

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

**II PND: O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO
SEGUNDO A TEORIA DA DEPENDÊNCIA**

JOÃO VITOR DUTRA MACIEL

Matrícula nº 110052563

ORIENTADOR: Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**II PND: O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO
SEGUNDO A TEORIA DA DEPENDÊNCIA**

JOÃO VITOR DUTRA MACIEL

Matrícula nº 110052563

ORIENTADOR: Almir Pita Freitas Filho

MARÇO 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me permitido chegar até aqui. Tudo o que tenho e sou, tudo o que vier a ser, vem de Ti, Senhor.

Aos meus pais, Gisele e Mario, que sempre me apoiaram em tudo o que fiz. E que acreditam e me incentivam a ir além.

De forma especial, deixo registrado o meu agradecimento as minhas queridas Nia e Márcia, que abriram as portas de sua casa e me acolheram com tanto amor e carinho, tornando as idas e voltas da faculdade bem mais próximas.

À minha amada Gabriela, que tem sido e sempre será o motivo da minha alegria.

Aos amigos da faculdade, em especial a galera do Babado e Confusão e do Sujeira Íntima. A amizade e companheirismo de vocês tornaram a rotina da faculdade mais suave.

E, por fim, ao professor Almir que de forma tão paciente e sábia me orientou neste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar como o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico aprofunda o desenvolvimento dependente da economia brasileira, segundo a Teoria da Dependência. Para isto, será analisada a conjuntura política e econômica do Brasil e do mundo, e a forma como estas influenciaram no diagnóstico, na elaboração e realização do mesmo e as metas atingidas.

ABSTRACT

This monograph aims to study how the Second National Economic Development Plan deepens the dependent development of the Brazilian economy, according to Dependency Theory. For this, the political and economic context of Brazil and the world will be analyzed. More than that, will be analyzed as well the way in which they have influenced the diagnosis, the elaboration and accomplishment of the same and the goals reached.

LISTA DE ABREVIATURAS

| | |
|---------------|--|
| II PND | II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico |
| OPEP | Organização dos Países Exportadores de Petróleo |
| PSI | Processo de Substituição de Importações |
| BNDE | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico |

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 9 |
| CAPÍTULO I – O CENÁRIO POLÍTICO INTERNO E O CONTEXTO MUNDIAL | 10 |
| I.1 Introdução | 10 |
| I.2 A política interna brasileira | 10 |
| I.3 O Cenário Externo e Sua Influência no Brasil | 12 |
| CAPÍTULO II – O DIAGNÓSTICO, AS METAS DO IIPND E A RACIONALIDADE ECONÔMICA | 18 |
| II.1 Introdução | 18 |
| II.2 O diagnóstico | 18 |
| II.3 Metas e Setores Estratégicos | 19 |
| II.4 O papel do Estado e do Setor Privado..... | 23 |
| II.5 Sobre o Financiamento do II PND | 24 |
| II.6 A polêmica sobre a racionalidade econômica | 27 |
| CAPÍTULO III – UMA INTERPRETAÇÃO DO II PND SOB A ÓTICA DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA | 30 |
| III.1 Introdução | 30 |
| III.2 Uma breve abordagem da Teoria Cepalina e os acontecimentos na economia brasileira pós-1930 | 30 |
| III.3 Sobre a Teoria da Dependência | 34 |
| CONCLUSÃO..... | 39 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 41 |

INTRODUÇÃO

Em 10 de setembro de 1974, o general Ernesto Geisel encaminha o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual se tornou lei em dezembro do mesmo ano. O II PND é um importante plano econômico dentro da Ditadura Civil Militar no Brasil (1964-1989), pois, determinaria o ritmo da economia brasileira após o “Milagre Econômico” (1968-1973) e, além disso, a forma como o governo brasileiro enfrentaria o cenário de turbulência econômica mundial, diante do fim do sistema de Bretton Woods (1971) e o 1º Choque do Petróleo (1974).

Diante do que foi dito, este trabalho tem por objetivo analisar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974), o qual fora lançado durante o Governo de Ernesto Geisel (1974-1979), dentro do contexto político da Ditadura Civil Militar no Brasil.

Em busca deste objetivo, será abordada a conjuntura político-econômica em que o Brasil se inseria na época, considerando nisto: o delicado momento político que atravessava o Regime Civil Militar, o qual sofrera uma importante derrota eleitoral para a oposição, centrada no partido MDB. Diante disso, era importante que se continuasse com um vigoroso crescimento econômico, observado principalmente durante o período do Milagre (1968-1973), de forma a legitimar o governo militar e, também a distensão “lenta, gradual e segura” proposta pelo presidente Geisel no começo de seu mandato; a opção pelo ajustamento ou financiamento da economia brasileira, tendo em vista o conturbado quadro mundial, diante do “Primeiro Choque do Petróleo” (1974).

Em um segundo momento, será analisado as principais características do II PND, abordando quais seriam as metas propostas e os setores que receberiam investimentos, de forma, a sanar os “pontos de estrangulamento”; as formas de financiamento do plano, e também o contexto mundial, onde havia uma farta oferta de crédito causado pelos “petrodólares”.

Por fim, sob a ótica da “Teoria da Dependência” de Enzo Falleto e Fernando Henrique Cardoso, será discutido se o II PND, ao ter completado o processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), aprofunda o caráter de desenvolvimento dependente da economia brasileira em relação às principais economias do “centro”.

CAPÍTULO I – O CENÁRIO POLÍTICO INTERNO E O CONTEXTO MUNDIAL.

1.1 – Introdução

Para iniciar este estudo serão abordadas as questões referentes à política interna do Governo de Ernesto Geisel, tais como: em que circunstâncias se deram a sua eleição como presidente; a necessidade de controlar os militares pró-Linha Dura (grupo que se caracterizava principalmente pela repressão aos direitos civis através do uso de instrumentos de tortura), ao passo que a sociedade civil começa a se levantar contra os abusos cometidos por estes; a necessidade de legitimação do governo através de bons resultados econômicos; as complicações causadas pela vitória do partido de oposição nas eleições de 1974. Além disso, este capítulo abordará como as dificuldades do cenário externo influenciaram nas metas do II PND.

1.2 – A política interna brasileira

Ernesto Geisel fazia parte da corrente de militares denominada de “Castelistas”. Estes eram ligados ao primeiro presidente do regime militar Humberto Castelo Branco (1964-1967), e que defendiam a ideia, que afastada a “ameaça comunista”, o governo do país deveria voltar para o controle dos políticos civis.

Os Castelistas foram mantidos afastados da presidência da república durante os dois mandatos seguintes de Castelo Branco, nos governos de Costa e Silva e Médici. Desta forma, o retorno deste grupo à presidência representava uma nova mudança no controle político do país, a qual apontaria para uma perspectiva de redemocratização.

