

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**2º PND REVISITADO: DIFERENTES VISÕES
ACERCA DO PLANO**

VANESSA BARROSO DA SILVA HUBACK

Matrícula nº 110052466

Email: vanessa_huback@hotmail.com

ORIENTADOR: Prof. Fábio de Silos Sá Earp

Email: fsaearp@gmail.com

DEZEMBRO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**2º PND REVISITADO: DIFERENTES VISÕES
ACERCA DO PLANO**

VANESSA BARROSO DA SILVA HUBACK

matrícula nº 110052466

ORIENTADOR: Prof. Fábio de Silos Sá Earp

DEZEMBRO 2014

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do(a) autor(a).

Dedico este trabalho aos meus pais Fatima e Wilson, que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando e sendo meu exemplo de dedicação, generosidade, caráter e honestidade.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me abençoado todos esses anos e ter guiado minha vida com muita luz, me dando forças principalmente nesses quatro anos de graduação.

À minha mãe, Fatima, que desde pequena me ensinou a batalhar pelas minhas conquistas e me apoiou em todas as escolhas que fiz até hoje. Que é a minha melhor amiga e companheira nesses vinte e três anos, e que foi a melhor professora que eu poderia ter. Ao meu pai, Wilson, que me ensinou a ter disciplina e a dar valor às oportunidades que a vida nos dá, a ser honesta e trabalhadora, mas acima de tudo, a ajudar sempre o próximo. À minha avó Chiquita (*in memoriam*) que me incentivou a gostar de escrever desde pequena e a ser generosa e boa com todos. Ao meu companheiro e amigo Carlos Alexandre, que me apoiou nesse ano difícil e foi um excelente professor de Estatística.

Ao meu orientador e professor Fábio Sá Earp, que me ensinou quase tudo que sei de Economia Brasileira e fez despertar em mim a paixão por essa área fascinante da Economia, pela qual inclusive já fui monitora. Agradeço também aos professores Carlos Pinkusfeld e Luiz Carlos Prado por terem aceitado participar da minha banca e por terem sido ótimos professores nas disciplinas de Contabilidade Social e História Econômica Geral.

Às minhas madrinhas Kátia e Vera, que sempre estiveram presentes na minha vida e me apoiaram desde sempre. Ao meu padrinho Sérgio e à minha comadre Dina, que me auxiliaram especialmente nos dois últimos anos, estando sempre de portas abertas para me receber durante a semana.

À minha amiga Anna Luiza de Paula, que sempre me apoiou nas minhas escolhas acadêmicas e pessoais. Às minhas companheiras de CATE, Patrícia Conte e Tathiana Dias, que nesse ano de 2014 foram fundamentais na minha vida. A todos os meus colegas de 2010.2 e também aqueles que não eram do meu período, mas com os quais tive o prazer de conviver ao longo desse tempo.

Aos meus colegas da Eletrobrás: Alessandro Couto, Bruno Leão, Rodrigo Canavez, Lucas D'Oliveira e Isabel Vargues, que sempre foram gentis comigo e me passaram muito conhecimento nos meus seis meses de estágio. À minha amiga Thaís D'Alessio, que foi extremamente companheira tanto na FIRJAN quanto no IE.

A todos os professores do Instituto de Economia da UFRJ, pelo carinho e dedicação que tiveram comigo nesses quatro anos que mudaram a minha vida. Em especial, Eduardo Bastian, Lúcia Kubrusly, Leonarda Musumeci, Renata La Rovere, Reinaldo Gonçalves e René Carvalho. Não poderia de agradecer também aos queridos operadores da xerox Luiz André Vaz, Guilherme Caetano e Alexandre Mendonça, que sempre me ajudaram a encontrar materiais e muitas vezes guardaram livros para mim.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é retomar as diferentes visões dos economistas acerca do II PND, último plano consistente de desenvolvimento industrial realizado no Brasil. Numa conjuntura extremamente desfavorável, foi adotada uma estratégia extremamente audaciosa, o que gerou muitas críticas em relação à viabilidade do plano e seus impactos sobre a economia brasileira naquele momento. Para os defensores do II PND, esta seria a única solução possível para o país continuar seu modelo de desenvolvimento baseado no crescimento acelerado, através da diversificação industrial e autossuficiência energética, tendo a crise do petróleo apenas acelerado a sua implantação. Já os críticos do plano se dividem em dois grupos principais. O primeiro conjunto de autores questionam as metas audaciosas e a ausência de políticas eficientes para resolver os problemas sociais. Enquanto isso, para os economistas do segundo grupo, a economia brasileira estava em fase descendente e, portanto, o II PND seria ineficaz para reverter a crise. Por fim, temos a análise crítica de Santos e Colistete (2009) sobre a estratégia adotada pelo plano, que mostra a inconsistência do plano através de uma análise quantitativa. O grande ônus do II PND foi o aumento no endividamento externo, que contribuiu significativamente para os graves desequilíbrios enfrentados pelo Brasil nas décadas seguintes.

ABSTRACT

The main goal of this work is to resume the different views of economists about the II PND, last consistent plan of industrial development in Brazil. In an extremely unfavorable situation, an extremely bold strategy was adopted, which generated a lot of criticism regarding the plan's feasibility and its impact on the Brazilian economy at that time. For the defenders of the II PND, this would be the only possible solution for the country to continue its development model based on rapid growth through industrial diversification and energy self-sufficiency - having the oil crisis only accelerated its implementation. The plan's critics are divided into two main groups. The first set of authors question the ambitious goals and the absence of effective policies to solve social problems. Meanwhile, for economists of the second group, the Brazilian economy was in downturn and therefore the II PND would be ineffective to reverse the crisis. Finally, we have the critical analysis of Santos and Colistete (2009) on the strategy adopted by the plan, which shows the plan inconsistency through a quantitative analysis. The great burden of II PND was the increase in foreign debt, which contributed significantly to the serious imbalances faced by Brazil in the following decades.

SIGLAS

FED	Federal Reserve
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I: OS FATORES QUE ANTECEDERAM O II PND	12
1.1 A conjuntura internacional dos anos 1960/70 e a crise do petróleo (1973)	12
1.2 A política externa brasileira durante o “milagre”	14
1.3 As condições que propiciaram o “milagre” econômico	16
1.4 A crise do “milagre” econômico.....	20
1.5 Distribuição de renda durante o “milagre”	22
CAPÍTULO II: II PND – ANÁLISE E PROPOSTAS PARA O PROBLEMA DO CRESCIMENTO.....	25
Introdução.....	25
2.1 Diagnóstico.....	26
2.2 Objetivos do plano	28
2.3 Propostas para o desenvolvimento do país.....	29
2.4 Etapas do II PND	31
2.4.1 A fase das políticas ortodoxas em 1974.....	32
2.4.2 A fase do desenvolvimento industrial.....	33
2.4.3 A fase tapa-buracos.....	36
CAPÍTULO III: ECONOMISTAS DEFENSORES DO II PND	38
3.1 Influências teóricas dos autores.....	38
3.2 A defesa da estratégia do II PND.....	41
3.3 Avaliação da estratégia do II PND	44
3.4 A defesa de Antonio Barros de Castro em relação ao plano	46
CAPÍTULO IV: ECONOMISTAS CRÍTICOS DA ESTRATÉGIA DO II PND	48
4.1 Abordagens críticas do II PND	48
4.2 Economistas críticos quanto à viabilidade e implementação do II PND	49
4.3 Economistas críticos quanto à concepção do plano	53
4.4 Críticas quanto aos resultados do II PND	56
4.5 A crítica de Santos e Colistete	59
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	63

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é apresentar as diferentes visões de economistas dos anos 70 até os dias de hoje acerca dos pontos positivos e negativos do II PND. Para isso, é preciso primeiramente entender como o plano foi implementado e apresentar a conjuntura da época, marcada pela crise do “milagre econômico” e as contestações ao regime político autoritário. O interesse no tema surgiu por ter sido o último plano consistente de desenvolvimento econômico efetivamente implantado no país, e que representou também o fim do modelo de industrialização por substituição de importações, gerando controvérsias entre os economistas até hoje quanto ao seu sucesso ou fracasso.

A metodologia consistiu na análise de artigos e textos de economistas do período especificado acima, mostrando as reflexões de cada um acerca de pontos como as decisões econômicas e as políticas econômicas consistentes aplicadas durante o II PND. Como pano de fundo, temos a análise quantitativa dos dados econômicos no período, referentes ao crescimento do PIB, da indústria, bem como os indicadores sociais da década de 1970 no Brasil.

A justificativa se dá pelo fato da extensa literatura a respeito do tema ter conclusões muito diversas entre os principais economistas do final do século XX e início do século XXI, incitando muitos debates sobre as consequências do plano em relação aos resultados econômico obtidos durante a década de 1980 no país, bem como a influência de fatores internos e externos para acelerar sua adoção no ano de 1974.

O trabalho está dividido em quatro partes principais, além desta introdução. No primeiro capítulo são apresentados os fatores que incentivaram a implantação do II PND, como a crise do “milagre” e o primeiro choque do petróleo, bem como as contestações à ditadura militar e às questões distributivas.

Já no segundo capítulo serão apresentadas as características do plano, que buscava, por um lado, manter as elevadas taxas de crescimento do período anterior e, ao mesmo tempo, estabilizar a inflação e reverter o déficit do balanço de pagamentos. Para Fishlow (1986, p.511), “respondendo com intensidade variável a essas condições

econômicas iniciais e aos objetivos políticos da administração, a política econômica do governo Geisel desdobrou-se em três fases distintas”. Segundo Raphael Gouvêa e Gilberto Lima (2013):

“A primeira consistiu na aplicação de políticas monetária e fiscal ortodoxas em 1974 com o objetivo de desaquecer a economia. As políticas restritivas não foram capazes de, no curto prazo, desacelerar a inflação e, ainda, provocaram queda da atividade industrial e falências no setor financeiro. Além disso, momentos de incerteza política se seguiram à derrota da ARENA nas eleições de 1974 para o Senado, tornando medidas impopulares pouco adequadas ao contexto político. Portanto, essa primeira fase logo foi substituída pela estratégia agressiva de desenvolvimento, consubstanciada no II PND, que buscava atingir o duplo objetivo de sustentar taxas elevadas de crescimento e promover o ajustamento ao choque do petróleo. [...] A terceira fase da política econômica do governo Geisel, denominada por Fishlow (1986) de “tapa buracos”, iniciou-se em meados de 1976 e durou até o fim desse governo, sendo caracterizada por uma moderada contenção”. (GOUVÊA; LIMA, 2013, p.115).

No terceiro e quarto capítulos, que compõem a terceira parte, apresentam-se as opiniões dos economistas a respeito do sucesso ou fracasso do plano para solucionar os problemas vigentes na década de 1970. Estes se dividem basicamente em: (i) defensores do governo no capítulo três e (ii) críticos da estratégia do II PND no capítulo quatro.

Por fim, a última parte, a conclusão, consiste na síntese dos resultados apresentados na pesquisa deste trabalho. Diferentemente dos outros capítulos, nos quais tivemos como objetivo apresentar a conjuntura que permitiu a criação do plano, depois a própria definição do II PND em suas diferentes fases, e por fim, mostrar as diferentes visões acerca dos desdobramentos das suas políticas econômicas na década seguinte à sua adoção, este capítulo pretende mostrar o que esta pesquisa contribuiu para tornar mais clara as discussões acerca do tema proposto.

