhum momento é apresentado de que forma tais problemas seriam solucionados. “Formalmente, o II PND rejeita a tese do

“esperar o bolo crescer” e à primeira vista endossa uma postura ativa para melhorar o padrão de distribuição (...)”(Lessa, 1978, p.41).

Todavia, na realidade a estratégia II PND quanto à questão da distribuição de renda resume-se a apenas uma política de emprego e salários “(...) a política de emprego é subproduto da Estratégia. Dela se espera elevação do espectro de salários reais, a modificação da estrutura ocupacional e a elevação de produtividade nos setores onde se concentrem as faixas de renda mais baixa. Quanto à política salarial, tudo como antes no quartel de Abrantes: o II PND preconiza a manutenção da fórmula oficial de reajuste salarial. Assim sendo, é pertinente uma interrogação: sobre que bases o II PND rejeita a tese de “esperar o bolo crescer”, uma vez que a dinâmica de emprego e funcionamento dos mercados de trabalho seriam determinados pela estratégia? Não localizei no texto do II PND a resposta explícita. (Lessa, 1978, p.48)

Ou seja, embora ocupe diversas páginas do documento, o que a princípio permitiria concluir ser uma preocupação central do plano, a discussão é, na realidade, uma estratégia vazia. Repetindo os equívocos do passado, os problemas sociais foram deixados para serem solucionados exclusivamente pelo crescimento econômico projetado para o país. Mais uma vez os críticos do II PND concordam com a identificação do problema, necessidade de melhorar a distribuição de renda, a crítica, no entanto, concentra-se em sua implementação, inexistência de qualquer estratégia ativa para solucionar a desigualdade social.

4.4 Críticos da própria concepção do II PND como forma de manter elevadas as taxas de crescimento no curto prazo

O segundo tipo de crítica em relação à decisão de se adotar a estratégia II PND pelo governo se refere à impossibilidade do plano em reverter a fase descendente do ciclo econômico que o país passou a enfrentar nos fins de 1973. Na verdade, segundo Paul Singer e Conceição Tavares, antes mesmo da crise do petróleo já havia a percepção do fim do “milagre” e a crise, dessa forma, resulta do ciclo natural da economia capitalista. Em outras palavras, a crise econômica interna resultava da reversão natural do ciclo econômico, sendo, portanto, o II PND incapaz de revertê-la.

Por outro lado, vale destacar um elemento que une este grupo de críticos ao plano e as posições defendidas pelo grupo responsável por sua implementação. A idéia de que o problema enfrentado pelo país no início da década de 70 não era concluir o

processo de substituição de importações, mas sim possuir um modelo auto-sustentado de crescimento.³⁵

(...) o problema estratégico que se coloca atualmente para a economia brasileira é como o transitar de um modelo de substituição de importações para um modelo auto-sustentado de crescimento.

Para realizar essa tarefa – a de estabelecer uma ponte entre os dois modelos – a variável decisiva estará no montante e composição dos investimentos governamentais; só o setor público, com o seu peso relativo dentro da economia, tem capacidade de exercer uma demanda autônoma, capaz de se opor às tendências negativas que emergem do esgotamento do impulso externo.

O fato de que o investimento autônomo do Governo resulte na prática numa substituição de importações não implica uma reprodução do antigo modelo. Na realidade, o processo de desenvolvimento que teria lugar nesse período de transição não seria basicamente induzido pelo estrangulamento externo, mas repousaria principalmente no impulso que lhe fosse imprimido pelo próprio investimento governamental de cujo montante e composição dependeria não só o ritmo de crescimento a curto prazo mas, sobretudo, a orientação do sistema a longo prazo. (Tavares, 1972, p.118)

Isto ocorre porque, o processo de substituição de importação seria incapaz de conduzir a economia brasileira ao desenvolvimento na medida em que naquele momento só restava a substituição de bens de capital e esta isoladamente não se justificava.

No caso brasileiro, a diversificação originada pelo processo de substituição foi bastante ampla para permitir chegar-se até faixas consideráveis de bens de capital; assim, pois, não se trata tanto de não ser possível prosseguir na substituição, como de que os sucessivos impulsos induzidos se encontram praticamente esgotados.

Os bens que ocupam atualmente grande parcela da pauta de importações e entre os quais existem faixas possíveis de substituição são os bens de capital; estes são, porém, bens de demanda derivada cuja substituição não se justifica por si mesma. De onde provirá a -demanda que permita realizar essa substituição? (Tavares, 1972, p.117-118)

4.4.1 Queda nas taxas de crescimento interno e reversão do ciclo econômico em economias capitalistas

Os indicadores econômicos internos de que, mesmo antes da crise externa do petróleo, já havia sinais claros de que se encontrava no fim a fase do “milagre” são

³⁵ Muito embora Conceição Tavares esteja se referindo aos meados da década de 60 nessa passagem vale a pena destacá-la pela aplicação imediata ao período do II PND.

identificados por Paul Singer pelo surgimento de uma inflação reprimida e pela escassez de matérias primas.

Há, no entanto, já vários sinais de que o Milagre se aproxima do seu fim. São sintomas de inflação reprimida, que começaram a aparecer no ano passado, quando pecuaristas, frigoríficos e açougueiros reduziram a oferta de carne, em protesto contra os preços oficiais, julgados insuficientes. Este ano os mesmos sintomas voltam a aparecer, de forma mais aguda e, sobretudo, generalizada. (...) E há escassez de matérias-primas: os fabricantes de refrigeradores estão produzindo 15% abaixo de sua capacidade devido à dificuldade de obter matérias-primas (...).

Este quadro geral “desabastecimento”, que vai engolfando a economia brasileira, é completado por reiteradas notícias e queixas de falta de mão de obra, inclusive da pouco qualificada, na construção civil, na agricultura, na fabricação de cimento, etc. (Singer, 1973, p.60-61)

A característica cíclica do desenvolvimento econômico em economias capitalistas, necessariamente, implicava que fases de crescimento acelerado, como o obtido pelo Brasil entre 1968-73, fossem sucedidas por fases de depressão econômica, exatamente o que enfrentava o país a partir dos fins de 1973. Trata-se, portanto, de um problema inerente à economia capitalista, uma vez que “O problema no capitalismo é que a economia tende gradativamente a ultrapassar o seu ritmo máximo de expansão, começando a girar em vazio até ser colhida num vendaval inflacionário”. (Singer, 1973, p.64). Assim,

A partir de 1973, o desenvolvimento das forças produtivas começou a se chocar com uma série de barreiras “físicas”: o sistema de transporte passou a não dar mais vazão a volumes acrescidos de mercadorias (mormente em época de safra); numerosas matérias-primas (desde papel até aço) e insumos acabados (desde material de embalagem até fertilizantes) passaram a escassear tanto no mercado interno quanto no externo; outros serviços, como o dos telefones por exemplo, começaram a vergar sob o peso de uma demanda excessiva. A aceleração do ritmo inflacionário, que se registra a partir daquele ano, apesar de toda rigidez do sistema de controle dos preços, foi o resultado da contradição entre um impulso cada vez mais poderoso para acumular e as limitadas disponibilidades reais para fazê-lo.