Segundo Skidmore (1988, p.320-322), o governo Geisel tinha pela frente quatro objetivos principais. O primeiro destes seria manter o apoio da maioria dos militares ao seu governo, sendo esta uma condição que sem a qual nenhum presidente no regime conseguiria sustentar-se no poder. Além disso, era preciso convencê-los a respeito de como seriam implantados os planos de liberalização política; o segundo seria controlar os “subversivos”. Ainda que praticamente nenhuma guerrilha tenha conseguido, de fato, resistir ao governo Médici, era preciso se cercar da possibilidade de subversão das mesmas, pois, isso seria um grande pretexto para os militares da “Linha Dura” contestarem o poder político do atual

governo, e levantarem suspeitas sobre a aproximação com os comunistas; o terceiro objetivo era retornar à democracia, mantendo-se fiel à linha castelista de que a “Revolução de 64” se limitaria a um período emergencial. Neste ponto, é preciso analisar de que forma Geisel pretendia dar ritmo a este retorno à democracia. Da mesma forma que se opôs a ideia de transformar a ARENA (Aliança Renovadora Nacional – principal partido de apoio aos militares no Congresso) num sistema de partido único, e de ter prometido “sinceros esforços para o gradual, mas seguro, aperfeiçoamento democrático”, não havia a intenção de oferecer à oposição a possibilidade de chegar ao poder.

Por fim, o último objetivo seria de natureza econômica: manter as altas taxas de crescimento, e os bons indicadores econômicos apresentados durante o período anterior, do Milagre Econômico. Os assessores do governo estavam bem conscientes que o apoio do empresariado e da elite da sociedade civil, apesar dos excessos ocorridos neste período, fora conquistado por causa do grande crescimento econômico, do controle da inflação e dos bons resultados no balanço de pagamentos. Caso este quadro se revertesse, isto “retirava do regime político o precário ‘chão’ de legitimidade popular que buscava mobilizar” (Mendonça e Fontes, 1988, p.52).

Desta forma, estes quatro objetivos apontam a forma como o governo atual poderia caminhar para uma liberalização política - e qual seria o ritmo desta caminhada -, manter o essencial apoio da maioria dos militares e, ainda conseguir bons resultados econômicos, promovendo o desenvolvimento do país, o que garantiria o apoio de grande parte da elite da sociedade civil brasileira, a qual esperava que o Governo Geisel conseguisse de alguma forma controlar o aparato da repressão do regime, principalmente a tortura.

As dificuldades políticas a serem enfrentadas pelo governo aumentaram ainda mais com o resultado das eleições em novembro de 1974, onde o MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido da oposição, teve importantes vitórias em nível federal. Segundo Skidmore (1988, p.335), esta eleição foi o teste político mais importante vivido pelo regime desde 1964. Em nível estadual, durante o governo Médici as eleições foram transformadas em indiretas, cabendo às assembleias estaduais a responsabilidade de eleger um novo governador para o estado. No entanto, estas eram fortemente e facilmente manipuladas pelo o governo federal. Esta era uma medida para controlar a ação e o avanço a nível estadual do MDB.

No entanto, as eleições parlamentares para o Senado e o Congresso seriam diretas. Soma-se a isto, a surpreendente permissão do governo em dar a todos os candidatos a possibilidade de propaganda eleitoral na televisão, o que permitia que os candidatos de oposição também fizessem campanha. Sendo assim, os resultados nas eleições de 1974 foram inesperados e adversos para o governo. Segundo Skidmore (1988, p.337-338), o MDB quase dobrou em presença de deputados federais (de 87 para 165), enquanto a ARENA viu reduzido a quantidade de seus representantes; no senado, a representação do MBD cresceu de 7 para 20 políticos, e o ARENA perdeu 13 postos, alcançando 46 senadores. Ainda que a oposição não tenha alcançado a maioria nestes espaços, o resultado da eleição vai além, sendo a perda da maioria absoluta na representação da ARENA o principal significado. Em níveis estaduais, apesar da grande influência do governo, o MDB conseguiu a vitória em importantes assembleias, tais como: São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, além de Acre e Amazonas.

Segundo Skidmore (1988, p336-338) os assessores do governo Geisel não identificaram que uma eleição bipartidária, se resume a um plebiscito a cerca do desempenho do governo em questão. Ou seja, não foi de fato apurado o estado de espírito da população a cerca do regime, considerando os poucos avanços nas políticas sociais, e a continuidade, mesmo que em menor intensidade, dos aparatos de tortura. Para os emedebistas, a vitória significava que a população enxergava neles os “autênticos representantes da oposição”, centrando sua campanha na justiça social, ao denunciar a desigualdade na distribuição social, nas liberdades civis e na desnacionalização da economia brasileira. Pelo lado do governo, a interpretação foi que a campanha bem sucedida do MDB se deu por conta do presidente anterior (Médici), e não por causa de Geisel.

O resultado das eleições colocou em risco o processo de liberalização que seria tentado pelo então governo. Pois, a expectativa seria que este processo fosse liderado com a ARENA tendo a maioria absoluta nas representações, de forma a poder ditar o ritmo da liberalização. Dentro deste contexto, em agosto de 1975, Geisel fez um discurso que determinou qual seria a atitude de seu governo diante deste processo, afirmando que a mudança seria “lenta, porém segura” (Skidmore, 1988, p.343). Ainda neste discurso afirmou mais uma vez que não pretendia abrir mão dos poderes oferecidos pelo Ato Constitucional n.º 5 (AI-5), o qual dava o governo o poder de punir arbitrariamente os que fossem inimigos do regime ou como tal considerados. Ao afirmar isto, Geisel deixava claro que a liberalização

seria colocada em curso somente se os militares sentissem confiança nos rumos da política nacional.