CAPÍTULO I: OS FATORES QUE ANTECEDERAM O II PND

1.1 A conjuntura internacional dos anos 1960/70 e a crise do petróleo (1973)

Durante a década de 1960, a economia mundial cresceu de forma excepcional como um todo. “Entre 1961 e 1973 a economia norte-americana crescia a uma taxa média de 4,5% ao ano, o Japão a uma taxa de 9,4%, a Alemanha 4,3% e a Itália a 4,9%” (ARGY, 1981, p.69). Porém, ao mesmo tempo, os Estados Unidos estavam tendo gastos excessivos, devido ao financiamento da política externa, aos empréstimos externos internacionais norte-americanos e aos investimentos externos das empresas transnacionais, que vinham provocando déficits no balanço de pagamentos do país desde o início da década. Desse modo, Luiz Carlos Prado e Fábio de Sá Earp (2003) afirmam que:

“A década de 1960 foi também um período em que o mercado de operações cambiais deixou de ser uma atividade financeira de pequeno porte para transformar-se em um imenso negócio de empréstimos bancários internacionais em dólar para empresas transnacionais, governos e empresas públicas. Chamava-se euro-moeda aos depósitos em moedas estrangeiras, realizados nos grandes centros financeiros europeus. O principal centro financeiro é o distrito bancário (a City) de Londres e a principal moeda operada era o dólar norte-americano: por isto, era conhecido como mercado de Eurodólar. A grande vantagem desses mercados europeus é que não eram controlados por autoridade alguma, nem as dos países em que estavam localizados (já que os depósitos eram em moeda estrangeira) e sequer pelos EUA, o país que emitia a moeda mais negociada nesse mercado”.(PRADO; SÁ EARP, 2003, p.10).

Segundo Prado e Sá Earp (2003):

“A expansão dos negócios com divisas causou um grande aumento dos fluxos internacionais de capital, permitindo uma elevação dos investimentos diretos de empresas transnacionais e facilitando a captação de empréstimos em dólar por países em desenvolvimento, para financiar crescimento econômico ou déficits na balança de pagamentos” (PRADO; SÁ EARP, 2003, p.10).

No governo Médici foram estabelecidas condições favoráveis à captação da poupança externa, que proporcionaram o aumento das exportações e do financiamento

externo, gerando assim o cenário para o chamado “milagre”, período de grande crescimento econômico do Brasil.

A Golden Age (“Era de Ouro”), período de rápida expansão econômica mundial a partir dos anos 1950, teve seu fim em 1973, dando lugar a um período de grande instabilidade e marcado por inúmeras crises. No início da década de 70 já há um indício de queda na ordem mundial estabelecida após a 2ª guerra mundial. Houve a substituição do padrão ouro-dólar, estabelecido em Bretton Woods, pelo câmbio flutuante, o que provocou ajustes nas taxas de câmbio, causando assim a elevação nas taxas de inflação no mundo todo. Os países centrais começaram então a adotar políticas econômicas de cunho restritivo para frear a inflação, o que acabou gerando recessão. Segundo Barros de Castro (1975), a crise do “milagre” está inserida num cenário mundial de crise de matérias-primas.

“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”. (CASTRO, 1975, p.21).

A Guerra do Yom Kippur teve sua eclosão em outubro de 1973 e teve como consequência a quadruplicação do preço do petróleo, como explica Albert Fishlow (1986):

“A esses problemas econômicos acumulados acrescentou-se um novo, o do brusco aumento do preço do petróleo em outubro de 1973, logo após a guerra do Yom Kippur. Essa era uma questão realmente importante para o Brasil, já que o país dependia do petróleo importado para suprir cerca de 80% de suas necessidades energéticas. Seu sistema de transporte baseava-se na hipótese do petróleo barato: o caminhão, ao invés do trem ou do navio, foi o meio de penetrar o interior e de fazer a ligação entre mercados costais. A demanda por bens duráveis tinha feito do setor automobilístico o mais amplo entre os países em desenvolvimento e o que exercia um papel dominante sobre a indústria nacional. O combustível era, desta forma, um insumo crítico e não facilmente substituível a curto prazo. A consequência inevitável foi uma profunda ameaça ao crescimento econômico,

derivada da potencial redução de importações de equipamentos e insumos intermediários, dada a grande elevação das despesas com importações de petróleo”. (FISHLOW, 1986, p.511).

Segundo Lessa (1997), “o aumento dos preços dos produtos industrializados comparativamente aos preços dos produtos primários (...) passava a onerar o balanço de pagamentos dos países do Terceiro Mundo” (LESSA, 1997, p. 75). Devido a isso e também à compressão dos preços do petróleo, em outubro de 1973 os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) resolveram elevar o preço do barril do petróleo, quadruplicando o preço desta matéria-prima em dois anos, o que foi extremamente prejudicial aos países subdesenvolvidos e também aos países industrializados, que tinham suas economias extremamente dependentes a este produto.

“O efeito imediato desse primeiro choque foi o de intensificar a inflação e a recessão, bem como provocar desequilíbrios nas contas externas, tanto dos países desenvolvidos como dos subdesenvolvidos não produtores de petróleo. Os superávits dos membros da OPEP, reciclados pelo euromercado, passaram a financiar os déficits comerciais dos países em desenvolvimento, assim como seu crescimento econômico”. (LESSA, 1997, p.75).

O Brasil nesse período era o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento, o que fez com que em 1974 o país gastasse 40% das receitas advindas das exportações com a importação desse insumo. Sendo que dois anos antes o percentual era de 15%. Essa elevação nos preços do petróleo gerou um forte contratempo no projeto desenvolvimentista do período militar, pois dependia basicamente da importação de insumos energéticos.

1.2 A política externa brasileira durante o “milagre”

Em discurso proferido ao povo brasileiro, o presidente Costa e Silva (1967) já ressaltava a preocupação de adequar os interesses nacionais brasileiros às mudanças por que passava o sistema internacional, adotando uma política externa conhecida como “diplomacia da prosperidade”. Agora, a prioridade é o desenvolvimento. Assim, o presidente afirma que:

“Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática do meu Governo visará em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica, e – de particular importância – à

cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país. (...) Ante o esmaecimento da controvérsia Leste – Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana”. (COSTA E SILVA, 1967, discurso).

É possível concluir que a diplomacia brasileira tinha por objetivos primordiais a busca da promoção do desenvolvimento e da soberania, para superar os obstáculos citados nesse trecho dos autores Williams da Silva Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993):

“Dentre os obstáculos identificados pela diplomacia brasileira à escalada do desenvolvimento nacional, constavam como mais importantes: 1) as pretensões monopolizadoras das grandes potências sobre as tecnologias de ponta, especialmente sobre a da energia nuclear; e 2) a estrutura do comércio internacional, favorável aos países desenvolvidos e desfavorável aos países subdesenvolvidos. Outros mais eram: 3) expansão do comunismo; 4) as pressões internacionais para que os subdesenvolvidos adotassem políticas de controle de natalidade; 5) as tentativas das grandes potências de monopolizar a exploração do espaço cósmico e do fundo dos oceanos; e 6) o desejo das corporações multinacionais de dominar o mercado latino-americano”. (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993, p. 222).

Já o governo seguinte, de Emílio Médici, teve como principal objetivo transformar o Brasil numa grande potência, através da contenção das divisões internas ao regime, aliada ao sucesso do “milagre brasileiro”. Por conseguinte, agora o cenário não era mais de “diplomacia da prosperidade”, no qual se acreditava que o único meio capaz de superar os entraves impostos pelos países centrais era a união dos países subdesenvolvidos, mas sim de “diplomacia do interesse nacional”, no qual se optou pelas relações bilaterais como mais adequadas para conseguir esta meta.

Com as mudanças na geopolítica mundial houve o aumento nos desequilíbrios estruturais existentes entre os países centrais e periféricos. Todavia, fez com que os subdesenvolvidos buscassem a superação dos alinhamentos, almejando novas formas de inserção internacional. Inserido nesse contexto, o Brasil projetou a execução de uma nova estratégia, através da diversificação de seus parceiros internacionais.

Segundo Lessa (1997):

“Adentrando a década de 70, as alterações registradas no sistema internacional, como a crise do petróleo, a recessão das economias industrializadas, o processo de distensão e a evolução rumo a uma configuração de multipolarismo político e econômico, formam o quadro no qual se processa uma maior diversificação das bases em que opera a política externa do Brasil” (LESSA, 1997, p.75).

Durante o governo Médici (1969-1974), o país pretendia transformar-se em uma “grande potência” até o final do século XX, buscando uma trajetória ascendente na hierarquia do poder global, através da diversificação das fontes de investimento e de comércio. Por conseguinte, o país diminuiu a dependência externa em relação aos Estados Unidos e aproximou-se da Europa Ocidental e do Japão.

A duplicação da taxa de inflação de 20 para 40%, entre 1973 e 1974 não foi um dado preocupante, já que nos países industrializados a inflação também estava se acelerando. Nem a questão do déficit em conta corrente era um problema para o país, já que havia facilidade para a entrada de capitais no país pelo governo, havendo aqui uma séria reciclagem de petrodólares, na qual o Brasil era considerado um país atraente para receber esses recursos.

Segundo Simonsen (1978, p.16, apud NARETTO, 1994, p.9, grifos incluídos), então Ministro da Fazenda do governo Geisel (1974-1979), “diminuir a dependência externa exigiria, naturalmente, a modificação da estrutura industrial do País, com a contenção do crescimento da ponta e a expansão do crescimento da base”.

1.3 As condições que propiciaram o “milagre” econômico

A expressão “Milagre Econômico” foi usada pela primeira vez após a Segunda Guerra Mundial, para referir-se à rápida recuperação da Alemanha Ocidental na década de 1950, na qual em 1954 o parque industrial do país voltou a ter o mesmo nível estrutural do ano de 1938, período antes da guerra. Posteriormente, na década seguinte, o Japão teve seu “milagre”, apoiado no desenvolvimento industrial com intervenção estatal. Já o “Milagre Brasileiro” representa o grande crescimento econômico ocorrido entre os anos de 1968 e 1973, quando o PIB que crescia à taxa de 9,8% em 68 saltou para 14% ao ano em 73.

Segundo os críticos do II PND, no período do auge da economia brasileira (entre 1968 e 1973), o grande crescimento econômico resulta de fatores conjunturais

propícios, denominados de “condições permissivas ao milagre” (SERRA, 1981, p.106). Inicialmente, as elevadas taxas do PIB eram consequência da capacidade ociosa herdada do período anterior (1956/1961 e os anos de estagnação seguintes). Após 1971, essa capacidade tem seu esgotamento, como argumenta 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 de recuperação”. (TAVARES, 1978, p.88)

O PIB brasileiro permaneceu na faixa dos dois dígitos entre 1968 e 1973, ao mesmo tempo em que o comércio exterior teve seu valor multiplicado em mais de três vezes e a inflação alcançou o menor volume entre 1989 e 1994. Apesar de o sucesso ser creditado em grande parte à condução da política econômica, só foi possível combinar crescimento sem pressão inflacionária devido à conjuntura internacional da época.

Nesse período, houve uma política interna que facilitou as exportações através de incentivos, subsídios e política cambial adequados, aliado ao crescimento das exportações mundiais em cerca de 18%, que fizeram a taxa brasileira crescer 27% durante os seis anos do “milagre”. Além disso, houve forte crescimento do crédito, o que facilitou o endividamento externo brasileiro. Nesse ponto, Paul Singer (1973) observa que:

“A continuidade da expansão e, sobretudo a ausência e 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).