(...) o período de crescimento rápido da economia brasileira, entre 1968 e 1974, foi, em essência um período de recuperação da recessão de 1962-67, cujas possibilidades estão se esgotando. No plano das aparências, este esgotamento se manifesta sob a forma de pressões sobre o Balanço de Pagamentos e o nível de preços. Sintomaticamente, tanto o déficit do primeiro (cerca de 1,3 bilhões de dólares) quanto a elevação do segundo (cerca de 35%), atingiram em 1974 níveis de recorde. Mas o controle do Balanço de Pagamentos e da Inflação soa apenas as contingências imediatas que obrigam o Estado a pôr um freio ao crescimento. No fundo, o que se dá é a incapacidade do sistema de se transformar estruturalmente, de modo a expandir o Departamento I a ponto de tornar a taxa de inversão independente da capacidade de importar. (Singer, jul/set-1976, p.79-80 e 81)

Conceição Tavares, da mesma forma, destaca que a crise na indústria de bens de consumo durável é resultado de um problema de demanda efetiva e do próprio ciclo dessa indústria que ocorreria independentemente da crise do petróleo ter ocorrido. “A crise energética foi simplesmente um outro sinal de alarme”. (Tavares, 1980, p.8)

Assim o crescimento deste ramo de bens passa por períodos de flutuação acentuada a partir de 1974 com um resultado médio negativo para a indústria automobilística entre 74 e 77 que seria inexorável, independentemente da crise do petróleo. Esta, quando muito, pode ter agravado as tendências recessivas já em curso, mas não impediu que os consumidores preferenciais, sem racionamento, deixassem de renovar seus modelos. **O problema está em que a demanda de reposição é insuficiente para manter o dinamismo do setor.** (Tavares, 1978, p.96, grifos nossos)

4.4.2 Incapacidade da estratégia II PND reverter a fase descendente do ciclo da economia brasileira

Nesse sentido, a estratégia proposta no II PND não é suficiente para reverter a curto prazo a crise econômica, na medida em que os projetos de desenvolvimento, ainda que grandiosos e bastante audaciosos, seriam incapazes de imediatamente solucionar as restrições enfrentadas pela economia brasileira. Primeiro, porque o investimento público seria incapaz de sozinho reverter a fase descendente do ciclo.

(...) não se pode tomar, o investimento público como uma panacéia capaz de manter continuamente elevada taxa de crescimento da economia como um todo”. (Tavares, 1978, p.117) Dependem principalmente dos investimentos privados nacionais e internacionais que por sua vez estão condicionados a existência de taxas de retorno positivas do capital, ocorre que “não se pode sustentar indefinidamente a capacidade crescendo à frente da demanda, assim o ciclo é inexorável. (Tavares, 1978, p.115-116)

Segundo, porque a manutenção de elevadas taxas de crescimento necessariamente iriam requerer uma continuada e crescente onda de investimentos públicos o que claramente seria inviável.

(...) seria necessário que o investimento produtivo estatal se acelerasse indefinidamente para que o setor de bens de capital auto-sustentasse suas taxas de investimento e produção correntes. A reversão da taxa de acumulação de capital, nos setores de bens de produção ligados às empresas estatais, é, portanto, inexorável. A taxa de crescimento corrente da produção de bens de capital, que é, como já vimos, basicamente intradepartamental, tende também a declinar.

O projeto público anunciado no II PND para manter o crescimento industrial da “substituição de importações” de bens de capital e de insumos pesados, tornou-se economicamente inviável mais pelo lado da realimentação dinâmica e das dificuldades de auto-financiamento interno do que por restrições da capacidade de importar. Por outro lado, a diminuição das

importações de bens de capital que se verifica a partir de 1975 não se deve aos efeitos de uma possível “substituição de importações” nem mesmo a restrições impostas pela política de controle do comércio exterior. Deve-se sobretudo à desaceleração econômica e à queda sucessiva das taxas de investimento dos setores privados de material elétrico e de comunicações, têxtil, alimentar, material de transporte e química. (Tavares, 1978, p.118-119)

Terceiro, porque evidentemente haveria um lapso de tempo entre as decisões de investimento e os resultados sobre o crescimento econômico. Assim, “A formulação de planos grandiosos de expansão siderúrgica, que pretendem tornar o Brasil importante exportador de aço na década dos 80, não é solução para o ponto de estrangulamento que hoje se apresenta”. (Singer, jul/set-1976, p.80)

Já em 1974 isto se torna manifesto quando, mantido o ritmo global de acumulação de capital, por força de investimentos maciços na indústria de bens de capital e insumos estratégicos, a produção corrente industrial se desacelera, sobretudo a de bens de consumo, que é a que mais pesa; começa então a produzir-se uma tendência recessiva, com problemas de realização dinâmica crescentes.

As tendências recessivas dos setores de bens de consumo não duráveis são as que aparecem primeiro, dado que a massa de salários que vem crescendo muito menos do que a da produção, quando o ritmo desta se desacelera, entra a declinar por várias razões. Em primeiro lugar, o ritmo do crescimento do emprego urbano não se mantém, já que depende muito pouco da taxa de acumulação da indústria pesada. Em segundo lugar, a indústria de construção residencial entra também a flutuar a partir de 1974 e não consegue manter o ritmo de expansão e de absorção da mão de obra observado até 1973. Finalmente, a taxa de salário não só não acompanhava o crescimento da produtividade da força de trabalho industrial como tende a declinar em termos reais com a aceleração inflacionária que sobrevém já em 1973. (Tavares, 1978, p.93)

Na verdade, os impactos da implementação do II PND seriam apenas de médio e longo prazo e, exatamente por isso, o plano, muito embora incapaz de manter elevadas as taxas de crescimento no curto prazo, não é apresentado como uma estratégia inteiramente equivocada por parte do governo, pelo contrário. Muito embora exista a avaliação de que o II PND seria incapaz de reverter a crise no curto prazo; no longo prazo seriam obtidos resultados positivos quando o país novamente se encontrar na fase ascendente do ciclo econômico comum as economias capitalistas. Assim, “Os efeitos práticos destas medidas, no entanto, só se farão sentir em alguns anos, pois resultam em investimentos de média e longa duração em setores de base”. (Singer, jul/set-1976, p.80)

Quarto, ressalta Conceição Tavares, que o setor de bens de capital, foco da estratégia II PND, era incapaz de gerar uma demanda interna suficiente para manter elevadas as taxas de crescimento interno.