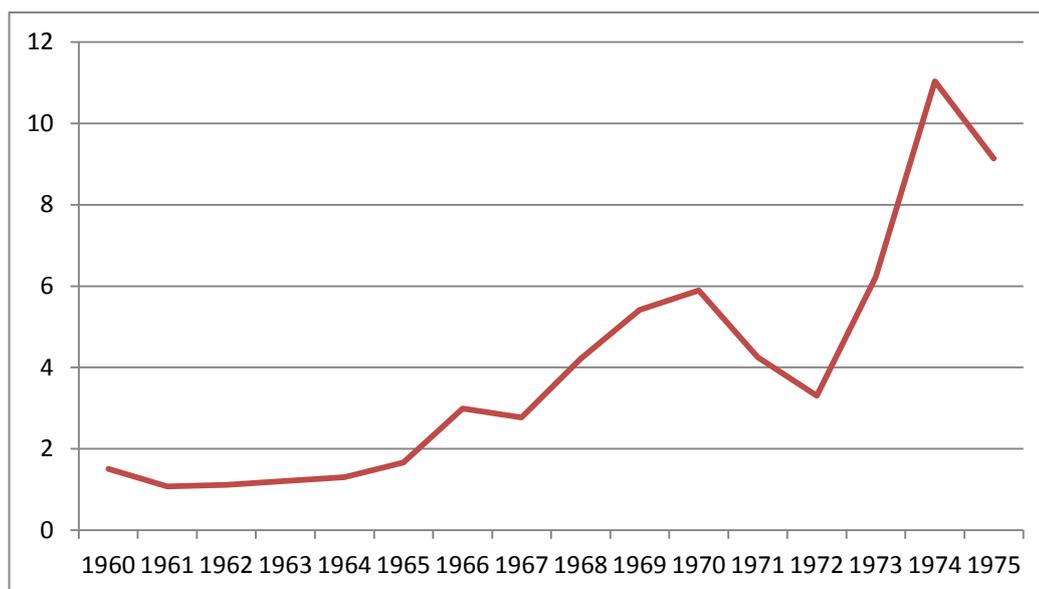
1.3 – O Cenário Externo e Sua Influência no Brasil

O começo da década de 1970 se caracteriza pelo término da “Era de Ouro” nos Estados Unidos e nas principais economias capitalistas do mundo. Esta “Era” tem seu começo após a 2ª Grande Guerra Mundial (1939-1945), onde deste então houve um período de grande prosperidade econômica. Neste momento, destaca-se o fim da conversibilidade do dólar, o que causa transtornos e incertezas nos mercados financeiros e monetários internacionais, devido às significativas desvalorizações cambiais ao redor do mundo. O principal fenômeno capaz de marcar o término deste período é o surgimento de uma forte e persistente inflação, principalmente, nos Estados Unidos (Milberg e Heilbroner, 2008, p.166).

No Gráfico 1, através de dados do Ipeadata, é possível perceber que a inflação começa a crescer de forma contínua desde 1965, com a entrada norte-americana na Guerra do Vietnã, e se mantém até o fim da década com a tentativa fracassada norte-americana de manter o dólar como a única moeda de conversibilidade com o ouro. Em 1974, a inflação volta à tona e apresenta pela primeira vez um crescimento de dois dígitos (11%), diante do embargo ao fornecimento de petróleo por parte do cartel de países da OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo. Este acontecimento ficou conhecido como o 1º Choque do Petróleo (1973), onde em uma reação à política estrangeira pró-Israel por parte das principais economias ocidentais industrializadas, este grupo centrado em países do Oriente Médio decidiu por diminuir o fornecimento de petróleo.

Esta medida só foi possível, pois, durante a Era de Ouro, com a prosperidade econômica se desenvolveram grandes setores dependentes da exploração do petróleo, como o caso da indústria automobilística. Desta forma, na maioria das economias industrializadas o consumo se tornou muito maior que a própria produção interna de cada país, o que deu espaço para o surgimento de um cartel que controlasse a produção.

GRÁFICO 1 – INFLAÇÃO DE PREÇOS AO CONSUMIDOR – USA (% a.a)



FONTE: BANCO MUNDIAL (<http://data.worldbank.org>) – Acessado em Julho/2016. Elaboração do autor

Segundo Benakouche (1981), a questão do petróleo ao longo da década de 1970 se tornou como um “bode expiatório” para a explicação das dificuldades econômicas vividas durante esta década, de forma que as políticas econômicas adotadas pelos países não pudessem ser questionadas. Em seu texto, o autor aponta que apesar do crescimento nos preços do barril de petróleo ao redor do mundo, houve uma transferência de riqueza inferior a 2% a renda nacional das economias ocidentais para os países da OPEP.

Além disso, ao fazer uma comparação da evolução dos índices de preço das principais fontes energéticas do mundo com demais índices globais, tais como, preços no atacado e no varejo, percebe-se que nos anos anteriores as fontes energéticas tornaram-se mais baratas. Ou seja, chega-se a conclusão que a crise do petróleo na década de 1970 não é um fato que ocorreu de maneira isolada, mas que tem por fundo um ambiente de instabilidade econômica.

Durante o período do Milagre Econômico (vivido entre os anos de 1968-1973, em que se caracteriza por grande crescimento econômico, inflação controlada e equilíbrio no balanço de pagamentos), o Brasil também experimentou um aumento na dependência estrutural da economia em relação ao petróleo. Isto se deve a expansão no consumo deste produto para fins energéticos, e também de outros derivados do mesmo, como a gasolina, pois, desde o final dos anos 50, como parte de um projeto de desenvolvimento econômico “o governo de

Juscelino Kubitschek decidiu ampliar o sistema de transporte do país construindo mais rodovias do que ferrovias” (Skidmore, 1988, p.350).

Na tabela a seguir, as informações selecionadas corroboram o que fora dito acima. Com ela é possível perceber que desde 1950, o transporte rodoviário foi ganhando importância na economia brasileira, ao passo que o ferroviário foi perdendo. Os números apontam que até 1968, a frota nacional de automóveis cresceu 557%, enquanto a extensão das rodovias atingiu pouco mais de 940 mil quilômetros, mais do que duplicando o seu tamanho. Estes números são bem mais expressivos do que os apresentados pelo transporte ferroviário, onde a quantidade de carga transportada pelo mesmo avançou apenas 38%, apesar de ter havido uma redução de 13% na extensão da malha ferroviária desde 1950.

TABELA 1 – EVOLUÇÃO COMPARATIVA DOS TRANSPORTES RODOVIÁRIOS E FERROVIÁRIOS 1950-1968.

| DESCRIÇÃO | 1950 | 1960 | 1968 | Δ% | Δ% |
|---|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| | | | | 1960/1950 | 1968/1950 |
| Transporte Rodoviário - Frota nacional de automóveis (em unidades) | 200.744 | 502.546 | 1.319.890 | 150% | 557% |
| Transporte Rodoviário - Extensão das Rodovias (em Kms) | 302.147 | 476.938 | 941.348 | 58% | 212% |
| Transporte Ferroviário - Cargas Transportadas (em mil toneladas) | 43.930 | 48.772 | 60.639 | 11% | 38% |
| Transporte ferroviário - Extensão da rede - linhas principais e ramais (em Kms) | 36.681 | 38.287 | 32.054 | 4% | -13% |