Segundo Suzigan (1996), “nos anos 60, com a crise econômica do início da década e subsequente crise política, (...) o planejamento do desenvolvimento industrial foi abandonado” (SUZIGAN, 1996, p.8). Entre final dos anos 60 e início dos anos 70, o Brasil viveu o chamado “milagre” econômico, que consistiu na abertura da economia aos investimentos internacionais e na expansão do papel do Estado na economia. Nesse período, voltou a ocorrer a preocupação do governo com o desenvolvimento econômico de forma planejada, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND). Havia uma conjuntura internacional favorável, o que apesar de ser um ponto positivo, tornava a economia brasileira extremamente vulnerável, pois era extremamente dependente da

importação de insumos básicos e bens de capital, além de estar acumulando um elevado endividamento externo.

“No período compreendido entre 1968 e 1973, a economia brasileira experimentou um processo de crescimento acelerado, com a diversificação do perfil industrial, permitindo a alteração da forma de inserção do país na economia mundial, pela expansão do intercâmbio comercial com a diversificação da pauta de exportações e dos parceiros comerciais. No período, a economia brasileira cresceu à taxa média anual superior a 10%, performance que só encontrava paralelo, à época, nos padrões de desenvolvimento do Japão”. (LESSA, 1997, p.77).

Mário Henrique Simonsen considera o período entre 1968 e 1973 como a “fase de ouro do modelo brasileiro de desenvolvimento” (SIMONSEN, 1975b, p.17). Já Paul Singer (1976), por exemplo, explicita 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). Nesse período buscou-se ao mesmo tempo taxas medianas de inflação e crescimento econômico, sendo que este eleva a 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).

A flexibilização da política econômica foi a causa da acentuação da trajetória ascendente da economia. Isto ocorre, pois 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”. (TAVARES, 1978, p.84).

Na mesma linha, Paul Singer (1976) ressalta 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).

De forma crítica em relação ao custo social, Fishlow (1974) afirma que o crescimento econômico do período justifica-se por 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).

Nesse período, as exportações brasileiras cresceram a uma taxa de 27% ao ano, favorecidas por incentivos e minidesvalorizações, seguindo o padrão de crescimento mundial, que foi de 19,6% ao ano. Segundo Bonelli e Malan (1976), “os termos de intercâmbio evoluíram de maneira amplamente favorável ao Brasil, (...) permitindo que o Brasil multiplicasse por 2,5 vezes sua capacidade para importar entre 1967 e 1973” (BONELLI;MALAN, 1976, p.359). Entretanto, a forma de condução da economia fez surgir fortes desequilíbrios no balanço de pagamentos e pressões inflacionárias, tendo a situação agravada com a elevação dos preços do petróleo, através da deterioração dos termos de troca e do surto inflacionário.

O I Plano Nacional de Desenvolvimento foi promulgado em 1971, com o objetivo de preparar a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do Brasil nas décadas seguintes, enfatizando setores como transportes e telecomunicações, além de prever investimentos em ciência e tecnologia e expandir as indústrias naval, siderúrgica e petroquímica. Para financiar o plano, é necessária a participação do Estado e o crédito fornecido pelos bancos oficiais, além de incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial.

Durante os seis anos do “milagre” econômico, a adoção de uma política econômica expansionista gerou: aumento no dispêndio público e privado em investimento; uma expansão do crédito ao consumo de bens duráveis, o que acabou por gerar um enorme endividamento das famílias; incremento nos subsídios e incentivos às exportações; e por fim, as facilidades de financiamento à construção residencial. O grande crescimento econômico durante esses anos teve como causa a capacidade ociosa acumulada, o que permitiu pequenas taxas de poupança doméstica e de investimento fixo na economia vigente.

“(…) é interessante notar que a utilização da capacidade ociosa se manteve no máximo, também, em 1973, mas agora, graças ao esforço de investimento a partir de 1971. Este, em particular, é um dos aspectos do tão falado, a época, “superaquecimento” da economia: manutenção de elevadas taxas de crescimento do produto e do estoque de capital, com reduzidas margens de capacidade ociosa. (...) É como se existisse um teto (o “produto potencial”) que funcionasse como limite aos níveis atingíveis de produção em cada período de tempo. Cada vez que esta efetivamente se aproximasse daquele – como em 1961/62 ou 1972/73 – as pressões inflacionárias se fariam sentir. Além disso, as expectativas de crescimento futuro alimentariam os gastos em expansão da capacidade de produção, mas esta só ocorreria quando a produção efetiva já tivesse se desacelerado (uma vez que o timing de novos investimentos geralmente não coincidiria com o dos aumentos elevados na produção). (...) Ao esbarrar nos limites de capacidade, como em 1972/73, o estoque de capital continuaria ainda crescendo substancialmente, segundo nossas estimativas; mas a produção ficava para trás reabrindo, uma vez mais, o hiato de capacidade de produção não utilizada”. (BONELLI; MALAN, 1976, p.379-381).

1.4 A crise do “milagre” econômico

A conjuntura internacional mudou completamente entre 1973 e 1974, com o aumento dos preços do petróleo e a sistematização da crise econômica, o que fez a situação do Brasil se complicar, pois precisava enfrentar ao mesmo tempo a deterioração dos termos de troca, a crise energética e as barreiras comerciais impostas pelos países desenvolvidos. Segundo Bonelli e Malan, “pressões inflacionárias (...) levaram à contenção da oferta de moeda, embora os empréstimos ao setor privado tenham prosseguido a elevadas taxas até mesmo em 1974/75” (BONELLI; MALAN, 1976, p.374). Por isso tornou-se necessário estruturar uma transformação na economia brasileira, a fim de reorientar o crescimento, superando os entraves impostos pelas vulnerabilidades externas do país.

Segundo Boarati (2003), “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’” (BOARATI, 2003, p 28). Pedro Malan e Regis Bonelli (1976) intensificam esse ponto ao apontarem o caráter cíclico do desenvolvimento endógeno do período 1967/73, que devido à elevada capacidade ociosa da economia herdada do período anterior, permitiram um crescimento industrial sem a necessidade de utilizar grandes volumes de capital. O crescimento em 1973, entretanto, foi resultado do investimento, financiado em grande parte pela poupança externa a partir de 1971. Paul Singer (1976) credita ao dispositivo da correção monetária uma das causas da crise do modelo, após o choque da inflação gerado pela crise do petróleo.

“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).

Porém, segundo o autor, as autoridades condutoras da política econômica demoraram muito a perceber esse grave problema, que inicialmente foi disfarçado. Quando finalmente foram admitidos os desajustes criados pelo dispositivo da correção monetária, os estragos causados no controle de preços e salários já eram tamanhos que foi necessária a ruptura com esse tipo de instrumento.

“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 inegavelmente 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).

Durante o próprio período do “milagre” houve a utilização da capacidade ociosa dos anos anteriores, o dispositivo de correção monetária já criava pressões sobre a

inflação e o balanço de pagamentos apresentava problemas na conta corrente. Assim, a crise do petróleo apenas agravou a trajetória ascendente da inflação e deterioração dos termos de troca. Segundo José Serra (1981):

“(...) 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).

1.5 Distribuição de renda durante o “milagre”

Durante o auge do “milagre” econômico, no período entre 1968 e 1983, houve uma ampliação nas desigualdades sociais, sobretudo na questão da renda, que teve seu quadro agravado. Isto é, os ganhos com o crescimento econômico acabaram sendo distribuídos de forma desigual, com os lucros concentrados nas mãos de poucos no país, conforme destaca Adroaldo Moura da Silva (1979):

“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).

Albert Fishlow (1974) e Paul Singer (1976) criticam o desenvolvimento e credita o elevado grau de concentração de renda às políticas adotadas pelos governos militares após o golpe de 1964, principalmente o “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). De acordo com Albert Fishlow (1974):

“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 de 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).

Tavares (1978) e Serra (1981) afirmaram que nesse modelo foi necessária a compressão dos salários para que o arranjo funcionasse, pois o mercado expandiu-se pela elevação de consumo nas classes mais altas da sociedade, e assim não houve entraves à expansão na demanda. O Estado passou a ter mais responsabilidade no investimento industrial, reduzindo assim o papel do capital estrangeiro e reduzindo o preço dos produtos no mercado interno, além desse novo modelo beneficiar a acumulação do capital em novas áreas como a construção civil e o setor financeiro. Assim, apesar de haver uma maior desigualdade, houve um maior dinamismo da economia, mesmo com uma elevação na concentração de renda.

Vanessa Boarati (2003) afirma que “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” (BOARATI, 2003, p.32). Seguindo este mesmo raciocínio, Mario Henrique Simonsen (1976) assegura 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).

“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).

De forma prática, “o modelo brasileiro se encaminhou num sentido produtivista, (...) para aceleração do ritmo de crescimento da renda e da oferta de empregos, como condição necessária, (...) para viabilizar qualquer política sensata de distribuição de renda” (CAMPOS, 1976c, p.77). Logo, “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)

Mário Henrique Simonsen (1976) afirma ainda que houve um aumento de 34% na renda pessoal no período 1960/70 e que o governo na época, também adotou técnicas que reduziram um pouco as desigualdades, entre elas: a extensão da rede educacional gratuita, criação do FGTS e do PIS, crédito facilitado aos compradores de imóveis populares e aos pequenos agricultores, além da aposentadoria do trabalhador rural.

“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 aumentado. Segundo, porque a melhor estratégia para um país subdesenvolvido superar problemas de pobreza é o crescimento econômico e consequente 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”. (BOARATI, 2003, p.34).

O nível de concentração de renda, que já era alto no país, foi agravado num período de grande crescimento econômico, no qual seria possível distribuir mais igualitariamente a renda. Por isso, os críticos do modelo acreditam que não houve desenvolvimento de fato, já que as vantagens do progresso não foram absorvidas pela maior parte da população.

Assim, esse debate a respeito da concentração de renda não obteve uma solução, pois ambas as partes (pensamento oficial e críticos) mantiveram suas opiniões a respeito. Atualmente, é possível afirmar que o “Milagre” econômico deixou a forte concentração de renda como um legado difícil de solucionar para as décadas seguintes.

CAPÍTULO II: II PND – ANÁLISE E PROPOSTAS PARA O PROBLEMA DO CRESCIMENTO

Introdução

O ano de 1973 representa o fim do “milagre econômico” iniciado em 1968, devido à crise internacional ocorrida após o primeiro choque do petróleo naquele ano. Nesse ano, o endividamento externo foi gigantesco, e para compensar isso foi necessária uma desaceleração do crédito num momento de excesso de demanda; simultaneamente, começaram a surgir pressões inflacionárias devido à escassez de insumos e matérias primas com o boom das commodities, que culminou no choque do petróleo.

Nesse contexto, em março de 1974, o general Ernesto Geisel assumiu a posse do governo. Era um cenário marcado por maior oposição ao regime militar, fortalecimento da opinião pública e maiores restrições econômicas ao projeto desenvolvimentista brasileiro. Nessa conjuntura de recessão, Geisel (1974) ressaltou, em seu pronunciamento, 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).

De acordo com Santos e Colistete (2009):

“Foi nesse contexto que o novo governo decidiu, em fins de 1974, lançar um ambicioso plano de investimentos - o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – que visava combinar a manutenção de altas taxas de crescimento com a mudança no estilo do desenvolvimento econômico brasileiro” (SANTOS E COLISTETE, 2009, p.3).

O plano (1974-1979) foi inovador, ao fazer um ajuste macroeconômico não convencional numa situação de recessão mundial e há uma literatura bem diversificada sobre o tema, que gera controvérsias até hoje, passadas quatro décadas da sua

implementação. Essas divergências de opinião estão presentes em vários aspectos, como citam Santos e Colistete (2009):

“(…) o II PND ainda gera controvérsias entre economistas e historiadores econômicos em vários aspectos, tais como o papel do cenário político em sua adoção, a sua racionalidade econômica, o diagnóstico sobre a conjuntura internacional, os instrumentos utilizados, os resultados alcançados, os efeitos sobre o endividamento externo e a sua contribuição para a profunda crise e as décadas perdidas que se seguiram”. (SANTOS E COLISTETE, 2009, p.3-4).