Apesar desse forte investimento e conseqüente crescimento da taxa de acumulação de capital nos setores de indústrias básicas isso foi incapaz de reverter o processo, “(...) a dimensão relativa do setor de bens de capital é insuficiente para que, gerar “demanda autônoma” capaz de realimentar a sua própria demanda e a demanda conjunta de bens de produção. Assim não se pode gerar uma expansão da renda e do emprego capazes de assegurar um ritmo global de crescimento da produção industrial e da capacidade produtiva que se mantenham em equilíbrio dinâmico. (Tavares, 1978, p.97)

Quinto, o II PND seria incapaz de reverter a fase descendente em que se encontrava a economia brasileira, pois o plano estava baseado em hipóteses não realistas de financiamento, apoio social e impactos dos investimentos públicos na economia.

A hipótese de reforçar o “Poder Nacional” ou de desenvolver uma base autônoma técnico-produtiva, através do crescimento auto-sustentado dos setores de bens de produção implica numa modalidade *sui generis* de “capitalismo monopolista de Estado” sem grandes possibilidades reais de sustentação, já que, tanto sua base produtiva quanto sua base financeira e social de apoio são muito estreitas. (Tavares, 1978, p.119-120)

Resumindo, o II PND seria incapaz de reverter, no curto prazo, a fase descendente que a economia brasileira atravessava, pois: (i) forte utilização/dependência de investimentos públicos; (ii) investimentos públicos precisariam ser utilizados em taxas crescentes o que era evidentemente inviável; (iii) os investimentos produtivos realizados teriam ser frutos a médio e longo prazos, no curto prazo os impactos seriam muito poucos; (iv) o foco no mercado de bens de capital era incapaz de gerar uma demanda interna capaz de manter elevadas taxas de crescimento; (v) hipóteses de financiamento do plano não realistas; e (vi) estreita base de apoio social ao plano.

4.5 Avaliação dos Resultados da Implementação do II PND

4.5.1 Abandono do Plano ao longo de 1976: restrições externas e incompatibilidades internas.

A análise sobre o grau de implementação do II PND e as razões pelas quais a partir de 1977 as metas/indicadores tiveram de ser revistas é um ponto bastante discutido por esses autores. Ocorre que, mais uma vez, identificou-se mais de um tipo de análise sobre as reais justificativas para a mudança do discurso oficial e revisão dos indicadores/metas do II PND a partir de 1977.

Conceição Tavares, por exemplo, considera que o argumento de restrições externas à implementação do plano não é verdadeiro, pelo menos até 1977. Isto porque, o agravamento do balanço de pagamentos em conta corrente não teria interrompido a entrada de capitais de risco, nem o afluxo de créditos de fornecedores, pelo contrário. Até 1977, o que existiu foi um crescente endividamento oficial para manter a execução dos projetos de interesse conjunto do Estado e do grande capital internacional.

As únicas negociações que sofreram interrupção até 1977 dizem respeito a setores onde é problemática a concorrência dos grandes grupos internacionais (mineração e siderurgia). Já no setor de energia (elétrica e atômica) onde são maiores as importações requeridas de bens de capital, os projetos não sofreram qualquer solução de continuidade por falta de crédito externo. Isto demonstra, uma vez mais, a insubsistência da hipótese dos “limites externos” ao crescimento. Este se torna problemático sobretudo, devido ao agravamento da “crise interna” por problemas crescentes de compatibilização de interesses contraditórios de grandes grupos frente à reversão das tendências de expansão da economia nacional. Esta, considerada até 1975 como uma “ilha de prosperidade” cercada pela crise internacional, e como “plataforma ideal” de expansão do capitalismo internacional, continuou sendo vista pelos credores como merecedora de confiança. Assim, o cronograma de execução dos grandes projetos, comandados pelo setor público, só tem sido submetido a discussão exacerbada face à dificuldade de se definir, tanto a participação relativa dos empresários nacionais e internacionais, como o esquema de desembolso corrente do Governo, para não mencionar o excessivo otimismo nas projeções de mercado. Só mais recentemente se começou a falar em necessidade de cortes nos projetos considerados estratégicos e no próprio gasto público convencional”. (Tavares, 1978, p.115)

Conceição Tavares destaca também que o problema enfrentado pela economia brasileira durante a implementação do II PND, e que acaba resultando no seu abandono, resulta de problemas econômicos múltiplos que podem ser completamente entendidos, quando se considera a fase descendente do ciclo econômico. Trata-se da combinação interna de esgotamento do ciclo de expansão e externa da crise econômica internacional e, conforme visto, o II PND da maneira como foi estruturado seria incapaz de reverter este processo.

A crise atravessada pela economia brasileira, apresenta manifestações múltiplas, que vão da desaceleração do crescimento industrial aos problemas de balanço de pagamentos, à desordem financeira e à aceleração

inflacionária. Esta situação só é inteligível se tomadas em conjunto as sucessivas manifestações do esgotamento do ciclo de expansão interna coincidindo, com a crise econômica internacional. O predomínio da órbita financeira sobre a produtiva que se verifica no movimento recente do capitalismo internacional fez valer os seus direitos de “senhorio” e conduziu a economia interna ao sorvedouro especulativo e inflacionário, que torna a política econômica nacional impotente para lidar com a conjuntura. (Tavares, 1978, p.189)

Carlos Lessa, por sua vez, destaca que, de fato, houve incompatibilidade entre o equilíbrio das contas externas e contenção da inflação e a manutenção das taxas de crescimento do investimento público. Ou seja, considera a restrição externa como elemento a explicar a crise do plano, mas deve-se ressaltar que não se trata do único elemento e talvez nem seja o mais importante. Conforme sua análise, a incompatibilidade explicaria, portanto, a decisão de praticamente abandonar o II PND nos fins de 1976, muito embora o discurso oficial, como visto, fosse apenas de revisão dos indicadores inicialmente propostos. “A nosso juízo, em algum momento, ao longo de 1976, a Estratégia foi submersa, “envolvida” pelos crescentes problemas do nível tático. Não é fácil, contudo, precisar o momento em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta. Digo objetivamente, porque ao nível apologético das declarações oficiais continua vigente”. (Lessa, 1978, p.83).

A conjugação de objetivos irreconciliáveis também é vista por Luciano Coutinho como a principal característica dos anos em que se tentou implementar o II PND:

Entre 1974 e 1978 a política econômica estiolou-se na tentativa de conjugar objetivos irreconciliáveis. Na primeira fase, entre 1974 e 1976, projetou-se (II PND) um novo padrão de expansão, objetivando-se, de um lado, sustentar as elevadas taxas de crescimento e, de outro lado, reverter a aceleração da inflação e conter o déficit do balanço de pagamentos. Havia, portanto, uma contradição inequívoca entre a política de gasto e investimento público, ambiciosa e expansionista, e a política de crédito e financiamento que deveria perseguir objetivos contencionistas. (Coutinho, 1981, p.77)

A incompatibilidade interna se percebe no fato de que a demanda interna das indústrias de bens de capital, grande foco do plano, dependia diretamente e na maioria das vezes, exclusivamente, da demanda do próprio governo. Pior, o comportamento da demanda e oferta neste caso se dá em saltos e sendo assim, segundo sua visão, as recorrentes revisões dos projetos de governos, responsáveis pela expansão da demanda

neste caso em saltos, fizeram com que os riscos dos projetos de expansão da oferta, neste mercado necessariamente em saltos, crescessem enormemente e, muitos casos, os projetos sequer ocorressem.