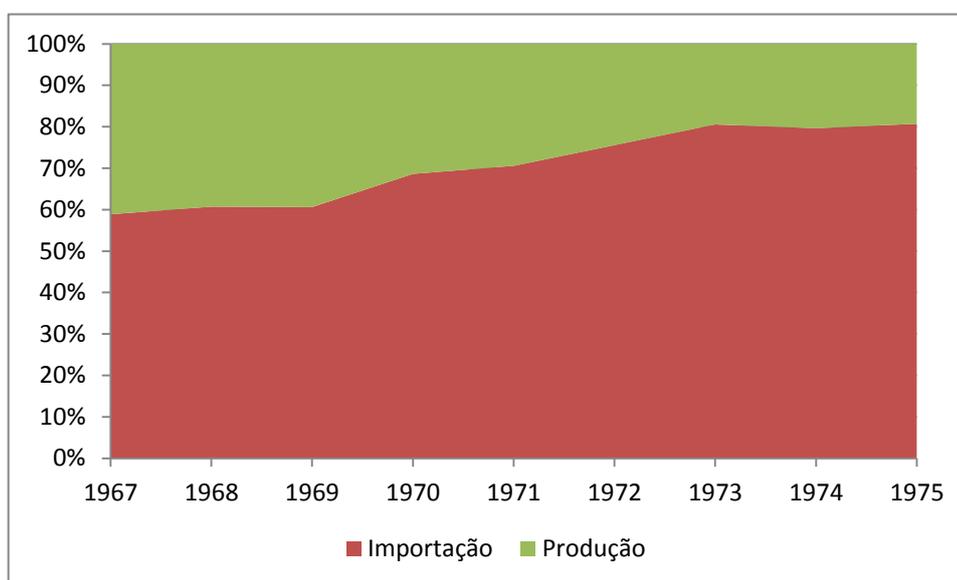
FONTE: IPEADATA - <http://www.ipeadata.gov.br/> - Acessado em Julho/2015. Elaboração do Autor

Ou seja, o desenvolvimento do transporte rodoviário, e do setor automobilístico como um todo, foi um dos fatores que ajudaram para a consolidação de uma dependência estrutural da economia brasileira em relação ao petróleo. Além disto, Giambiagi (2011, p.75) aponta que desde o Milagre Econômico, o Brasil contava com uma grande capacidade de produção no

setor de bens de consumo duráveis, mas que isto implicava em uma demanda de petróleo “que não podia ser atendida pelo parque industrial brasileiro” (Giambiagi, 2011, p.75)

Em virtude disto, com o gráfico a seguir, é possível notar o crescimento da importação de petróleo a partir de 1967, começo do grande período de crescimento econômico do Regime Civil Militar. Neste ano, as importações respondem por, aproximadamente, 60% da disponibilidade interna total, ou 12.179 mil metros cúbicos. No final do Milagre, em 1973, as importações respondem por mais de 80%, com 41.683 mil metros cúbicos. Enquanto isso, a produção brasileira apresentou um crescimento muito pequeno, tendo como já observado, uma redução na participação relativa, evoluindo de 8.509 mil metros cúbico no começo do período para 9.876 mil.

GRAFICO 2 – IMPORTAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO NO BRASIL EM METRO CÚBICO (MIL)



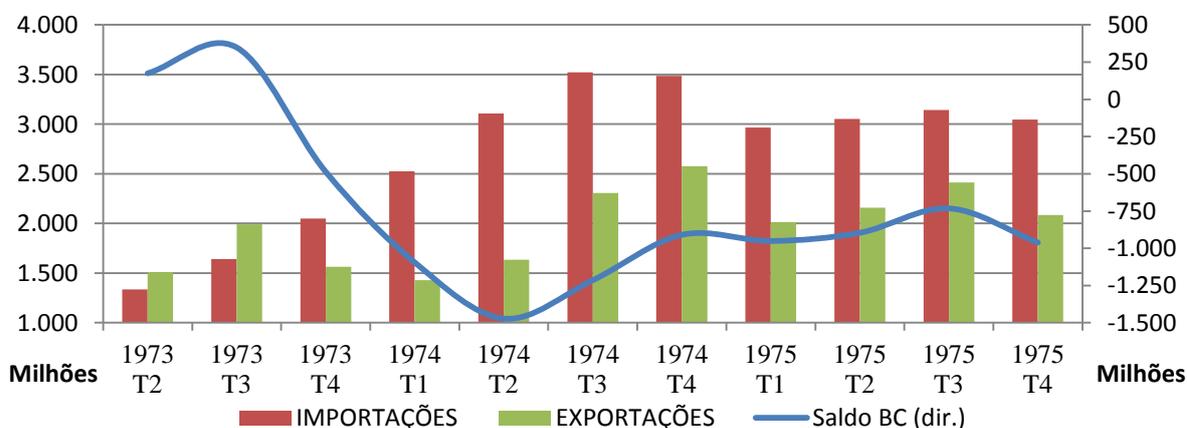
FONTE: IPEADATA - <http://www.ipeadata.gov.br/> - Acessado em Julho/2016. Elaboração do Autor

Diante desse quadro de dependência na importação do petróleo, atrelado ao crescimento do preço do mesmo, em 1974, o Brasil se viu em uma situação de sucessivos prejuízos na conta corrente. Pois, mesmo com o crescimento das exportações em outros setores da economia, isto não era o suficiente para cobrir o rombo no saldo da balança comercial causado pela multiplicação do preço do petróleo. Neste período nota-se um uma redução nas reservas cambiais, como forma de atenuar este quadro.

No Gráfico 3, é possível perceber o que fora dito acima. No ano de 1973, já se observa na balança comercial brasileira um déficit - na verdade, isto ocorre desde o começo da década, o que demonstra o início do esgotamento do período vivido -. Desde o fim deste ano já é

perceptível os efeitos do aumento do preço do petróleo no resultado comercial brasileiro, fazendo com que o valor das importações permaneça consideravelmente acima das exportações até o fim de 1975.

GRÁFICO 3 – BALANÇA COMERCIAL BRASILEIRA (em US\$)



FONTE: IPEADATA - <http://www.ipeadata.gov.br/> - Acessado em Julho/2016. Elaboração do Autor

Desta forma, neste capítulo procurou-se abordar o cenário político a se enfrentar pelo Governo de Ernesto Geisel, tendo por fundo a desconfiança de parte influente dos militares quantos aos planos de redemocratização e de desenvolvimento econômico do país. O governo ainda precisaria estar atento aos anseios da sociedade civil, que começara a se descontentar com o regime político e os excessos cometidos pelos seus comandantes nos governos anteriores.

Prova disto foi a perda de espaço político no Congresso, no Senado e também nos governos de estados importantes. Em meio ao ambiente interno conturbado, Geisel precisaria lidar também com um cenário externo que já se mostrara adverso mesmo antes do começo de seu governo. Tendo que lidar com as consequências negativas da instabilidade do sistema financeiro internacional, causado inicialmente pelo fim da conversibilidade do dólar, e em um momento posterior, ao aumento do preço do petróleo, afetando diretamente a economia brasileira, que assim como todas as economias capitalistas naquela época se desenvolveu dependente da utilização deste produto.