O objetivo principal do II PND era manter as altas taxas de crescimento econômico, através de mudanças estruturais de forma a mudar o perfil do investimento para beneficiar: a política de substituição de importações, a promoção das exportações, as indústrias de base e fortalecer a indústria privada nacional. Portanto, como afirma Lessa (1978),” o II PND reitera a opção pela articulação da economia brasileira com o comércio e o capital exterior”. (LESSA, 1978, p. 38).

2.1 Diagnóstico

O II PND foi estabelecido numa conjuntura de pós- milagre econômico, no qual o país cresceu a uma taxa anual de 10% durante o período. Nessa época, a economia beneficiou-se de uma capacidade ociosa herdada do período anterior, que foi completamente esgotada em 1973. Assim, tornava-se necessário elevar a poupança, o que era antagônico ao incentivo ao consumo de bens duráveis durante o milagre.

“(…) 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.75).

Vanessa Boarati (2003) explica que além da crise no setor externo, no mesmo período o país passou por turbulências no cenário interno, como “eliminação da capacidade ociosa da indústria, deterioração do balanço de pagamentos e existência de pressões inflacionárias” (BOARATI, 2003, p.35). Para o Brasil permanecer no seu objetivo de se tornar uma grande potência, as metas eram: integração nacional,

ocupação produtiva da Amazônia e do Centro Oeste, investimento em ciência, desenvolvimento da política externa e redução nas desigualdades sociais.

“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)

Enquanto, por um lado, há uma certa preocupação devido ao ambiente internacional difícil, por outro, há uma certa euforia, pois acredita-se que vai ser possível retomar o crescimento econômico elevado do período anterior, através do novo plano de desenvolvimento integrado, coordenado fortemente pelo Estado. A crise internacional era vista como estrutural, pois os países como um todo eram muito dependentes de um insumo não renovável e assim, mais cedo ou mais tarde isso iria acontecer.

“A crise já vinha se 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).

Boarati (2003) ressalta as consequências da crise de acordo com o grau de dependência em relação ao petróleo:

“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”. (BOARATI, 2003, p.40)

Para manter as elevadas taxas de crescimento do “milagre econômico”, seria necessária a adoção de um plano integrado de desenvolvimento nacional, que fizesse um ajuste estrutural na economia. Apesar de a crise internacional ter acelerado a implantação do II PND, existem diversas características da política econômica que comprovam que o plano seria adotado independentemente da elevação do preço do

petróleo, entre elas o fato de o Brasil ser menos dependente desse insumo que os países europeus nessa época. Segundo Fishlow (1986), “o Plano era basicamente uma acomodação a um novo estágio do desenvolvimento industrial, tendo sido preparado independentemente da nova situação internacional” (FISHLOW, 1986, p. 517).

Segundo Balassa (1979), a finalidade de promover uma desaceleração gradual da economia, enquanto se tomavam medidas para realizar o ajuste estrutural de longo prazo, não foi seguido à risca pelo governo. O que ocorreu, na verdade, foi uma política de stop-and-go, que era regulada simultaneamente pelos indicadores de curto prazo, sobretudo inflação e emprego, e por questões políticas. Para o autor, esse protecionismo resultou em menor produtividade, maior inflação e elevado grau de endividamento. Assim, Balassa (1979) diagnostica que:

“Ao invés da adoção de políticas macroeconômicas de contenção da absorção doméstica, as principais políticas colocadas em prática para ajustar o balanço de pagamentos foram proteções às importações, subsídios às exportações e incentivo ao financiamento externo” (BALASSA, 1979, p.1034, tradução de Gouvêa e Lima 2013, p.134).

2.2 Objetivos do plano

O plano tinha como metas ampliar a pauta de exportações e substituir importações, através do incentivo às indústrias de bens de capital e matérias primas. Ademais, o II PND objetivava a autossuficiência do país no setor energético, para reduzir sua dependência externa.

“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 números, o II PND tinha objetivos bem ousados para o período 1975-1979, baseando-se em dados do período do “milagre econômico”: elevar em 61% o produto interno bruto (PIB); crescimento de 15% da população; 76% o PIB industrial; e 150% as exportações. Assim, a meta era crescer sem comprometer a estabilidade, criando um número de postos de trabalho maior que o crescimento vegetativo da população, através de uma política de substituição de importações.

Segundo Vanessa Boarati (2003):

“Assim, era objetivo do II PND manter taxas de crescimento similares àquelas obtidas no período entre 1968-1973 e, ao mesmo tempo, concretizar o processo de substituição de importações, particularmente no campo das matérias básicas e dos bens de capital. (...) é evidente a audácia da proposta apresentada pelo governo do General Geisel, principalmente, levando-se em conta o momento de crise econômica mundial”. (BOARATI, 2003, p.43)

2.3 Propostas para o desenvolvimento do país

O grande problema a ser solucionado pelo II PND era ajustar estruturalmente a oferta num cenário de esgotamento da capacidade ociosa da indústria nacional, pois na conjuntura anterior essa disponibilidade havia proporcionado uma oportunidade de grande crescimento econômico para o país. “(...) reconhecimento de praticamente estarem esgotadas, nos diferentes ramos industriais, as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada (...)”. (II PND, 1974, p.37)

Segundo Boarati (2003), as soluções propostas pelo II PND, podem ser agrupadas em três soluções principais:

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

(...)

Segundo, com relação à necessidade de ajustamento à nova realidade mundial de escassez do petróleo, (...), seria realizada, em complementação a uma política de controle da demanda, a implementação de uma expansão da oferta. Essa última seria obtida por meio da expansão de fontes alternativas internas de energia, dentre elas principalmente a hidroelétrica (...).

(...)

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. (...) 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”. (BOARATI, 2003, p.43-46)

É importante frisar que esse modelo estava fortemente baseado no capital privado nacional e na delimitação das funções do Estado, além de contar também com o capital externo. Por isso ficou conhecido como o modelo tripartite, o que o diferenciou dos demais planos realizados anteriormente. “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).

Já em relação à crise do petróleo a opção do governo foi por não prejudicar o desenvolvimento do país, como é citado no plano:

“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 ser 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)

No que diz respeito à política externa, o terceiro ponto citado por Boarati (2003), o II PND tem “o propósito de 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).

2.4 Etapas do II PND

Segundo Fishlow (1986), o crescimento econômico durante o milagre foi beneficiado pela capacidade ociosa acumulada do período anterior (1964-1967), o que permitiu taxas de crescimento do PIB elevadas mesmo com taxas de investimento fixo e de poupança doméstica baixas. Seria necessário aumentar a poupança em 4 % para conseguir sustentar um crescimento anual na faixa de 10% com o esgotamento dessa capacidade, o que acabava gerando conflitos com o incentivo ao consumo, medida importante do período do “milagre econômico”.

Aliado a isso, o país viu a tendência da inflação reverter-se, tendo uma demanda aquecida, e por isso o governo teve que estipular controles administrativos. Acrescenta-se ainda a elevação nos preços do petróleo em 1973, num momento em que o Brasil dependia do insumo para cerca de 80% do suprimento de energia, e esse problema ameaçava o crescimento econômico do país. Não bastasse tudo isso, o governo ainda tinha um projeto político de institucionalizar o regime instalado em 1964. Para o autor, “respondendo com intensidade variável a essas condições econômicas iniciais e aos objetivos políticos da administração, a política econômica do governo Geisel desdobrou-se em três fases distintas” (FISHLOW, 1986, p.511).

“Primeiro, veio o esforço de desaquecer a economia, através da aplicação de políticas monetária e fiscal ortodoxas em 1974; essas boas intenções – em parte porque elas foram apenas marginalmente efetivas – logo deram lugar, em 1975, a uma estratégia mais agressiva, de desenvolvimento a médio prazo, destinada a atingir o duplo objetivo de sustentar taxas elevadas de crescimento ao mesmo tempo em que se promovia o ajustamento ao choque do petróleo.(...) O sucesso econômico era central à consciente ênfase militar sobre a segurança e o desenvolvimento e à imagem do Brasil como potência emergente. (...)

Essa corajosa estratégia foi logo sobrepujada por uma política macroeconômica do tipo stop-go, destinada a manter a inflação dentro de certos limites e que refletia a crescente preocupação com o desequilíbrio externo. (...) Era essa difícil combinação de investimentos governamentais, aperto monetário e endividamento externo crescente que dominava a partir de meados de 1976”. (FISHLOW, 1986, p.511-512)

A partir da interpretação do autor, vamos conhecer separadamente, cada fase, de acordo com as suas características, observando também os pontos de convergência e conflito entre cada uma delas.

2.4.1 A fase das políticas ortodoxas em 1974

Inicialmente, o governo Geisel tinha como objetivo resolver o problema do excesso de demanda gerado durante o “milagre”. Acreditava-se que o país iria crescer rápido, mesmo com o choque do petróleo, sendo necessários somente alguns pequenos ajustes. Por isso, no início do plano foram adotadas políticas monetária e fiscal com um caráter moderadamente ortodoxo, apesar do discurso expansionista. Segundo Fishlow (1986) “a taxa de crescimento da oferta de moeda foi reduzida para 33%, (...); o fluxo de caixa do Tesouro registrou um amplo e não planejado superávit, de cerca de 0,5% do PIB” (FISHLOW, 1986, p.514). Todavia, em novembro de 1974 essas medidas contracionistas deram lugar a uma maior folga monetária e déficits do Tesouro, no período das eleições.

O ortodoxismo não teve sucesso nesse cenário, pois gerou uma redução da atividade industrial e gerou sucessivas falências no setor financeiro, ao mesmo tempo em que as restrições monetária e fiscal não surtiram muito efeito, no curto prazo, sobre a trajetória ascendente da inflação. Aliado a isso, houve a derrota do partido ARENA nas eleições em 1974, o que gerou incerteza política e dificultou a implantação de medidas austeras. O Brasil era visto como o líder da sua região e precisava passar pela crise internacional antes dos outros países na mesma situação.

Em função da reciclagem dos petrodólares, havia maior liquidez no mercado financeiro internacional, o que proporcionou a partir de 1975 uma retomada do crescimento. Nem mesmo uma inflação mais alta atrapalhava o processo, devido à indexação generalizada.

“Um componente essencial das reformas pós- 1964 foi a criação de um amplo sistema de indexação dos ativos financeiros. (...) O resultado foi um aumento dos recursos reais dirigidos aos investimentos a longo prazo. A partir de 1968, o ajustamento automático da taxa de câmbio ao diferencial de inflação entre o Brasil e o resto do mundo deu garantias adicionais quanto a distorções de preços relativos devidas à inflação. (...)

A duplicação da taxa de inflação entre 1973 e 1974, de 20 para 40%, não foi exageradamente preocupante, dadas essas circunstâncias institucionais. (...) Os brasileiros orgulhavam-se de sua maior capacidade de adaptação ao contexto inflacionário sem pagarem um

custo real elevado. Existia, na verdade, uma exultante conversa de se exportar sua testada técnica de correção monetária nos Estados Unidos.

O balanço de pagamentos desfavorável era potencialmente mais limitante. Mas o Brasil descobriu durante 1974 que as regras financeiras do período pré-crise não mais vigorava. As autoridades facilitaram as condições para a entrada de capitais, reduzindo os prazos mínimos de vencimento e os impostos domésticos, inexistindo escassez de tomadores domésticos ou de emprestadores internacionais. Em 1974, um déficit comercial de US\$ 6,2 bilhões foi financiado com o uso de menos de US\$ 1 bilhão de reservas: a reciclagem de petrodólares tinha começado seriamente, e o Brasil não era apenas um possível tomador, mas sim uma meta atraente”. (FISHLOW, 1986, p. 516)

Logo, poucos se inquietaram com os problemas apresentados, tanto internamente, quanto no cenário internacional. O financiamento externo tornou-se uma medida que atenuava as pressões inflacionárias domésticas, além do que permitia que não houvesse redução no consumo de energia ou de outras importações. O país, por conseguinte, “isolou-se parcialmente da inflação importada” (FISHLOW, 1986, p.517).