(...) Dependência da indústria de bens de capital da demanda interna gerada pelas empresas estatais (...). (Lessa, 1978, p.142) “A diluição em tempo indefinido dos blocos de inversões projetado pelo II PND – patente nas peripécias dos projetos básicos – e a arritmia das ampliações da indústria de bens de capital – realizadas na escala e no tempo propostos pelo II PND – e “descalçadas” pelo atraso e redução dos projetos básicos, impediram a decolagem. A aeronave – novo padrão de industrialização – não decolou. (Lessa, 1978, p.143)

A conclusão de Carlos Lessa, de que mais que uma revisão de indicadores, a partir de 1977, as incompatibilidades internas do plano resultaram em seu abandono baseia-se, principalmente, em uma pesquisa feita diretamente com os dirigentes de empresas nacionais.” Finalmente, em 1976 – o ano da desilusão – ouvimos dirigentes de empresas nacionais do setor localizar no circuito financeiro e seu estímulo pela política econômica a fonte de suas dificuldades, bem como explicitar sua impotência em relação ao arbítrio governamental na definição dos esquemas de financiamento das empresas estatais”. (Lessa, 1978, p.142).

Não adianta, para recuperar credibilidade, invocar que não era uma meta, mas sim um indicador a ser logrado com pragmatismo responsável. A partir de uma confissão de incerteza – e essa foi a leitura empresarial dos cortes – qualquer mazela e disfunção tem um culpado ideal – o governo. (Lessa, 1978, p.170)

Segundo o autor, o pacto Estado com indústria nacional se rompe em 1976 “É visível que a quebra do Estado / fabricantes nacionais de máquinas e equipamentos aconteceu em 1976. Até lá, ambos acreditaram na viabilidade do II PND. Marcharam juntos, animados por uma premissa que a história mostrou ser mítica – a construção da Nação-Potência depende do sujeito Estado”. (Lessa, 1978, p.142)

Na avaliação de Carlos Lessa, essa ruptura do pacto do II PND poderia ter sido inicialmente prevista. O elemento chave do II PND, forte participação do Estado, principalmente, por meio de estatais era bastante suscetível a conjunturas econômicas. No momento em que as pressões do balanço de pagamentos e das taxas de inflação obrigaram o governo a rever investimentos e controlar os preços das estatais, se mostrou a grande limitação à implementação do II PND.

Por conseguinte a premissa-chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para, por um ato de vontade, liderar um novo Padrão de Industrialização e “equilibrar” a Organização Industrial, não se mantém frente ao padrão possível de financiamento das estatais. Este padrão revela medulares articulações existentes na economia brasileira que apresentam a plenitude de sua rigidez no descenso do ciclo. Deixa pequeno espaço para o objeto da Nação-Potência.

A limitação estrutural acima descrita aparece a uma primeira leitura como uma incompatibilidade entre a Estratégia e a condução tácita da política econômica. Esta incompatibilidade torna-se mais profunda e mais patente quanto mais avançado está o descenso cíclico. A política de estabilização rebate sobre as empresas estatais: por um lado são preconizados cortes fiscais; por outro aplicam-se limites aos reajustes de preços dos bens e serviços de produção pública. (Lessa, 1978, p.159-160)

Assim, a tentativa de buscar o “reequilíbrio” das contas externas repercutiu de imediato sobre as empresas estatais. José Serra, escrevendo já em 1981, destaca que “na prática, o II PND foi parcialmente desativado a partir de meados de 1976 devido fundamentalmente à adoção de uma política antiinflacionária de natureza contencionista”. (Serra, 1981, p.121)

Carlos Lessa, na mesma linha, ressalta que as limitações impostas às estatais fizeram com que, já a partir de 1976, fossem adotadas restrições cada vez maiores às importações do setor público, tendo havido uma redução de 25% sobre as importações oficiais de 75. Tais restrições culminaram no “desaquecimento” econômico, uma vez que significam o corte e adiamento de projetos do II PND. De outro lado, obrigaram as estatais a buscar cada vez mais créditos de fornecedores e/ou empréstimos em moeda para cobertura de seus projetos.

Estamos em 1976 e não em 1974; desaquecida a euforia do milagre, a confiança na Estratégia para o pleno desenvolvimento desgastada pelo cotidiano de projetos proclamados e sucessivamente procrastinados pelas oscilações táticas da política econômica impotente ante a aceleração inflacionária, e desequilíbrios das contas externas, pela descoberta de menor raio de manobra para negociações externas, pela frustração de empresas que ampliaram capacidade na suposição da preservação do milagre reforçada pelo II PND, pela crescente percepção do autoritarismo no Estado descolado da Sociedade e da Economia. Neste contexto o anúncio de uma segunda edição do II PND não tem o mesmo êxito editorial da primeira. Obra de momento, não mais conquista leitores crédulos; pelo contrário, sua sobre-imposição reforça a desconfiança. (Lessa, 1978, p.167)

Assim, conclui que:

Devemos observar que de certa forma o II PND foi prisioneiro de sua retórica abrangente ou desmedida ambição. Defendendo prioridades setoriais, locacionais e de fortalecimento da empresa nacional, defrontou-se, freqüentemente, com a impossibilidade de manejar o triplice critério. As diretivas de desconcentração e prioridade à indústria de bens de capital foram muitas vezes o argumento para permitir a entrada de filiais estrangeiras com maior poder de competição, enfraquecendo empresas de bens de capital já instaladas. Como alternativa, em alguns casos se viram compelidas a ampliações desmedidas de capacidade em uma fase recessiva. (Lessa, 1978, p.177)

Fica claro, portanto, que na avaliação desses autores a implementação do II PND, senão inteiramente abandonada em meados de 1976, foi inteiramente revista e muitos de seus projetos sequer saíram do papel. Interessante notar ainda que, muito embora a restrição de capital externo seja considerada como justificativa, trata-se apenas de uma delas e em muitos casos, por exemplo, para Conceição Tavares é vista com grandes ressalvas.

Na realidade, é a forte participação do governo, tanto através de financiamentos como pela demanda por meio das estatais, a principal razão pela qual o projeto II PND fracassou. No momento em que as pressões inflacionárias e de balanço de pagamentos obrigaram o governo a reduzir gastos ficaram comprometidos, muitos dos projetos de financiamento do plano e também a própria demanda de bens de capital, formada basicamente pelo consumo das próprias estatais. Estas últimas obrigadas a cortar gastos e a controlar seus aumentos de preços perderam, de imediato, sua capacidade de compra.