CAPÍTULO II – O DIAGNÓSTICO, AS METAS DO IIPND E A RACIONALIDADE ECONÔMICA.

II.1 – Introdução

Neste capítulo será abordado o plano em si, destacando o diagnóstico realizado pela equipe econômica do governo acerca da situação econômica e social do país, frente aos desafios internacionais a serem enfrentados; quais eram os objetivos e setores estratégicos para a continuidade do desenvolvimento do país; o papel do Estado e do setor privado; as formas de financiamento do plano. E por fim, tratar-se-á sobre a discussão da racionalidade econômica do II PND, avaliando qual teria sido a opção de política econômica adotada.

II.2 – O diagnóstico.

Apesar de admitir as dificuldades na continuidade do crescimento da forma como fora observada no período anterior, tendo em vista a crise de energia a se enfrentar, acreditava-se que estes desafios ofereceriam ao país oportunidades para “explorar novos caminhos e alternativas” (II PND, p. 4), desenvolvendo outras áreas de sua economia através do processo de substituição de importações.

Logo no início do texto, são estipuladas algumas metas gerais audaciosas para alguns indicadores econômicos, como: ultrapassar US\$ 100 bilhões no PIB de 1977; crescimento da taxa de emprego acima de 3,5% a.a. no quinquênio; obter ao fim do plano US\$ 40 bilhões no comércio exterior.

Desta forma, há uma visão de que o diagnóstico que fora feito pela equipe econômica quanto à situação do Brasil em 1974, e sobre o futuro, é considerado muito otimista, ao desejar “manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar” (II PND, p.1), na tentativa de continuar a obter grandes resultados de crescimento. Para Kon (2010, p,75) há na verdade uma “tentativa do Brasil de superar a crise internacional”.

Na realidade, o Brasil deverá crescer expressivamente, no próximo quinquênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos, tanto mais se levada em conta sua relatividade às modestas marcas econômico-sociais que a grande maioria dos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, para não falar subdesenvolvidos, conseguirão a duras penas alcançar, no mundo em que derredor nos circunda. (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, p.125)

Segundo Mendonça e Fontes (1988, p.57), “o Plano pretendia era manter as taxas de crescimento até 1973”. Esta preocupação sobre a manutenção do ritmo econômico anterior, como já abordado, se justifica pela necessidade de legitimação do governo Geisel, e fica evidente na própria escrita do Plano, quando ao abordar os problemas sociais do Brasil naquela época, afirma-se que: “Não pretende a Revolução haver, já, resolvido tais problemas (...) [mas] que podem ser resolvidos sem a descontinuação do crescimento acelerado”. (II PND, p.10).

Pode-se dizer que o diagnóstico otimista sobre a economia brasileira dada na elaboração do II PND, advém de um erro na avaliação dos acontecimentos mundiais da época. Para Mendonça e Fontes (1988, p.57), o “II PND ignorava as mudanças de sinais ocorridas no cenário mundial. Ela era vista como fenômeno circunstancial e passageiro”. Esta opinião também é abordada por Kon (2010, p.92), ao afirmar que era “insatisfatório” o diagnóstico dado, e que o mesmo continha um erro de avaliação, “considerando a crise externa como eminentemente conjuntural”.

II.3 – Metas e Setores Estratégicos.

Logo no início da descrição do Plano, é possível perceber que o objetivo principal seria levar o Brasil a um nível mais avançado no desenvolvimento econômico ao “cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (II PND, p.3). Em face disto, procurar-se-ia promover uma desconcentração industrial, estimulando áreas como Amazônia e Centro-Oeste; investimentos na infraestrutura em vista de reduzir as deficiências do setor, principalmente, no que tange ao setor energético; e uma política industrial com “ênfase” (II PND, p.4) no setor de Bens de Capital.

Mendonça e Fontes (1988, p.57), considera que há uma substituição no padrão de acumulação brasileira, pois, o setor de bens de produção (Bens de Capital) torna-se prioridade na política econômica do governo, ao “desbancar” o setor de bens de consumo. Esta mudança no padrão também é citada por Kon (2010, p.79), ao afirmar que o crescimento seria baseado na substituição de importações, essencialmente no setor de Bens de Capital e Insumos Básicos.

Na tabela 2, é possível perceber de forma mais ampla alguns dos objetivos gerais do II PND. Nela, tem-se a previsão do respectivo indicador para o ano de 1974 (o qual o plano fora lançado), e o objetivo para o fim do quinquênio. Percebe-se que os indicadores são, de fato,

bem otimistas, tais como: crescimento anual de 10% do PIB; renda per capita ultrapassando mil dólares em 1979; e avanço de 10% anual no investimento bruto fixo.

TABELA 2 – INDICADORES DE METAS DO II PND (1974/1979)

| VARIÁVEL | PREVISÃO | INDICADOR | CRESCIMENTO | CRESCIMENTO |
|--|----------|-----------|-------------|-------------|
| | 1974 | 1979 | TOTAL (%) | ANUAL (%) |
| PIB (CR\$ Bilhões de 1975) | 785,0 | 1.264,0 | 61 | 10,0 |
| População (milhões) | 104,2 | 119,7 | 15 | 2,9 |
| PIB per capita | 748,0 | 1.044,0 | 40 | 7,0 |
| Investimento Bruto Fixo (CR\$ Bilhões de 1975) | 196,0 | 316,0 | 61 | 10,0 |
| Consumo Pessoal (CR\$ Bilhões de 1975) | 546,0 | 847,0 | 55 | 9,2 |
| Produto Industrial (CR\$ Bilhões de 1975) | 212,0 | 374,0 | 76 | 12,0 |
| Prod. Ind. De Transformação (CR\$ Bilhões de 1975) | 154,0 | 274,0 | 78 | 12,2 |
| Produto Agrícola (CR\$ Bilhões de 1975) | 93,0 | 130,0 | 40 | 7,0 |
| Emprego Industrial (milhões) | 6,1 | 8,1 | 33 | 5,9 |
| Emprego na Indústria de Transformação (milhões) | 3,3 | 4,2 | 27 | 4,9 |
| Exportação de Mercadorias (US\$ Bilhões) | 8,0 | 20,0 | 150 | 20,0 |

Fonte: Kon (2010, p.77)

A seguir, será destacado de forma mais detalhada alguns dos principais objetivos do setor industrial e do setor energético. O primeiro, tendo em vista como já salientado acima, a intenção na mudança do padrão de acumulação e, o outro, segundo Kon (2010, p.86) “mereceu atenção específica por parte do governo” diante da necessidade em se buscar

alternativas quanto à dependência da importação de petróleo no uso para transporte e como matéria-prima para a indústria química.