O crescimento industrial também não foi muito prejudicado, tendo sofrido perdas maiores somente nos setores automobilístico e em outros bens de consumo, pois com as importações baratas e abundantes foi possível a compra de equipamentos e insumos necessários para o setor produtor de bens de capital. Foi criada, portanto, uma base necessária para que nos anos seguintes houvesse uma retomada do desenvolvimento industrial no Brasil.

Por fim, é importante citar que com o esgotamento da capacidade ociosa da economia, “a poupança externa resolveu o dilema do financiamento ineficiente para as elevadas taxas de crescimento” (FISHLOW, 1986, p.517). Em vista disso, não foi necessária uma grande soma na poupança doméstica para manter as metas de crescimento ambiciosas do governo, num momento de “euforia” do consumo da população.

2.4.2 A fase do desenvolvimento industrial

O choque do petróleo foi subestimado pelo plano, acreditando que tudo não passaria de um problema conjuntural externo, pelo qual o Brasil conseguiria passar sem muita dificuldade. Por conseguinte, o II PND teve como estratégia “o crescimento

rápido, liderada pela substituição de importações nos setores de bens intermediários e de capital, mas com a devida consideração às exportações” (FISHLOW, 1986, p.517). A adoção do plano não tem relação com a crise internacional, mas sim com os gargalos no desenvolvimento industrial que estavam impedindo o país de manter esse ciclo de crescimento elevado após 1973.

Agora há uma maior preocupação com a autossuficiência de energia, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento industrial busca uma maior participação do capital privado nacional em relação às empresas estrangeiras. Nos setores em que isto não for possível, o Estado deve investir, para que o país tenha supremacia nacional nos setores básicos e também nos bens de capital, investindo também na autonomia tecnológica.

O plano assim tinha um forte caráter estruturalista e heterodoxo, através da política de substituição de importações e do investimento público, que são molas propulsoras do crescimento econômico, apesar de ter uma política mais moderada em relação à regulação do mercado em relação ao aumento dos preços do petróleo. Um ajuste ortodoxo foi logo descartado, pois iria gerar queda na produção industrial e poderia reduzir o investimento real, o que dificultaria o ajuste a médio prazo.

Porém, afirma Fishlow (1986) que:

“Ainda assim, o arcabouço conceitual subjacente à resposta heterodoxa do Brasil à crise do petróleo continua duas falhas importantes. Uma delas era, ironicamente, a aparente coerência em resolver o problema do balanço de pagamentos a curto prazo ao mesmo tempo em que o país estava respondendo a necessidades de, a longo prazo, alterar seu estilo de desenvolvimento e de aprofundar sua estrutura industrial. Assim agindo, a administração Geisel errou no peso excessivo dado à substituição de importações como forma de aliviar a restrição de divisas. Existia uma segunda contradição na estratégia, e que previa um setor público forte e relações construtivas com o setor privado nacional. A realidade foi outra: a expansão do setor público impôs um crescente financiamento do déficit, vindo a depender de recursos externos. O Estado ampliou-se, mas tornou-se economicamente mais fraco e, ao mesmo tempo, adentrou terreno privado, necessitando de mais subsídios – e ampliando o déficit – para suavizar as críticas do empresariado nacional”. (FISHLOW, 1986, p.520).

O grande problema na estratégia de substituição em importações é que essa era feita através de um volume muito grande de importações, o que acabava por não

solucionar o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos num curto espaço de tempo. Segundo Fishlow (1986), “a substituição de importações entre 1974 e 1979 contribuiu com apenas 10% do aumento total de demanda a indústria no Brasil, contribuição equivalente à do aumento das exportações” (FISHLOW, 1986, p. 520). Além disso, essa política só funciona no curto prazo quando há capacidade ociosa na economia, sendo que neste caso essa já havia sido esgotada nos anos anteriores, durante o “milagre econômico”.

Ao contrário do que estava previsto no plano, o Estado acabou tendo maior participação nos investimentos considerados primordiais para a industrialização do país, seja de forma direta ou através de empréstimos subsidiados aos empresários nacionais. “Os investimentos das maiores estatais passaram de uma média de 4% do PIB no período 1970/73 para 5,4% no período 1974/78 e, igualmente significativo, elevaram-se de 17 para 23% do investimento total” (FISHLOW, 1986, p.522-523)

O que foi visto mais a frente foi a incapacidade do Estado em financiar o plano, num momento em que incentivava a demanda e estimulava o desenvolvimento acelerado. O governo dependia de recursos externos, pois havia constantes déficits no setor público e no balanço de pagamentos, o que fez com que o Brasil alcançasse o crescimento econômico elevado através do endividamento externo mais uma vez na história.

Entretanto, o desenvolvimento ocorreu de forma desequilibrada no ano de 1976, com a indústria crescendo mais de 12% e, simultaneamente, a inflação alcançou a taxa de 48%, contra 30% do ano anterior. Acrescenta-se a isso o enorme déficit na conta corrente de US\$ 6 bilhões, que foi financiado mediante o pagamento de juros líquidos que somavam quase um terço do valor. Nesse momento, cresceram as manifestações questionando a forte intervenção do Estado na sociedade. Mais a frente, em 1978, empresários paulistas da época foram a favor do retorno ao regime civil. Com isso, o governo teve de abandonar sua estratégia agressiva de desenvolvimento em favor de maior ênfase às políticas macroeconômicas e maior apoio aos empresários locais da indústria.

2.4.3 A fase tapa-buracos

Entre meados de 1976 e o final do mandato, o presidente Geisel adotou uma moderada contenção nas políticas do governo. A medida mais extrema desse período foi a elevação progressiva das taxas de juros da economia. De acordo com Fishlow (1986):

“Ao longo de 1977 e 1978, as LTN renderam mais de 10% acima da correção monetária (...). Taxas tão elevadas eram fundamentais a dois objetivos: desencorajar o consumo privado, tonando os ativos financeiros mais atraentes do que o dispêndio e elevando o custo de se tomar emprestado (as resoluções do Banco Central operavam diretamente, desviando o crédito dos financiamentos habitacionais e dos bens de consumo duráveis); e estimular os tomadores domésticos a recorrerem ao crédito externo, de forma a aliviar as pressões inflacionárias devidas a taxa de juros e, ao mesmo tempo, fechar o déficit do balanço de pagamentos pela entrada de capitais” (FISHLOW, 1986, p. 524)

O problema é que esse aumento da taxa de juros não impediu a expansão monetária, pois o capital externo além de financiar o déficit do balanço de pagamentos, ampliava as reservas internacionais, gerando uma elevação da base monetária e dos depósitos à vista nos bancos comerciais. Havia assim uma maior demanda por crédito subsidiado pelo governo através do BNDES, que dava tratamento favorável a alguns setores industriais, agricultura e exportadores. Com isso, o Estado passou a ter obrigações cada vez maiores sobre a dívida pública interna, através do pagamento de juros indexados.

Apesar de não ser a solução ideal, essa política restritiva gerou maiores exportações, conseguiu estabilizar e até promover uma pequena desaceleração dos preços por atacado e gerou uma redução no crescimento na economia. Isso acabou gerando reclamações dos empresários privados, o que fez com que o governo afrouxasse suas políticas em 1978 e acabou provocando uma nova pressão inflacionária.

Essa medida stop-go acabou por tornar-se ineficiente, pois houve a retomada da inflação e excessivo controle da economia através da política creditícia subsidiada. Por conseguinte, os incentivos tornaram-se ineficazes para manter o crescimento acelerado ao longo dos anos, como ocorreu na conjuntura do “milagre econômico”. O país tornou-se assim mais vulnerável, pois a dívida externa crescia num montante muito maior que o excedente comercial durante os anos do II PND.

Segundo Fishlow (1986), existem medidas que poderiam ter tido mais sucesso para solucionar esse ajustamento naquele cenário.

“A promoção de exportações, através de uma alta de 10% no preço das exportações exceto café, teria dado uma contribuição modesta, mas crescente. A restrição das importações, para evitar uma elasticidade-renda superior à unidade, teria tido um impacto mais significativo, especialmente entre 1974 e 1976, quando poderia ter ocorrido uma redução de 40% na necessidade de financiamento externo. Um crescimento mais lento, a uma taxa constante de 5%, teria um efeito menor, já que estava acoplado a uma elevada elasticidade das importações em 1974; neste sentido, a recessão ortodoxa era pouco atraente como regulador do balanço de pagamentos. Essas duas políticas alternativas resultariam em maiores importações em 1977 do que as que efetivamente se realizaram, uma vez que as restrições tinham finalmente começado a funcionar”. (FISHLOW, 1986, p. 527)

Infelizmente, o Brasil ao invés de adotar uma combinação de medidas de forma rápida e firme para suportar a crise internacional, optou por agir lentamente ao grande volume de importações em 1974, adotando um audacioso plano de substituição de importações. Isso acabou por gerar uma política de “tapar buracos”, isto é, mantendo os desequilíbrios dentro de certo controle, para que a transição para o presidente Figueiredo pudesse ocorrer evitando fortes manifestações contra o regime militar.

CAPÍTULO III: ECONOMISTAS DEFENSORES DO II PND

3.1 Influências teóricas dos autores

O objetivo deste capítulo consiste em mostrar as principais reflexões de um conjunto de economistas defensores do desenvolvimentismo adotado pelo II PND ao longo dessas quatro décadas de implantação. Os principais nomes dessa corrente ideológica foram Antônio Barros de Castro, Delfim Netto, João Paulo dos Reis Velloso, Mário Henrique Simonsen e Roberto Campos. Serão analisados os seus artigos, sendo que os dois últimos faziam parte do governo na época da elaboração do plano, e por isso, parte da opinião deles não era isenta de influências.

Para esses autores, o II PND aparece como a melhor solução para as crises interna e externa pelas quais o país passava naquele momento, com o choque do petróleo e o esgotamento da capacidade ociosa da economia. Outra política de cunho ortodoxo iria reduzir o crescimento econômico, além de não solucionar o déficit no balanço de pagamentos que é recorrente na história do Brasil, gerando um elevado custo social para a população.

A estratégia do II PND é vista como consequência tanto das condições internas do país como também do cenário mundial, em que ambos passavam por momentos de crise, com a queda nos preços dos produtos agrícolas e a explosão nos valores do barril de petróleo. Essa solução tinha como objetivo justamente eliminar os gargalos do desenvolvimento industrial, para que o país não continuasse a depender da importação desses bens de alto valor agregado, tendo, portanto, uma perspectiva de médio e longo prazo, apesar de buscar prioritariamente o crescimento econômico, e não um ajuste recessivo.

Os autores que são defensores do plano se preocupam com o papel do Estado para o crescimento econômico, e participam do pensamento chamado desenvolvimentismo autoritário, no qual “ (...) 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)

Esses economistas foram influenciados por teóricos do desenvolvimentismo, como é ressaltado por Mantega (1997), que o pensamento sendo “(...) calcado na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein – Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis e outros teóricos da vertente da teoria do desenvolvimento”. (MANTEGA, 1997, p.108)

Ragnar Nurkse, um dos autores da teoria do desenvolvimento equilibrado, acredita que esse tipo de desenvolvimento só ocorre através da ampliação do mercado interno, através de investimentos em todas as áreas da economia, e com a participação do empresário privado, que é o criador das inovações. Tem papel importante também a exportação de matérias primas, visto que a expansão das indústrias primárias nos países mais atrasados tem como entraves fatores tecnológicos e econômicos, tais como a substituição da matéria prima e elasticidade preço da demanda. No século XX o desenvolvimento econômico não pode ser mais pautado somente pelo comércio internacional como foi no século anterior, como é citado nessa passagem do autor.