4.5.2 Principais críticas: financiamento dos projetos, endividamento externo e o “banquete” do II PND.

Neste ponto será feita uma análise do que foi identificado como as principais críticas feitas aos resultados da decisão de implementar o II PND, independentemente do plano ter sido praticamente abandonado a partir de 1977, como visto acima.

A forte participação do capital externo é vista com grandes ressalvas por esses autores, tanto pela possibilidade de perda da soberania nacional como pelos impactos no endividamento externo. “Vale observar que, a canalização da poupança privada voluntária para financiar o investimento não se realizou, sendo que o financiamento

necessário ficou por conta de fontes externas, internacionais ou estatais, estas a taxas de juros subsidiadas”. (Serra, 1981, p.121)

Este tipo de avaliação é bem clara no trabalho de Carlos Lessa que, além desses pontos, destaca que as negociações do modelo tripartite eram bastante difíceis e também por isso houve atraso em muitos dos projetos do II PND.

À busca de capitais de risco no exterior através de joints é afanosa. A relação de peripécias atrás apresentada mostra o árduo que é conduzir negociações externas para associações, caso se deseje preservar soberania. Aquela idéia de que, frente a uma multipolaridade, o Brasil – ilha de prosperidade – encontraria espaço para obter vantajosas associações não se revelou fecunda até 1976. Posteriormente, algumas associações frutificaram – Albrás (com Tucuruí por nossa conta), Tubarão (com uma joint paritária), etc. No mínimo o II PND descobriu que as negociações eram muito mais duras do que inicialmente imaginadas. Isto adiou e adia projetos que a indústria nacional de bens de capital havia lançado otimisticamente em sua carteira de encomendas futuras. (Lessa, 1978, p.157)

O tipo de endividamento externo, sobretudo após 1976, é também foco de grandes críticas, pois consiste apenas no refinanciamento das dívidas anteriores, conforme analisa Conceição Tavares. Dessa forma, o endividamento tem efeito estéril, uma vez que não significa ampliação da poupança externa, nem tampouco aumento da capacidade de importações do país.

O crescimento do endividamento a partir de 1976 é inteiramente estéril, do ponto de vista real. Isto é, não corresponde, por qualquer conceito, à famosa “poupança externa”, já que coincide com a desaceleração da taxa de investimento e com a diminuição da demanda de importações por bem de capital e insumos complementares à produção interna. Em outras palavras, a dívida externa torna-se estéril do ponto de vista das necessidades de importação e cumulativa do ponto de vista financeiro”. (Tavares, 1978, p.125-126)

Conceição Tavares, como visto acima, discorda da avaliação de que a crise do balanço de pagamentos a partir de 1976 seja imposta exclusivamente por limites externos ao crescimento, segundo sua visão:

“Na verdade, toda a dívida externa financeira recente pode ser considerada como um mecanismo “fictício de acumulação de capital financeiro que permite a transferência intercapitalista de lucros a favor dos banqueiros internacionais que para aqui dirigem o seu excesso de “liquidez internacional”, movidos pelo diferencial entre juros internos e juros externos que torna atraente o mercado financeiro brasileiro”. (Tavares, 1978, p.126)

Esta avaliação é bastante semelhante a que foi denominada por Carlos Lessa como o “o banquete do II PND”. Segundo sua análise o setor financeiro, não prioritário dentre os grandes objetivos do II PND, foi o grande beneficiado com a implementação do plano.

Onde estava o banquete? Todo o “mundo” sabia: logo “ali na esquina”, no circuito financeiro. Que uma parcela ponderável, provavelmente principal dos lucros auferidos em lucrativas atividades não prioritárias encontrou sua frente de aplicação no circuito financeiro não resta a menor dúvida. O “ali na esquina” se traduz a um espantosa multiplicação de ativos financeiros – títulos de crédito do todo tipo, aplicações no open etc. Existem amplíssimas evidências de que para ali os lucros se encaminharam e “ali na esquina” os lucros se multiplicaram. Em 49 balanços de grandes empresas – 31 estrangeiras e 18 nacionais – apenas 10 empresas – 5 estrangeiras e 5 nacionais – tiveram lucros operacionais superiores aos lucros não operacionais (124). Que é um banquete, não há dúvida. A taxa de juro média no Brasil foi sempre positiva e superior à taxa de juro no mercado internacional. Logo, um banquete para os lucros dos setores não prioritários. Tão atraente que cabe a observação: é bom ser não prioritário em tempos do II PND. (Lessa, 1978, p.186-187)

(...)

O setor financeiro privado viu-se na reversão cíclica no lugar principal da mesa. Em posição privilegiada em relação às operações do open market e diretamente articulado com o mercado financeiro internacional, o setor financeiro privado colhe benefícios crescentes da atividade financeira-especulativa do período. (Lessa, 1978, p.207)

A especulação financeira também é analisada por Luiz Gonzaga Belluzzo. O autor ressalta que naquele momento o Brasil oferecia uma grande oportunidade para esse tipo de aplicação por meio dos títulos governamentais. “Ora, o mercado aberto, que inicialmente foi concebido como um instrumento de controle monetário, passou então a servir de campo de aplicação de curto prazo dos recursos dessas empresas (inclusive os bancos) que permaneciam ociosos em suas caixas”. (Belluzzo, 1978, p.77)

O autor ressalta que o instrumento criado, inicialmente, com os objetivos de controlar a liquidez introduziu um problema no sistema. Na medida em que as empresas passaram cada vez mais a direcionar seus recursos, muitos oriundos de empréstimos do próprio governo, para compra desses títulos e pressionando pela redução dos prazos de resgates. De outro lado, o governo, viu-se obrigado, frente à expansão no mercado de quase-moeda, a continuamente enxugar a liquidez nesse mercado e para tanto elevar continuamente as taxas de juros nesse mercado. O que evidentemente aumentava a especulação financeira, pois o ganho destes títulos era elevado, garantido e com o menor risco da economia.

Portanto, praticamente, o governo transformou os mecanismos de controle da liquidez em mecanismos de especulação financeira. Não se tratava mais de um controle do volume de dinheiro ou de crédito disponível na economia, mas criou-se um sistema de elevar a velocidade de circulação da moeda através da operação desses títulos financeiros, títulos públicos com correção monetária e com liquidez garantida. (Belluzzo, 1978, p.77)

Simultaneamente, os desequilíbrios do balanço de pagamentos e a queda das taxas de exportações exigiram, dado o nível de endividamento externo pré-existente, que o país acelerasse a busca de recursos no exterior para poder cobrir seus déficits de transações correntes. Ocorre que esse fato introduziu uma pressão adicional sobre os meios de pagamento interno e conseqüente aumento das taxas internas de juros, aumentando o espaço existente para especulação financeira e endividamento interno.