Sobre a estratégia industrial (II PND, p.22-26):

- a) Desenvolvimento dos setores de base – com foco na indústria de Bens de Capital, Insumos Básicos e Eletrônica.

Em se tratando de Bens de Capital, a intenção era de “inverter tendência” de importação, por conta da desvantagem na compra do produto nacional. Isto seria feito com a expansão do financiamento de longo prazo, adaptação do sistema fiscal e prioridade na compra destes equipamentos para projetos do governo.

Quanto aos Insumos básicos, seria adotada uma política em busca da autossuficiência no setor, tendo em vista a redução na dependência de fontes externas. Enquanto não fosse atingida esta independência, buscariam acordos bilaterais com outros países e organismos que garantissem o fornecimento.

Por fim, na indústria Eletrônica, deveria ser desenvolvida a eletrônica digital, continuando a expandir a produção destes equipamentos, principalmente os computadores de grande porte. Além disso, deveria ser implementada a indústria nacional de microcomputadores.

- b) Criação de novos mercados para exportação de manufaturados

Buscava-se uma complementação às exportações das indústrias tradicionais, incentivando as exportações de automóveis, ônibus, caminhões e outros componentes da indústria automobilística; equipamentos agrícolas, rodoviários e hidrelétricos.

- c) Atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial

Numa tentativa de reverter à tendência de concentração industrial nas áreas metropolitanas dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, seria estimulado novos polos nas regiões Sul e Nordeste.

Sobre a estratégia energética (II PND, p.62-65):

- a) Redução da dependência em relação às fontes externas de energia

Nesse sentido, foi identificado como essencial um planejamento que incentivasse o aumento da oferta interna de petróleo, através de maiores investimentos na prospecção e produção do mesmo. No período 1970/1974, a soma investida nestas duas etapas, cresceria de CR\$8 bilhões para CR\$26 bilhões. Buscava-se também a redução no tempo entre a descoberta de um novo campo e a sua exploração comercial.

Além disso, estava nos planos do II PND que a Petrobras desenvolveria um programa de xisto (minério que ao ser submetido a altas temperaturas produz um petróleo não convencional, tornando-se fonte de combustível capaz de oferecer óleo diesel, gasolina e gás liquefeito) com outros empreendimentos em conjunto (joint ventures). A expectativa era que em 1980, o resultado obtido já representasse parcela significativa da produção nacional de óleo bruto.

Outras medidas também seriam adotadas no intuito de reduzir a dependências das fontes externas, tais como: execução de um programa nacional que incentivasse o transporte coletivo de massa, principalmente nos grandes centros urbanos, com a instalação de ônibus expressos, buscando diminuir o uso do automóvel; produção de álcool para ser adicionada à gasolina; ampliação do uso de carvão para fins industriais; maior controle para que se evitasse o desperdício de combustíveis (como a limitação do horário de funcionamento dos postos de gasolina, incentivo aos automóveis com melhor rendimento).

b) Emprego intensivo de energia de origem hidrelétrica

Buscava-se aproveitar o baixo custo de produção e o grande potencial. Além disso, seria utilizado para produzir bens que exigissem alto consumo de energia, visando não só a substituição de importações, mas também a ampliação na exportação.

c) Execução do programa ampliado de energia elétrica

O objetivo era aumentar em 60% a capacidade instalada de geração, através de investimentos de CR\$200 milhões, expandindo também os sistemas de distribuição e transmissão.

d) Programa de Carvão

Em busca de expandir e modernizar a produção, incluindo pesquisas para utilização do carvão como matéria-prima na elaboração de produtos industrializados.

- e) Desenvolvimento de programa de pesquisa de fontes não convencionais de energia

A intenção era usar o hidrogênio, como combustível em veículos e em residências, e a energia solar. Seria feito um esforço também de se acompanhar de perto as novas técnicas de produção de fontes não poluidoras e inesgotáveis.

- f) Produção de minerais energéticos nucleares

Portanto, como destacado anteriormente, os objetivos relacionados à política industrial, visavam à mudança no padrão de acumulação e de estruturação da mesma. Seria dada maior ênfase ao setor de Bens de Capital, com o aprofundamento na substituição de importações. E, no que tange ao setor elétrico, a meta principal era de reduzir a dependência brasileira em relação ao petróleo, principalmente para o uso nos transportes.

II.4 – O papel do Estado e do Setor Privado

Um ponto importante a considerar é a divisão de “responsabilidades” na execução do II PND, a considerar que este exigia grandes investimentos em um momento delicado no quadro mundial e na política interna. Desta forma, vale a pena destacar quais áreas ficaram a cargo dos agentes mencionados acima.

Segundo Kon (2012, p.80), coube ao Estado os setores de infraestrutura econômica (energia, transporte e comunicações) e as áreas de desenvolvimento social. Enquanto à iniciativa privada caberiam os setores produtivos, como: indústria de transformação, construção, agricultura e pecuária.

Na leitura do Plano, fica claro que o governo ficaria responsável pelos setores que exigiam grande quantidade de investimentos, ao mesmo tempo em que ofereciam longos prazos de retorno. A iniciativa privada ficaria somente com aqueles setores que garantissem rentabilidade nos projetos. Isto fica claro no seguinte trecho:

Na Indústria, conseqüentemente, a orientação é de deixar com a iniciativa privada a função de investir e de produzir, com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realiza-los (por motivos ligados ao volume de investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia) (...) mesmo que tenham que assumir certos projetos, procurarão normalmente as empresas de o Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir e,

sempre que possível, em oportunidade futura, passar a iniciativa às mãos de empresários. (II PND, 1974, p.23)

Com isso, as empresas estatais tiveram um papel fundamental na execução do II PND (Kon, 2010, p.79). Coube a elas atuarem nos setores onde a iniciativa privada não estava disposta a fazer. O governo também agiu no sentido de promover a formação de joint ventures, diante da necessidade de se estruturarem no país, por meio de fusões e incorporações, grandes empresas e conglomerados financeiros.

II.5 – Sobre o Financiamento do II PND

Além das estratégias setoriais e do papel do Estado, outro ponto importante a ser abordado é como se daria o financiamento dos investimentos a serem feitos na economia brasileira, tendo em vista a magnitude dos mesmos e o cenário externo da época. Giambiagi (2011, p.80-81) aponta que com os longos prazos de maturação dos investimentos “a viabilização do II PND dependia, basicamente, de fontes de financiamento público e externo”.