“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)

Já na teoria do “big push” (grande empurrão) de Rosenstein- Rodan, o Estado deve ser o agente capaz de impulsionar as economias subdesenvolvidas. Para promover o desenvolvimento, é necessária a realização de um conjunto de investimentos em diferentes ramos industriais, para assim dar um grande impulso à economia e incentivar o setor privado, pois este já teria a infraestrutura necessária para poder investir sem ter um alto custo inicial. Segundo o autor, se os investimentos forem realizados de forma separada e aos poucos, terão efeito reduzido em relação ao investimento integrado com o Estado sendo o indutor desse processo de desenvolvimento, aliado à captação de poupança externa.

Essas teorias tiveram grande influência sobre os economistas do desenvolvimentismo autoritário, e como esses tecnocratas tiveram papel importante

durante a adoção do plano, essas ideias acabaram por serem incorporadas na economia brasileiras naquele momento. Dentre os economistas dessa corrente, Roberto Campos é o maior entusiasta, pois acredita que esse sistema é fundamental para a administração do planejamento econômico. Segundo Boarati (2003):

“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’”. (BOARATI, 2003, p.55)

Para Campos, a democracia é um regime incompatível com o crescimento econômico, sobretudo no Brasil, por tratar-se de um regime extremamente instável à época.

“(…) 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)

Por isso, o autor acredita que um regime autoritário está diretamente ligado ao desenvolvimento econômico, principalmente em países como o Brasil, nos quais há muitas pressões sociais e de consumo, pois seria responsável pela técnica e independência das políticas adotadas.

“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 emprestá-los, essenciais para o “big push” do crescimento econômico”. (BOARATI, 2003, p.57)

O modelo brasileiro de desenvolvimento tem essas peculiaridades, sendo um sistema com alto nível de racionalidade.

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

Desse modo, explica-se porque o II PND é instituído sem a consulta popular. Os teóricos do desenvolvimentismo autoritário aliados aos tecnocratas do governo foram responsáveis pela formulação do plano, enquanto sua execução foi feita de forma compulsória ao povo, sem que fossem feitos questionamentos em relação à viabilidade do plano numa conjuntura de recessão internacional.

3.2 A defesa da estratégia do II PND

Apesar das condições econômicas adversas no final de 1973, tanto no cenário interno quanto externo, os formuladores do plano justificavam sua adoção devido ao objetivo do governo de obter um elevado crescimento econômico num país subdesenvolvido. “A estratégia de desenvolvimento é a sequência natural da que vinha sendo adotada no governo Médici, com as adaptações impostas pela nova ordem econômica mundial”. (SIMONSEN, 1975b, p.18)

Portanto, para esses seria a continuidade dos governos anteriores, adaptada ao contexto de esgotamento da capacidade ociosa da indústria e o choque do petróleo. Assim, Mário Henrique Simonsen (1975) no início da implementação do plano, não vê nenhum problema na estratégia de combinar altas taxas de crescimento com equilíbrio do balanço de pagamentos e controle da inflação.

“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)

No entanto, independentemente da crise energética mundial, o II PND iria ser adotado de qualquer modo, como uma estratégia para manter o crescimento do período do milagre econômico. O que ocorreu foi que a elevação dos preços do petróleo acelerou o processo e a autossuficiência energética tornou-se um dos objetivos do plano, que estava inserido ideia do “autoritarismo modernizante”.

Boarati (2003) faz uma distinção da defesa entre curto e longo prazo na defesa da estratégia do II PND:

“A defesa da estratégia do 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”. (BOARATI, 2003, p.62)

Segundo os economistas defensores do II PND, adotar políticas contracionistas para fazer frente à crise do setor externo é uma má ideia, pois teria como consequência um aumento do custo social. Segundo João Paulo dos Reis Velloso, um outro ponto negativo seria a queda da produção 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)

Ademais, esse esforço não teria grande resultado, visto que o país já estava passando por uma situação de desequilíbrio no seu balanço de pagamentos, e assim que a situação melhorasse, os déficits voltariam a aparecer.

“(…) 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)

Outro problema seria a “ineficiência da contenção”, expressão usada por João Paulo dos Reis Velloso para designar o efeito de quando todos os países resolvem ao mesmo tempo ampliar as exportações e reduzir as importações, que tem um efeito nulo. Por fim, a vulnerabilidade do país em relação à crise internacional de energia era considerada de grau intermediário. O país estava em melhor situação do que os demais países da Europa, por ter grande parte da sua matriz energética fornecida por geração hidráulica, apesar do aumento do preço do petróleo ter causado pressões inflacionárias e ter gerado um aumento no déficit da conta corrente do balanço de pagamentos.

“(…) 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)

Em vista disso tudo, uma proposta de contenção de demanda é vista com desconfiança por esses autores que apoiam o II PND. Resumindo, essa estratégia é ineficiente, pois tem como impactos: aumento dos custos sociais, queda da produção industrial, além do país estar em situação favorável no grau de dependência do petróleo e a crise somente terem agravado problemas internos que já existiam anteriormente.

A estratégia do plano era a manutenção do crescimento acelerado simultaneamente à redução dos efeitos da crise externa, num momento de recessão econômica internacional. Segundo o economista João Paulo dos Reis Velloso esse “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).

Portanto, a ideia era alcançar os países desenvolvidos num futuro próximo, já que estes optaram por uma solução ortodoxa no momento de crise internacional. Assim, o plano apresenta uma continuidade em relação às políticas adotadas nos anos anteriores, e seria implantado independentemente da crise energética. “Essa orientação,

aliás, faz sentido independentemente da crise do petróleo, e já vinha surgindo de evolução normal da nossa política de desenvolvimento”. (VELLOSO, 1978, p.117)

Apesar de todo o entusiasmo com o crescimento que iria ser gerado com os investimentos do II PND, há momentos em que as dificuldades externas mostravam sinais de comprometimento da adoção dessa conduta desenvolvimentista. Isso pode ser visto nos textos 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).

No entanto, apesar de percebidas as restrições externas, estas não foram capazes de atrapalhar os indicadores do II PND, devido ao momento de euforia e às expectativas em relação ao sucesso do plano. Logo, somente com essa estratégia o país vai alcançar altas taxas de crescimento e tornar-se de fato um “Brasil- Potência”.

3.3 Avaliação da estratégia do II PND

Os objetivos do plano segundo seus defensores eram a manutenção do crescimento interno acelerado ao mesmo tempo em que buscava completar o processo de substituição de importações de matérias primas e indústria de base e consolidar a indústria privada nacional. No entanto, a partir de meados de 1976 houve um aumento nos desequilíbrios do balanço de pagamentos, e principalmente a partir de 1977 as metas foram revistas e os investimentos do plano foram reduzidos significativamente. Em um pronunciamento em dezembro de 1976, Geisel ressalta que “os investimentos públicos propostos 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.).

Em 1978, Roberto Campos ressalta que o plano conseguiu expandir o nível de empregos acima da taxa de crescimento vegetativo da população e ainda diversificou a produção industrial brasileira. O autor afirma que:

“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 potências industriais e ser o 2º maior exportador de produtos agrícolas”. (CAMPOS, 1978, p.6-7).

Na mesma linha, Mário Henrique Simonsen já mostra as vantagens do II PND nesse fragmento:

“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 das contas externas”. (SIMONSEN, 1977, p.10).

Assim, inicialmente, as avaliações são de que o plano teve como resultados positivos um efeito positivo sobre a balança comercial, conseguiu diversificar a produção e elevar as taxas de emprego. Entretanto, a partir de 1977, com a elevação dos desequilíbrios houve uma mudança no discurso do governo em relação ao caráter fortemente desenvolvimentista do II PND. Isso pode ser visto nessa passagem de João Paulo dos Reis Velloso:

“No período 1966/73, a participação da poupança externa no investimento realizado no País (formação bruta de capital fixo) sempre esteve abaixo de 10%. A média, para o período, foi de 6%. Após a crise do 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).

Segundo Campos, a aceleração do processo inflacionário e a ampliação dos desequilíbrios no balanço de pagamentos fizeram com que houvesse um atraso nas obras do II PND, o que reduziu as metas dessa estratégia.

“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).

Apesar de essas restrições serem previsíveis, o problema foi que esses desequilíbrios aumentaram excessivamente, tornando insustentáveis os níveis de investimento em patamares elevados.

“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).

Nesse período foram feitas diversas críticas ao plano, entre elas a de que não teria metas pré-definidas. Para responder a essas críticas, Velloso diz que essa característica é benéfica, pois assim o plano tem maior flexibilidade e pode ser revisto anualmente, sendo que esse sistema foi adotado devido ao cenário de incerteza vivido pelo mundo naquele período. Essa flexibilidade faz parte de uma “estratégia de desaceleração progressiva” presente no II PND e que é explicada nessa passagem do autor:

“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).

Por fim, é possível perceber que o discurso de “Brasil – Potência” passou por alterações significativas quando as pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos tornaram-se insustentáveis e as previsões otimistas não se confirmaram no curto prazo.

3.4 A defesa de Antonio Barros de Castro em relação ao plano

No início da década de 1980, Antonio Barros de Castro elaborou um texto sobre o II PND. O autor credita a essa estratégia desenvolvimentista o chamado “crescimento em marcha forçada”, que teve como um dos impactos positivos, o sucesso na regulação das contas externas entre os anos de 1983/84.

“(…) 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 as 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”. (CASTRO, 1985, p. 13-14).

Segundo Barros de Castro, a proposta do II PND foi bem sucedida, ao tentar superar a crise e buscar o desenvolvimento do país. Isso pode ser comprovado com a mudança na trajetória da economia, que após estar numa fase descendente a partir de 1974, conseguiu inverter esse ciclo devido aos investimentos feitos pelo plano.

“A estratégia de 1974 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 deslançado transformações que se revelaram irreversíveis, sua influência projetou-se sobre o governo instalado em março de 1979”. (CASTRO, 1985, p.46).

Em outra passagem, o autor conclui que “a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND tenha, em grande medida, se realizado”. (CASTRO, 1985, p.47)

Apesar de destacar o sucesso econômico do plano, Barros de Castro afirma que o II PND foi um fracasso no âmbito social, não tendo gerado melhora significativa na distribuição dos lucros gerados com o crescimento acelerado. “O que fracassou foi a chamada ‘estratégia social’, de acordo com a qual seria necessário ‘realizar políticas redistributivas enquanto o bolo cresce’”. (CASTRO, 1985, p.47).

Assim, o autor torna-se um claro defensor da estratégia do II PND. Segundo Barros de Castro, isso pode ser comprovado com os frutos positivos a partir da década de 80, o que contraria a visão dos críticos do plano. Todavia, a avaliação positiva ficou restrita no campo econômico, pois o plano deixou a desejar no aspecto social, já que não houve a tão falada “redistribuição do bolo”.

CAPÍTULO IV: ECONOMISTAS CRÍTICOS DA ESTRATÉGIA DO II PND

4.1 Abordagens críticas do II PND

Nesse capítulo serão apresentadas as principais críticas em relação ao II PND e serão apresentadas as consequências negativas do plano para o governo seguinte. Os críticos mais consistentes do plano foram Carlos Lessa, Fernando Santos, Luiz Carlos Belluzzo, Maria da Conceição Tavares, Pedro Malan, Régis Bonelli, Paul Singer e Renato Colistete.