Na medida em que entravam recursos externos adicionais, numa velocidade maior do que saíam para poder fazer face às importações ou aos próprios pagamentos financeiros da dívida (e isto está condensado no processo de rápido crescimento das reservas brasileiras), o governo era obrigado a reforçar o mecanismo de enxugamento da liquidez) que considerava excedente no mercado e, portanto, a colocar títulos adicionais da dívida pública, oferecer taxas de desconto mais altas (o que significava simultaneamente taxas de juros mais altas) aumentando, pois, o volume da dívida interna. Assim, depois de um certo período – e esse é o problema que hoje se enfrenta na administração da dívida interna, cresceu desmesuradamente não só o volume de resgates e de juros que o governo tem de pagar pela dívida interna já contraída mas, (como a dívida interna funciona também como mecanismo de transmissão da entrada de recursos internos para dentro da economia), aumentou o volume de letras que o governo tem de colocar a cada licitação, elevou o nível da taxa de juros e diminuiu o prazo de resgate dessas letras. (Belluzzo, 1978, p.77-78)

Assim, tanto o uso de instrumentos monetários inadequados como a urgência por recursos externos fez com que o governo fosse obrigado a sancionar o movimento financeiro especulativo.

Portanto, do meu ponto de vista, face a esses problemas de política monetária e sobretudo financeira (porque esse é um problema financeiro e não monetário *strictu sensu*), a política monetária está prisioneira do próprio mecanismo que criou. E esse mecanismo é incrivelmente complicado e diabólico, porquanto passa pela relação que a dívida externa tem com a dívida pública interna.

Essa articulação da dívida externa com a dívida interna, com a taxa de juros elevada, com a estrutura de débito interna que se torna cada vez mais uma estrutura de dívida de curtíssimo prazo, de modo que as pequenas e médias empresas, pelo menos, ficam extremamente vulneráveis a qualquer contração da liquidez, essa articulação torna-se cada vez mais perigosa, rebatendo sobre a impossibilidade de o governo rebaixar a taxa de inflação. (Belluzzo, 1978, p.79)

Tendo em vista a forte especulação financeira, a velocidade de crescimento da dívida externa após 1974 foi muito além das necessidades de financiar a expansão da capacidade produtiva doméstica e compra de matérias primas.

Diante desse cenário, João Manoel Cardoso de Mello questiona a razão “Por que não quer o governo baixar a taxa interna de juros?”. Segundo o autor, o elevado endividamento externo é explicado pela necessidade de se atender ao serviço da dívida externa, deixando o caráter retro-alimentador positivo da dívida que culminaria em uma grave crise financeira.

Então, a taxa de juros interna tem que ficar num patamar superior à taxa de juros do mercado internacional, para obrigar as empresas a tomarem dinheiro fora, para tornar mais atrativa a tomada de dinheiro lá fora. Assim, este país se transforma hoje num paraíso de especulação a nível mundial. Esta é que é a verdade”. (MELLO, João Manuel, 1978, p.98)

Pedro Malan observa que a partir de 1974, quando as importações cresceram 102%, a intensidade com que o Brasil utilizou-se de endividamento externo, colocou a conta de capital no centro de qualquer discussão sobre o desequilíbrio externo. Já, em 1976, as condições dessa conta deixavam claro que existiam sinais de esgotamento da capacidade de endividamento a curto prazo, no entanto, verifica-se uma certa insensatez por parte das autoridades econômicas.

Na visão do autor, o que ocorreu, após 1974, foi uma priorização dos investimentos para o plano de substituição de importações de insumos básicos e bens de capital e para o aumento da exportação de *tradables* (II PND), ficando ao sucessor a responsabilidade de sustentar a confiança dos credores externos na capacidade de pagamento da dívida. Os empréstimos públicos tinham elevados subsídios financiados através do tesouro ou via externa, respectivamente considerados a “mãe” do déficit fiscal e o responsável pelo aumento da fragilidade externa. Assim, a tarefa de racionalizar e compatibilizar o excesso de endividamento externo ficou postergada tornando-se a “herança” dos sucessores.

No início da década de 80, o Brasil já era, dentre os países em desenvolvimento, o principal devedor no mercado internacional de capitais. A dívida pública e privada (respectivamente 69% e 31% do total) chegou a US\$ 68 bilhões, cerca de 28% do PIB de 1981 e 3 vezes superior ao volume de exportações daquele ano. Os

gastos com amortizações e juros foram superiores a US\$ 16 bilhões, mais de 2/3 do valor das exportações. Toda essa situação era agravada pelo perfil da dívida total, cerca de 70% contratados a taxas de juros flutuantes.

Tudo isso resultou que nos fins da década de 70: “A restrição imposta pelo balanço de pagamentos é de tal ordem que a economia como um todo está sendo “administrada” em função do setor externo (...)” (Malan, 1982, p.15)

As constatações acima feitas mostram que a especulação financeira foi o principal ônus do II PND. Os desequilíbrios financeiros do governo, agravados pela decisão de se implementar o plano, fizeram com que a medida em que o endividamento externo se agravava, as distorções econômicas internas exigiam aumentos dos subsídios governamentais e crescentes endividamento do Estado, que, por sua vez, resultavam em uma aceleração da inflação.

Conclusão

As constatações feitas nos capítulos anteriores deixam claro que a década de 70 foi marcada por um forte antagonismo entre os economistas. Ao longo dos capítulos foram relacionadas as principais discussões econômicas, não fazendo sentido, portanto recapitulá-las todas aqui. Nesta conclusão serão apenas apresentados apenas os cinco principais resultados desta pesquisa. Senão vejamos.

O primeiro importante resultado da pesquisa foi demonstrar que não existiu, efetivamente, uma controvérsia entre as razões para a crise enfrentada pela economia brasileira a partir de 1974, pelo contrário. Tanto os defensores da estratégia II PND, como aqueles que a criticaram, concordam que o crescimento alcançado entre os anos de 1968-73 havia se esgotado. Além disso, concordam que o crescimento daqueles anos não foi capaz de atenuar os problemas de desigualdade social existentes no país.

Não há que se falar, portanto, em uma controvérsia entre aqueles que atribuem à crise econômica um problema estrutural da economia brasileira apenas agravado pelo choque externo *versus* aqueles que atribuem à crise um caráter meramente conjuntural, resultante exclusivamente dos efeitos do aumento do preço do petróleo.

O que existiu, de fato, foi uma posição unânime de que a crise econômica interna foi apenas agravada pelos efeitos do cartel da OPEP. É evidente que há diferenças nas análises desenvolvidas pelos economistas naquele momento, no entanto, elas estão muito mais relacionadas aos possíveis efeitos da implementação da estratégia II PND e, em seguida, aos reais impactos desta estratégia a curto e médio prazo, que outras possíveis estratégias para o enfrentamento da crise.

Deve ser ressaltado que existiram, sim, duras críticas ao II PND, dentre outras, falhas como a inexistência de programas de contenção da demanda, excesso de amplitude e euforia em relação às metas do plano, inexistência de um programa estruturado de melhoria da distribuição de renda pessoal, falta de especificação das fontes de recursos, fracos impactos no curto prazo e interesses de busca por legitimidade política. No entanto, e este é o segundo resultado desta pesquisa, em nenhum momento

foram apresentadas propostas alternativas à estratégia desenvolvimentista adotada pelo governo Geisel.