Diante disso, coube ao BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) financiar os investimentos privados através de linhas especiais de crédito a juros subsidiados. O banco fora criado em 1952, durante o segundo Governo Vargas (1951-1954), diante da necessidade de gestão e mobilização de recursos advindos da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos (CMBEU), órgão que visava o reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira. Desta forma, o Banco fora concebido para ser o agente do governo na “implementação das políticas consideradas fundamentais para o avanço da industrialização” <Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/BNDE>, acessado em 03/08/2016>.

Segundo Oliveira, Redivo e Cário (2015), a diretoria do Banco estava ciente de que o mesmo seria o principal agente de financiamento do II PND, sendo responsável por disponibilizar créditos de longo prazo para os setores prioritários. Em prol desta missão, em 1974, o BNDE criou o 1º Plano Quinquenal de Ação para coordenar suas ações. Os autores observam que “os pontos tratados como prioridade pelo Banco são exatamente os principais objetivos do II PND” (2015, p.228), buscando desenvolver as indústrias de bens intermediários e de bens de capital.

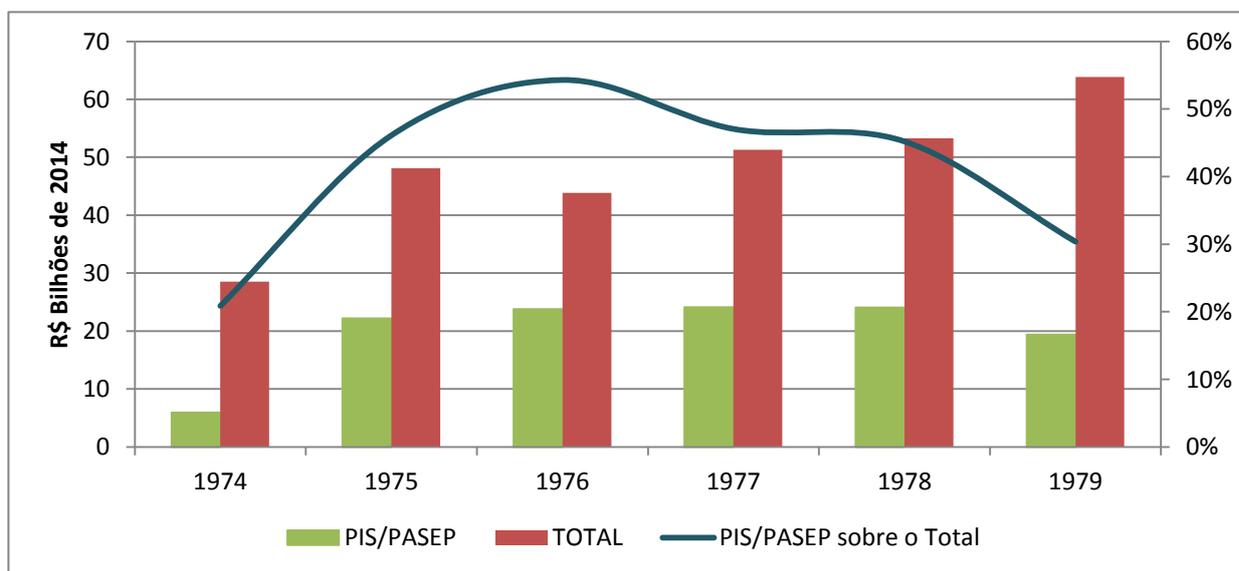
A partir disto, formou-se o Sistema BNDE, o qual era composto pela criação de três subsidiárias: Mecânica Brasileira S.A (EMBRAMEC), Insumos Básicos S.A (FIBASE) e

Investimentos Brasileiros S.A (IBRASA); além destas três, fortaleceu-se a já existente Agência Brasileira de Financiamento Industrial (FINAME). Para a diretoria do Banco, este Sistema significaria um grande salto na atuação do mesmo, pois, desta forma seria possível alcançar os setores prioritários em todo o território nacional.

Para ter a atuação que se esperava, era necessário que o Banco aumentasse suas fontes de recursos. Isto foi possível graças a uma ação do governo, onde este transferia os recursos do PIS (Programa de Integração Social) e PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) para a utilização do BNDE.

Analisando a evolução do total de recursos disponíveis, no período 1974/1979, é possível perceber no Gráfico 4 o aumento da participação relativa dos recursos com origem do PIS/PASEP. Segundo dados de Oliveira, Redivo e Cário (2015, p.231), em 1976, estes representaram cerca de 54% do total disponível pelo Banco, ou R\$43,84 bilhões (em valores de 2014), sendo a maior participação relativa na série. No entanto, foi no ano de 1978, que houve o maior repasse em termos absolutos, num valor de R\$53,3 bilhões (em valores de 2014), o que representa 45% do total.

Gráfico 4 – EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO PIS/PASEP NO TOTAL DISPONÍVEL PELO BNDE, 1974/1979 (R\$ Bilhões de 2014)



Fonte: Oliveira, Redivo e Cário (2015, p.231) – Consulta feita em 10/10/2016 – Elaboração própria.

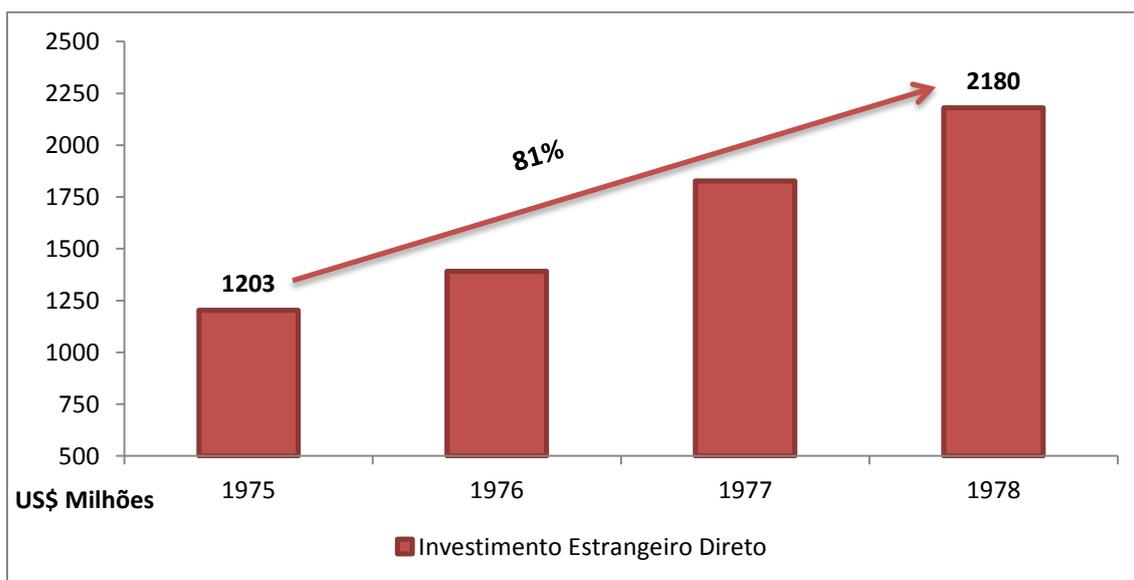
Ao avaliar os Relatórios de Atividade do BNDE durante o período 1974/1979, é possível perceber que este, de fato, direcionou suas ações para financiar o setor privado. No ano de 1974, as aprovações destinadas ao setor privado representavam 66% do total feito pelo Banco, enquanto ao setor público, 34%. Já em 1978, a destinação das aprovações para o primeiro setor alcança a marca de 87%.