Todos esses autores tem em comum a posição contrária à estratégia desenvolvimentista do II PND e acreditam que a crise econômica não foi apenas uma crise conjuntural, mas sim gerada por diversos problemas conjunturais, o mais impactante dele tendo sido o choque do petróleo. Contudo, cada autor usa uma abordagem para demonstrar porque o plano foi ineficaz de solucionar os problemas econômicos pelos quais o Brasil passou na década de 1970 e que geraram consequências ruins para a economia na década seguinte.

A primeira abordagem crítica consiste nos autores que questionam a viabilidade e a implantação de um plano audacioso como o II PND numa conjuntura de crise internacional e recessão dos demais países. Nessa corrente, destacam-se Carlos Lessa, Pedro Malan, Régis Bonelli e Luiz Carlos Belluzzo. Para os três últimos autores a avaliação do plano estava correta, contudo a sua estruturação foi feita de forma equivocada, pois os formuladores do II PND foram muito otimistas e não previram que seria necessário mais a frente fazer o ajustamento da economia, o que acabou por provocar a explosão da dívida externa na década de 1980.

Já o segundo grupo de economistas criticam a própria concepção do plano. Estes autores são Maria da Conceição Tavares e Paul Singer, que acreditam que a economia brasileira estava em fase descendente e, portanto, o II PND seria ineficaz para combater os problemas relacionados ao fim do ciclo natural de crescimento econômico.

Depois é feita uma avaliação dos dois grupos de autores acerca dos resultados do II PND. Por fim, temos a abordagem de Santos e Colistete (2009), que constitui numa análise quantitativa para avaliar a política econômica do governo Geisel. Os autores

identificam três questões gerais que são controversas: a influência de fatores externos e internos nas decisões econômicas daquele período, os efeitos do II PND sobre a macroeconomia nas décadas seguintes e a consistência do Plano em relação ao seu principal objetivo, o de realizar um ajuste estrutural que mantivesse o crescimento sustentado a longo prazo.

4.2 Economistas críticos quanto à viabilidade e implementação do II PND

O grupo formado por Carlos Lessa, Pedro Malan, Régis Bonelli e Luiz Carlos Belluzzo acreditam que apesar do choque do petróleo ter piorado as contas do balanço de pagamentos, no entanto discordam daqueles que vêem que esse problema foi a causa exclusiva da crise pela qual o Brasil estava passando naquele contexto. Para esses economistas, a crise interna é gerada pela crise internacional, mas também do desequilíbrio do balanço de pagamentos, do aumento da inflação e da queda da produção industrial. Essa visão pode ser vista nesse trecho escrito por Regis Bonelli 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; WERNECK, 1978, p.173)

O II PND não é simplesmente um plano que busca resolver as restrições impostas nos cenários interno e externo à economia brasileira. É também uma política econômica que busca fortalecer o capital privado nacional, criar a autossuficiência tecnológica do Brasil e busca um elevado crescimento econômico pautado no desenvolvimento industrial, sobretudo de bens de capital. Logo, conclui-se que a estratégia do II PND não era somente o crescimento a curto prazo, mas sim o

desenvolvimento do país a médio e longo prazo até o ponto de alcançar a posição 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”. (BONELLI; MALAN, 1976, p.354)

Por isso, Carlos Lessa afirma que o II PND buscava 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)

Nesse momento, o exemplo de sucesso como desenvolvimento econômico era o 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)

O Estado é o grande responsável pela estruturação e implementação do plano, havendo por isso uma preocupação em relação a essa participação e as possíveis consequências já que se trata de uma economia de mercado. No II PND há 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 de 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)

Segundo Lessa (1978), o objetivo do tripé era ampliar o espaço do capital privado nacional na economia, tendo esta participação principal nos investimentos realizados pelo II PND, para reduzir o papel do Estado na economia, que já vinha

ganhando fortes críticas da oposição devido ao autoritarismo durante todo o regime militar.

Em geral, é possível perceber nesses autores uma crítica mais direta aos indicadores excessivamente otimistas do plano do que propriamente às análises do II PND acerca dos dilemas enfrentados pela 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)

Pedro Malan e Regis Bonelli acreditam que seja necessário um ajuste estrutural na economia brasileira de médio e longo prazo. Todavia, a lacuna deixada pelo II PND reside na audácia do plano, por acreditar que numa conjuntura desfavorável o país ia alcançar um grande crescimento por um longo período de tempo, sem ter recursos para financiar um projeto de grande porte como esse 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)

Dessa forma, Luiz Carlos 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)

Carlos Lessa descreve da mesma forma o II PND, como “o menor plano do mundo – no sentido físico – com o maior programa, em um mundo de crise” (LESSA, 1978, p.78). Segundo o autor, as razões para o otimismo estariam centradas em dois pontos, sendo o primeiro externo e o segundo interno: “a idéia de que a crise abre ao país novas opções de progresso” e por outro lado, “a certeza de poder exercitar sem obstáculos a vontade soberana do Estado sobre a Sociedade e a Economia”. (LESSA, 1978, p.50)

O II PND tem um forte caráter social, pois se discute melhorar a distribuição de renda, elevar o nível de escolaridade e o nível de empregos. Essa posição foi tomada após o “milagre econômico” ter sido fortemente contestado do ponto de vista da concentração de renda, que se elevou na década de 70 num momento de grande crescimento econômico, o que é visto de forma contraditória. Contudo, segundo Lessa (1978), na verdade a preocupação com a questão social não passa de um simples discurso, já que em nenhum momento é apresentado como serão solucionados esses problemas.

“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)

Mais uma vez, a questão social foi deixada de lado em nome do crescimento econômico no Brasil. A crítica mais uma vez restringe-se à inexistência de mecanismos no plano para solucionar o problema, embora o diagnóstico esteja correto, visto que havia desigualdades que precisavam ser solucionadas.

4.3 Economistas críticos quanto à concepção do plano

A segunda abordagem crítica ao II PND consiste na impossibilidade do plano em reverter a fase descendente do ciclo econômico a partir de 1973. Os autores Paul Singer e Maria da Conceição Tavares acreditam que a crise interna faz parte de uma reversão natural da economia, e por isso essa estratégia seria ineficaz combater essa restrição.

No entanto, eles concordam com os defensores do II PND em um ponto: o problema era um modelo de crescimento que fosse sustentável e não completar o processo de substituição de importações. Isso porque só restava a substituição de bens de capital, cuja demanda era pequena e isoladamente não surtiria grande efeito para promover o desenvolvimento do país.

“(…) o problema que se coloca é como 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)

Paul Singer (1973) afirma que antes mesmo da crise do petróleo, é possível perceber o fim do “milagre econômico” através da elevação dos preços e pela escassez de matérias primas.

“Há, no entanto, 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 de “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)

É um problema do desenvolvimento econômico na economia capitalista ser feito em ciclos, alternando fases de crescimento acelerado como o período do “milagre” de 1968/73, com fases de estagnação e mesmo de depressão como o que ocorreu no país a partir de 1973. Portanto:

“(...) 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.81)

Da mesma forma, Conceição Tavares apresenta que a crise do setor de bens duráveis é um problema de demanda efetiva e do próprio ciclo dessa indústria, não tendo relação com a crise do petróleo.

“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)

Portanto, é possível concluir que a estratégia que o II PND propõe é insuficiente para resolver a crise pelo qual o país passava, por vários motivos. O primeiro deles seria

que somente o investimento feito pelo governo seria incapaz de resolver as restrições impostas à economia brasileira naquele momento.

“(…) não se pode tomar o investimento público como uma panaceia 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)

Outro problema é que seriam necessários grandes volumes de investimento público a todo o momento para manter um elevado crescimento econômico durante todo o período.

“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)

Por fim, há um hiato de tempo entre o momento em que o investimento é realizado e seus efeitos sobre a economia. “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)

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). Além disso, a indústria de bens de capital, que era o principal setor beneficiado do plano, não era dinâmica o suficiente para puxar o crescimento interno.

“(…) 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)

Sintetizando, o II PND seria ineficaz para reverter o quadro de crise e baixo crescimento da economia devido aos seguintes fatores: forte dependência do capital estatal, investimentos públicos em grande volume e constantes, lapso de tempo entre o momento do investimento e seus impactos econômicos e o setor de bens de capitais não gerava uma demanda interna suficiente para desenvolver o país.

4.4 Críticas quanto aos resultados do II PND

Os críticos do plano têm visões diferentes acerca das razões pelas quais houve revisão das metas e dos indicadores do plano a partir de 1977. Conceição Tavares (1978), por exemplo, acredita que as restrições externas não impediram a entrada de capitais no Brasil até o ano de 1977. O que aconteceu foi que o grande volume de investimentos estatais no plano e para fortalecer o capital privado nacional deixou o governo com um endividamento externo excessivo.

“Assim, o cronograma de execução dos grandes projetos, comandados pelo setor público, só tem sido submetido à 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)

Segundo a autora, o II PND também foi implantado numa conjuntura interna e externa ruins, de esgotamento da capacidade ociosa da economia e de crise econômica internacional, respectivamente, o que levou ao seu posterior abandono.

“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)

Luciano Coutinho (1981) e Carlos Lessa (1978) acreditam que manter elevadas taxas de crescimento ao mesmo tempo em que se desejava controlar a inflação e o balanço de pagamentos parecem objetivos incompatíveis e por isso o plano teve seus números revistos.

“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)

Carlos Lessa conclui que houve uma ruptura entre o Estado e o capital privado nacional a partir de 1976, quando os dirigentes revelaram a incerteza em relação ao futuro e começaram então a fazer cortes. A partir de então houve o abandono do plano, pois as empresas privadas dependiam de incentivos do governo para manterem seus investimentos, e esses subsídios dependiam da conjuntura econômica pela qual o país se encontrava.

“É visível que a quebradura 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)

Seguindo esse contexto, Carlos Lessa afirma que com o fim da euforia do “milagre”, foram impostas restrições às importações do setor público, o que promoveu queda do crescimento econômico e atraso nos projetos do II PND.

“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 a 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)

A principal causa do fracasso do plano é a excessiva participação do Estado na economia. No momento de contenção de gastos por conta das pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos, o governo reduziu os investimentos do plano e diminuiu a demanda pelos bens de capital, principal foco do II PND.

Segundo esses economistas, a participação do capital externo é vista de forma prejudicial à economia brasileira, tanto pela questão do endividamento externo quanto em relação à perda da soberania nacional em assuntos estratégicos. “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)

Segundo Conceição Tavares (1978) e Carlos Lessa (1978), o setor financeiro foi o maior beneficiado pelo II PND.

“Onde estava o banquete? Todo o “mundo” sabia: logo “ali na esquina”, no circuito financeiro. Que tem 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 uma espantosa multiplicação de ativos financeiros – títulos de crédito de 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 estrangeiros e 18 nacionais – apenas 10 empresas – 5 estrangeiras e 5 nacionais – tiveram lucros operacionais superiores aos lucros não operacionais. 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)

Luiz Gonzaga Belluzzo analisa também a especulação financeira no plano. Para o autor, o instrumento de mercado aberto foi criado com a finalidade de regular a liquidez do sistema. Todavia, as empresas passaram a cada vez mais direcionar seus recursos para comprar esses títulos, e o governo passou a elevar os juros desse mercado para reduzir a liquidez no mercado de quase moeda. A partir daí tornou-se um círculo vicioso, pois a especulação financeira aumentou, visto que o ganho com a remuneração

desses títulos era cada vez mais elevado e com menores riscos. Por conseguinte, o Brasil tornou-se o país com maior endividamento externo entre os países em desenvolvimento no início da década de 80. Segundo Boarati (2003):

“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”. (BOARATI, 2003, p.107)

Logo, o principal impacto negativo do II PND foi a especulação financeira. A decisão de adotar o plano num momento desfavorável exigiu do governo constantes empréstimos externos para financiar os projetos e subsidiar as empresas privadas nacionais, o que gerou como consequências a aceleração da inflação, aumento da dívida externa e maiores desequilíbrios no balanço de pagamentos.