Ou seja, até mesmo os economistas críticos do II PND concordam que o problema enfrentado pelo país naquele momento era estrutural, portanto, estão de acordo com o diagnóstico feito no II PND. Toda a crítica realizada ao plano refere-se ao que consideram ser características excessivamente fantasiosas e irresponsáveis. Em outras palavras, existem muitas críticas, mas nenhuma delas aponta outra saída para o país frente a crise econômica enfrentada a partir de 1973.

Esses dois primeiros resultados permitem concluir que, a despeito de haver um grupo de economistas com uma posição de forte contestação ao regime político, não havia, por parte desses mesmos críticos, uma proposta alternativa de desenvolvimento econômico para o país. Conclui-se, assim, que não existiu uma ruptura radical com as propostas do II PND, muito embora, vale mais uma vez repetir, existissem críticas, principalmente, quanto à implementação.

O terceiro resultado foi identificar a existência de uma defesa pública do II PND realizada por Mário Henrique Simonsen. Não obstante existam indícios de que havia uma controvérsia entre Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso e que a decisão de implementar o II PND teria demonstrado a vitória do segundo, foram encontrados artigos em que Simonsen defende, veementemente, a estratégia desenvolvimentista adotada pelo governo; mesmo diante de um quadro de grave instabilidade econômica com fortes pressões inflacionárias e desequilíbrios do balanço de pagamentos.

É certo que essa defesa pública do plano provavelmente está relacionada ao fato de que Mário Henrique Simonsen fazia parte da equipe econômica no momento em que o II PND foi implementado. De qualquer forma, o resultado da pesquisa demonstra que, pelo menos publicamente, Simonsen defendia a inexistência de contradições entre o II PND e a necessidade de ajuste das contas externas e controle das pressões inflacionárias. Tanto assim que, como visto, em artigo escrito já em 1977, chega a afirmar concretamente que o II PND tinha sido uma estratégia acertada e que os ajustes de contenção de demanda não significava tampouco o abandono do plano.

O quarto resultado foi identificar que Eugênio Gudín, um dos grandes economistas liberais brasileiros, também endossa o II PND, um plano altamente estatizante.

Por fim, o quinto resultado da pesquisa, muito embora não seja novo, pois o próprio autor admite que ao longo de sua produção acadêmica mudou radicalmente suas crenças, é a apologia que Roberto Campos, mais tarde, um conhecido economista liberal, faz das vantagens do regime político fechado conduzido pela tecnocracia-desenvolvimentista. Posição que naquele momento defendia, principalmente, para países subdesenvolvidos com fortes demandas sociais como era o Brasil à época da implementação do II PND e que, provavelmente, estava relacionada ao fato de que ele também estava ligado ao governo militar.

Bibliografia

AGUIRRE, Basília M. e SADDI, Fabiana C. (1997) Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro, v.17, n.4, p.78-98, out-nov.

BACHA, Edmar Lisboa. (1977) Issues and evidence on recent brazilian economic growth. **World Development**, v.5, n1/2, p.47-67, jan-fev.

BARROS DE CASTRO, Antonio. (1975) A crise atual à luz da evolução capitalista do pós-guerra – notas para discussão. **Estudos Cebrap**, São Paulo, v.11, p.6-33, jan.-mar.

BARROS DE CASTRO, Antonio. e PIRES DE SOUZA Francisco (1985) **A Economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.12-95. (Coleção Estudos Brasileiros, v. 91).

BARROS DE CASTRO, A. (1999) Entrevista. In: MÂNTEGA, G.; REGO, J.M. **Conversas com Economistas Brasileiros II**. São Paulo: Editora 34, p.155-182.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (1978) Políticas econômicas e sociais e desenvolvimento recente. **Tibiriçá**, São Paulo, v.5, n°9, p.70-90, jul.-dez.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, (1997) Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964. In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes. p. 71-106.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (1995) **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 480 p.

BIRDEMAN, C.; COZAC, L.F.; REGO, J.M. (1996) **Conversas com economistas brasileiros**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, p.10-13.

BONELLI, Regis; WERNECK, Dorothea F.F. (1978) **Desempenho industrial: auge e desaceleração nos anos 70**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, n.28, p.167-225. (Indústria: política, instituições e desenvolvimento).

BRASIL, (1974) **II plano nacional de desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 dezembro de 1974**. DOU de 6 de dezembro de 1974, 149 p.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. (1980) Crise Inflacionária e Alternativas de Política Econômica. **Tibiriçá**, São Paulo, v.7, nº 13, p.20-32, jul.-out.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (1997) Interpretações sobre o Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes. p. 17-69.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1981) A Política Econômica Endógena. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.1, nº1, p.135-143, jan.-mar. 1981.

CAMPOS, Roberto. (1996) Entrevista. In: BIRDEMAN, C.; COZAC, L.F.; REGO, J.M. (Org.). **Conversas com economistas brasileiros**. 2ª ed. São Paulo: Editora 34, p.31-60.

CAMPOS, Roberto. (1972) Desenvolvimento econômico e político da América Latina: uma difícil opção. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v.26, n.4, p. 45-56, out.-dez.

CAMPOS, Roberto. (1976a) Arrancada e colapso: a peripécia dos países em desenvolvimento. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. cap.2, p.23-38.

CAMPOS, Roberto. (1976b) Atitudes Político Sociais e sua influência no Modelo Brasileiro. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. cap.3, p.39-46.

CAMPOS, Roberto. (1976c) A experiência Brasileira de Planejamento. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. cap.4, p.47-78.

CAMPOS, Roberto. (1978) A Transformação Estrutural. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.35, n.262, p. 1-12, jul-ago.

CHACEL, Julian Magalhães. Mário. [fgv.br/epge/home/MestradoeDoutorado/ prof/simonsen-05.cfm](http://fgv.br/epge/home/MestradoeDoutorado/prof/simonsen-05.cfm) visitado em 10 de setembro 2003

COUTINHO, Luciano. (1981) Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.1, n.1, p.77-100 jan.-mar.

DELFIN NETO, Antonio. (1970a) A lógica do desenvolvimento. **Digesto Econômico**, São Paulo, n.213, p.18-21, maio-jun.

DELFIN NETTO, Antonio. (1970b) A lógica e o desenvolvimento. **Revista de Finanças Públicas**: do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Brasília, p.2-3, jul.

DELFIN NETTO, Antonio. (1970c) A alegria da irresponsabilidade. **Revista de Finanças Públicas**: Conselho Técnico de Economia e Finanças, Brasília, p.2-3, nov.

DHBB. Verbetes temático GEISEL. [.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_1.asp](http://cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_1.asp) visitado em 20 de setembro de 2003. (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro)

FARINA, Boaventura. (1975) As expectativas do milagre brasileiro. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, nº243, p.3-16, maio-jun.

FAUSTO, Boris. (1994) Regimes autoritários do século XX. In: _____. **História do Brasil**. São Paulo, Edusp. 656 p.

FISHLOW, Albert. (1972) Brazilian size distribution of income. **American Economic Review**, v.62, n.2, p.391-402, maio.

FISHLOW, Albert. (1974) Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 7, jan.-mar.

GASPARI, Elio (2001) O homem que não lia ficção. jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2001/11/09joreco20011109006.html. visitado em 29 de agosto de 2003.

GEISEL, Ernesto. (1974) Pronunciamento do Presidente da República na reunião ministerial de 10 de setembro de 1974. In: BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 dezembro de 1974**. DOU de 6 de dezembro de 1974, 7 p.

GONÇALVES, Reinaldo; DAVID, Maurício Dias. (1982) A produção acadêmica nas principais revistas de economia: balanço de uma década. **Literatura Econômica**, Rio de Janeiro, v.4, n.3, p.283-308.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. (1999a) Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON Anita. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. p. 41-66. (Debates Economia nº 277).

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Júlio Manuel. (1999b) II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON Anita. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. p. 67-102. (Debates Economia nº 277).

GUDIN Eugênio. (1974) O Brasil na atual conjuntura mundial. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.31, n.239, p. 5-6, set.-out.

GUDIN, Eugênio. (1971) Capitais estrangeiros: política obtusa. In: _____. **Reflexões e Comentários (1970-1978)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p.194-195. (cap. 5 – problemas econômicos nacionais).

GUDIN, Eugênio. (1972) A distribuição de renda no Brasil. In: _____. **Reflexões e Comentários (1970-1978)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p.204-205. (cap. 5 – problemas econômicos nacionais).

GUDIN, Eugênio. (1975) A Taxa do Milagre. In: _____. **Reflexões e Comentários (1970-1978)**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. p.235-236. (cap. 5 – problemas econômicos nacionais).

JAGUARIBE, Hélio. (1978) O modelo político e a estrutura econômico-social brasileira. **Tibiriçá**, São Paulo, v.5, n.9, p.118-149, jul-dez.

LANGONI, Carlos G. (1973) **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 315 p..

LESSA, Carlos. (1977) Visão Crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento. **Tibiriçá**, São Paulo, v.2, n.6, jan-mar.

LESSA, Carlos. (1978) **A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso**. Rio de Janeiro, 291 p. (Tese para concurso de professor titular UFRJ).

LOUREIRO, Maria Rita. (1997) **Os economistas no governo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 178 p.

MALAN, Pedro Sampaio. (1982) O problema da dívida externa. In: TAVARES, Maria da Conceição; DAVID, Maurício Dias (org.). **A economia política da crise problemas e impasses da política econômica brasileira**. Rio de Janeiro: Vozes; Achiamé. p.9-24.

MALAN, Pedro Sampaio; BONELLI, Regis. (1976) Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.353-406, ago.

MALAN, Pedro Sampaio; LUZ, José Alfredo da. (1977) O desequilíbrio do balanço de pagamentos: retrospectos e perspectivas. In: CARNEIRO Dionísio Dias (Org.). **Brasil: dilemas da política econômica**. Rio de Janeiro: Campus. cap. 2, p.33-59.

MALAN, Pedro; BONELLI Regis. (1977) The brazilian economy in the seventies: old and new developments. **World Development**, v.5, n.1/2, p. 19-45, jan-fev.

MANTEGA, Guido. (1997) O pensamento econômico brasileiro de 60 a 80: os anos rebeldes. In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes. p. 107-157

MELLO, João Manuel Cardoso de. (1978) Aspectos financeiros da conjuntura recente. **Tibiriçá**, São Paulo, n.9, p. 91-116, jul.-dez.

NURKSE, Ragnar. (1964) A teoria do comércio internacional e a política de desenvolvimento. In: ELLIS, Howard. S. (org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. cap.9, p.271-316.

PEIXOTO, João Baptista. (1975) **Conquistas de uma década**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército. p.33-43

RANGEL, Ignácio. (1981) A questão financeira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.1, n.1, p.31-39, jan.-mar.

ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1964) Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H. S. (org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. cap.3 p.74-99.

SERRA, José. (1981) Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. p.69-138, jul.

SILVA, Adroaldo Moura da. (1979) Evolução recente da economia brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.9, n.3, p.7-60.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1974) O Brasil e os desafios internacionais. **Digesto Econômico**, São Paulo, n.239, p.7-16, set.-out.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1975a) O exemplo da OPEP. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, n.244, p.3-9, jul.-ago.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1975b) O Brasil e os investimentos estrangeiros. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, n.243, p.17-24, maio-jun.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1976a) O modelo brasileiro de desenvolvimento. In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique.. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. cap.1, p.1-22.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1976b) Os desafios do desenvolvimento In: CAMPOS, Roberto; SIMONSEN, Mário Henrique.. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio. cap.8, p.175-210.

SIMONSEN, Mário Henrique. (1977) Regime de austeridade. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.34, n.239, p.9-14, set.-out.

SINGER, Paul. (1973) As contradições do milagre. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n.6, p.59-77, out.-dez.

SINGER, Paul. (1976a) **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 167 p.

SINGER, Paul. (1976b) A evolução da economia brasileira: 1955-1975. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n.17, p.61-83, jul.-set.

SOUZA, Carlos A. Herbert de. (1977) **O Estado e o desenvolvimento capitalista no Brasil: a crise fiscal**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

TAVARES, Conceição. (1972) Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Ensaio sobre Economia Brasileira**. p.29-124.

TAVARES, Conceição. (1978) **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro. 192 p. (tese para concurso de professor titular UFRJ).

TAVARES, Conceição. (1980) Crise inflacionária e alternativas de política econômica. **Tibiriçá**, São Paulo, v.7, n.13, p.7-20, jul.-out.

TAVARES, Maria da Conceição (1997) Depoimentos. In: LOUREIRO, Maria Rita (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes. p. 228-371

TAVARES, Maria da Conceição. (1977) Conflito no seio das classes dominantes. **Tibiriçá**, São Paulo, v.2, n. 6, p. 154-158, jan-mar.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (1975) As nações emergentes no mundo moderno. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, n.244, p.9-14, jul.-ago.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (1978) **Brasil: a solução positiva**. São Paulo: Abril-Tec. 238 p.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. (1998) A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**. Rio de Janeiro. v.18, n.2, p.133-147, abr-jun.

VERMULM, Roberto. (1985) O II plano nacional de desenvolvimento. In: VERMULM R. **Os planos de desenvolvimento no Brasil**. Brasília, Universidade de Brasília. p. 159-201. (Dissertação de Mestrado).

WELLS, John; SAMPAIO, J. (1973) Endividamento externo, etc.: uma nota para discussão. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n.6, p.37-55, out.-dez.