4.5 A crítica de Santos e Colistete

Os autores abordam o tema do II PND através de uma análise quantitativa para discutir três questões especificamente: influência interna e externa nas decisões econômicas, os efeitos do plano sobre a macroeconomia e a viabilidade do plano de manter simultaneamente um crescimento acelerado em meio a ajustes internos dos preços e do balanço de pagamentos. Para isso, utilizam a metodologia de Vetores Autorregressivos e de Decomposição da Variância do Erro de Previsão.

No artigo, Santos e Colistete (2009) analisam as flutuações de seis variáveis: preços relativos, nível de atividade mundial, despesa do governo, endividamento externo, substituição de importações e promoção das exportações. “(...) as despesas governamentais parecem ter sido pouco sensíveis às mudanças no nível de atividade econômica internacional, embora tenham refletido mais intensamente as variações nos termos de troca” (SANTOS; COLISTETE, 2009, p.21)

“Com relação aos fatores internos, a Substituição de Importações causou um impacto apreciável sobre as Despesas do Governo já em 1974 (7,3%), inclusive com uma magnitude bem superior à influência da Promoção das Exportações (por exemplo, 3,7% em 1974). É possível que essa seja uma evidência da maior importância relativa assumida pela substituição de importações frente aos incentivos às

exportações durante a segunda metade da década de 1970 (...)” (SANTOS; COLISTETE, 2009, p.21-22).

Enquanto isso, o endividamento externo não teve efeito nas despesas do governo, o que sinaliza um descompromisso do governo em relação à regulação das contas externas. De acordo com os dados analisados pelos autores, é possível perceber que os gastos governamentais foram os principais responsáveis pelas despesas do governo, o que mostra que os fatores internos tiveram mais influência do que o setor externo no gasto público durante o II PND.

Além disso, o resultado dos dados mostra que a substituição de importações teve uma influência muito maior sobre a dívida externa do que a promoção das exportações. Já em relação ao setor interno, a própria substituição de importações foi a que gerou maior impacto, embora ao longo dos anos tenha diminuído seu papel, enquanto as despesas do governo tiveram uma trajetória crescente no período.

A partir dos números encontrados, Santos e Colistete (2009) começam a analisar o II PND. Embora os choques externos tenham gerado um efeito maior na promoção das exportações e na substituição de importações, ainda assim os choques internos tiveram maior influência do que os externos sobre essas duas variáveis. A estratégia do II PND segue a mesma linha do “milagre econômico”, combinando elevado crescimento com forte endividamento externo. Apesar de alcançar a meta de diversificar a produção industrial, o plano, aliado ao segundo choque do petróleo e à elevação da taxa de juros do FED, contribuiu de forma significativa para os graves problemas macroeconômicos vividos pelo país nas décadas seguintes.

Por fim, os autores seguem as visões de Balassa (1979), Cruz (1984), Fishlow (1986) e Carneiro (1990), para os quais o II PND teria sido inconsistente em relação às restrições enfrentadas, tanto no âmbito interno quanto externo. Santos e Colistete (2009) afirmam que

“Realmente, além de outros problemas já mencionados, as evidências de que o endividamento externo durante o II PND contribuiu de maneira substancial para os graves desequilíbrios das décadas seguintes levantam sérias dúvidas a respeito da consistência do Plano enquanto estratégia de ajuste estrutural e de desenvolvimento sustentado de longo prazo”. (SANTOS; COLISTETE, 2009, p.28)

Logo, a análise do plano para os autores é feita de forma pessimista. O II PND agravou ainda mais os problemas existentes durante o “milagre econômico”. Nas décadas seguintes, o Brasil pagou caro pela adoção de uma estratégia tão audaciosa, sofrendo com graves desequilíbrios, excessivo endividamento externo e estagnação econômica.

CONCLUSÃO

Como foi observado nos capítulos anteriores, o II PND é um tema que gera muitas controvérsias durante essa quatro décadas em que foi lançado, abrindo um leque de discussões em relação à sua concepção e viabilidade, bem como sua consistência e seus efeitos para a economia a curto e longo prazo.

De forma geral, todos os economistas abordados concordam a respeito das causas da crise pela qual o país passou a partir de 1974. Não houve opiniões conflitantes acerca do esgotamento da capacidade ociosa da economia, bem como que o crescimento durante o “milagre econômico” não conseguiu reduzir as desigualdades sociais presentes no Brasil. As visões são convergentes também no que tange ao fato de que a elevação nos preços do petróleo apenas agravou a crise interna já existente com o fim do crescimento acelerado.

Sinteticamente, as críticas concentram-se em alguns pontos fundamentais do II PND, entre eles as metas audaciosas do plano, a inexistência de planejamento financeiro consistente para viabilizar os recursos para os projetos estratégicos, inexistência de soluções claramente especificadas para o problema de distribuição de renda, lapso de tempo entre o investimento e seus resultados a médio e longo prazos e ausência de políticas para conter a demanda.

Também é possível ver através da análise quantitativa de Santos e Colistete (2009), que o II PND contribuiu para acentuar ainda mais os equilíbrios existentes nas décadas seguintes, além de ampliar o endividamento externo e ser um dos responsáveis pela estagnação econômica no país. João Figueiredo, último representante do regime militar no comando da presidência do Brasil, iniciou assim seu mandato com inúmeras restrições internas, aliadas a um cenário externo de segunda crise do petróleo e aumento das taxas de juros dos Estados Unidos. Entretanto, uma conclusão deste trabalho é que os autores estudados não fazem sugestão de outras estratégias a serem adotadas que poderiam ser mais eficazes pelo governo Geisel, uma vez que se tratava de um problema de caráter estrutural e de difícil solução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ARGY, V. *The Postwar International Money Crisis*. London: George Allen and Unwin.
- BALASSA, B. **Incentive policies in Brazil**. World development, v.7, p. 1023-1042, 1979.
- BELLUZZO, L. G. Políticas econômicas e sociais e desenvolvimento recente. **Tibiriçá**, São Paulo, v.5, n°9, p.70-90, jul-dez 1978.
- BOARATI, V. A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico. II PND: motivação, custos e resultados. Dissertação de mestrado, USP, 2003.
- BONELLI, R.; MALAN, P. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, agosto 1976, p. 353 – 406.
- BONELLI, R.; WERNECK, D. F. F. **Desempenho industrial: auge e desaceleração nos anos 70**. Rio de Janeiro: IPEA/ INPES, 1978, n.28, p. 167-225. (Indústria: política, instituições e desenvolvimento).
- BRASIL. **II Plano nacional de desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974**. DOU de 6 de dezembro de 1974, 149 p.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Interpretações sobre o Brasil. In: LOUREIRO, M. R. (Org.) **50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes, p.17-69, 1997.
- CAMPOS, R. 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 1972.
- _____. A experiência Brasileira de Planejamento. In: CAMPOS, R; SIMONSEN, M. H. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, cap.4 , p.47-78, 1976.
- _____. A Transformação Estrutural. **Digesto Econômico**, São Paulo, v. 35, n. 262, p.1-12, jul- ago 1978.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p.12-95. (Coleção Estudos Brasileiros, v.91)
- COSTA E SILVA, A. Discurso pronunciado pelo presidente no Palácio do Itamarati, em Brasília, em 5 abril de 1967.

DELFIM NETTO, A. A alegria da responsabilidade. **Revista de Finanças Públicas:** Conselho Técnico de Economia e Finanças, Brasília, p.2-3, Nov 1970.

DHBB. Verbetes gramatical GEISEL. [.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_1.asp](http://cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_1.asp) (Dicionário Histórico – Biográfico Brasileiro)

COUTINHO, L. **Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980.** Revista de Economia Política. 1(1), janeiro/março 1981, p.77-100.

FISHLOW, A. **A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84.** Pesquisa e planejamento econômico, v.16, n.3, p. 507-550, 1986.

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

GEISEL, E. 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 de dezembro de 1974.** DOU de 6 de dezembro de 1974, 7 p.

GONÇALVES, W. S.; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964 – 1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol.6, n.12, 1993, p.211-246.

GOUVÊA, R. R.; LIMA, G. T. Mudança estrutural e crescimento sob restrição externa na economia brasileira: uma análise empírica do período 1962-2006 com considerações sobre o II PND. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v.22, n.1 (47), p. 107-139, abr. 2013.

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

LESSA, C. **Estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso.** Campinas: Unicamp. IE, 1978.

_____. Instabilidade e mudanças: os condicionantes históricos da política externa brasileira sob Geisel (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n.133, jan-mar 1997, p.73-82.

MANTEGA, G. O pensamento econômico brasileiro de 60 a 80: os anos rebeldes. In: LOUREIRO, M. R. (Org.) **50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos.** Petrópolis: Vozes, p.107-157, 1997.

NURKSE, R. A teoria do comércio internacional e a política de desenvolvimento. In: ELLIS, H. S. (Org.) **Desenvolvimento econômico para a América Latina**, cap.9, p.271-213, 1964.

- PRADO, L. C. D.; EARP, F. S. O “milagre” brasileiro – crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973). In: **O Brasil Republicano – o tempo da ditadura**, 2003.
- ROSENSTEIN – RODAN, P. N. (1964) Notas sobre a teoria do grande impulso. In: ELLIS, H. S. (org.). **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. 1964, cap.3, p.74-99.
- SANTOS, F. G.; COLISTETE, R. P. Reavaliando o II PND: uma abordagem quantitativa. In: VIII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 8, Campinas, SP, p. 1-32, 2009.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: **Desenvolvimento capitalista no Brasil**, p.69-168, jul 1981.
- SILVA, A. M. Evolução recente da economia brasileira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v.p, n.3, p. 7-60.
- SIMONSEN, M. H. *A economia brasileira: perspectivas a curto e a médio prazo*. Palestra proferida em São Paulo, em 31/01/1978. In: Palestras e Conferências 1974-1978. Brasília: Ministério da Fazenda, 1978. v. 7.
- _____. O Brasil e os desafios internacionais. **Digesto Econômico**, São Paulo, n.239, p.7-16, set-out 1974.
- _____. O Brasil e os investimentos estrangeiros. **Digesto Econômico**, São Paulo, v.32, n.243, p.17-24, mai-jun 1975.
- _____. Os desafios do desenvolvimento. In: CAMPOS, R; SIMONSEN, M. H. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, cap.8, p.175-210, 1976.
- _____. Regime de austeridade. **Digesto Econômico**. São Paulo, v. 34, n.239, p.9-14, set-out 1977.
- SINGER, P. As contradições do milagre. **Estudos Cebrap**, São Paulo, ,n.6, p.59-77, out-dez 1973.
- _____. **A crise do “milagre”**. Rio de Janeiro: Paz e Terra 167p, 1976a.
- _____. A evolução da economia brasileira: 1955-1975. **Estudos Cebrap**, São Paulo, n.17, p.61-83, jul-set, 1976b
- SUZIGAN, W. Experiência histórica de política industrial no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.16, n.1, p.5-20, jan-mar 1996.
- TAVARES, M. C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: **Ensaio sobre Economia Brasileira**, p.29-124, 1972.

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

VELLOSO, J. P. R. **Brasil: a solução positiva.** São Paulo: abril 1978, 238 p.