É importante ressaltar que, além das ações empreendidas pelo o BNDE, o investimento por parte do governo também tinha outra fonte de atuação: as empresas públicas. Segundo Giambiagi (2011, p.80,81), “por terem o aval do governo federal”, estas estavam em melhores condições do que as empresas privadas para captar financiamentos externos no mercado internacional.

O autor pontua que, a partir de 1975, apesar do choque do petróleo ocorrido no ano anterior, a liquidez de crédito no mercado internacional havia aumentado. Isto graças aos recursos dos petrodólares e a redução das taxas de juros nas principais economias mundiais. Desta forma, grande parte do capital internacional fora destinado para economias emergentes, como o Brasil, onde as taxas de juros eram mais elevadas, oferecendo maiores possibilidades de lucro.

No Gráfico 5, a seguir, é possível perceber a evolução do investimento estrangeiro direto no país durante o período 1975-1978. O crescimento neste período foi superior a 81%.

GRÁFICO 5 – INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO (EM US\$ MILHÕES)



FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL- http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/Seriehist_bpm5.asp - Acessado em agosto/2016. Elaboração do Autor

II.6 – A polêmica sobre a racionalidade econômica

Uma questão bastante debatida a cerca do II Plano Nacional de Desenvolvimento trata da racionalidade das medidas econômicas adotadas para a realização do mesmo, tendo como fundo o ambiente externo desfavorável economicamente. Este é um ponto central em diversos trabalhos acadêmicos. Aqui, não se propõem neste momento centralizar esta questão. No entanto, é importante que se pontue alguns breves elementos principais sobre esta controvérsia.

De um lado deste debate está Castro e Souza (1985), que tem uma visão favorável a cerca das transformações estruturais realizadas pelo II PND, defendendo a racionalidade das medidas adotadas.

“Até este ponto a escolha feita pelo governo brasileiro em 1974 foi referida, unicamente, ao seu fundamento ostensivo: a determinação por parte dos governantes de levar adiante – em meio à crise – processo de desenvolvimento. (...) Se assim é, trata-se, como já foi dito, de uma cega opção pelo ‘crescimento-a-qualquer-custo’. Tentarei mostrar, no que se segue, que, longe disto, a escolha feita em 1974 contém uma alta dose de racionalidade econômica. (...) ao evitar uma crise conjuntural, possivelmente de enorme gravidade, e, sobretudo ao entreabrir novas e amplas possibilidades futuras, as escolhas de 74 conformavam uma estratégia econômica oportuna e promissora” (Castro e Souza, 1985, p.35)

Um dos principais argumentos utilizados pelos autores citados acima, é que durante a vigência do II PND, estavam em curso “um volume sem precedentes de investimentos” de longo prazo que tiveram origem no período do Milagre Econômico, chamados de “safra do milagre”. Caso se optasse por um ajuste recessivo estrutural da economia brasileira, esta safra seria perdida, o que “detonaria um movimento de reversão conjuntural que não seria fácil conter”.

Desta forma, estes autores defendem que fosse de fato lançado um novo bloco de investimentos – “safra de 74” – como forma de evitar um processo de retração, gerando o esfriamento do estado de ânimo dos capitalistas.

“percebe-se que o bloco de investimento anunciado pelo II PND, (...) teria em princípio por efeito: sustentar a conjuntura impedindo uma descontinuidade de consequências imprevisíveis; assegurar o espaço necessário à absorção do surto anterior de investimentos; e, claro, modificar, a longo prazo, a estrutura produtiva” (Castro e Souza, 1985. P.37)

Kon (2010, p.92), ao abordar a interpretação de Castro & Souza, sintetiza dizendo que, o II PND vai além de um simples financiamento, “mas sim, a espera da maturação de um projeto de reestruturação de oferta na economia brasileira”.

Por outro lado, estão autores como Carlos Lessa (1978) e Maria da Conceição Tavares que se colocam em uma posição crítica quanto às medidas adotadas em 74, destacando que estas foram elaboradas sem aviso prévio e de forma autoritária.

Além disso, como já abordado no começo deste capítulo, os críticos do II PND apontam um erro no diagnóstico feito pela equipe econômica do governo para a elaboração do mesmo, “dando pouca atenção aos aspectos estruturais envolvidos no contexto internacional de então, ao aumento da incerteza nos mercados internacionais e muito menos aos problemas de desequilíbrio do crescimento nacional”. (Kon, 2010, p.92)

Aguirre e Saddi (1998) considera que a discussão não é propriamente a cerca da racionalidade das medidas, mas sim, se havia de fato um consenso mínimo nas ações do governo.

“O que precisa ficar claro é que, em momento algum foi sugerido que não existe uma lógica economia a perpassar a concepção do plano. (...) O ponto em discussão é se havia uma consenso mínimo a respeito das premissas sobre às quais assentou-se a racionalidade do plano.(...) Ao invés de procurar uma adequação gradual à nova estrutura de preços relativos, que se estabeleceu após o choque de preço de petróleo de 1974, o período pós-1974 pode ser caracterizado como um desvio das tendências dos preços internacionais e, portanto, representa um desvio da rota de ajustamento estrutural imposto pelo choque do petróleo.” (Aguirre e Saddi, 1998, p.146)

Desta forma, ao longo de todo este capítulo, procurou-se abordar os diversos aspectos gerais que compuseram a formulação e execução do II Plano Nacional de Desenvolvimento: foi dito como otimista o diagnóstico econômico feito pelo governo para a formulação do Plano, diante do cenário externo conturbado, considerado apenas como conjuntural. Esperava-se que o II PND pudesse superar este cenário; abordou-se também a mudança no padrão de acumulação brasileiro, com o setor de bens de capital recebendo grandes investimentos, em detrimento do setor de bens de consumo, que era até então a base da indústria brasileira; coube ao Estado o papel de grande financiador do Plano, ao ficar responsável pelas áreas de infraestrutura, tais como: energia, transportes e telecomunicações. Setores que demandam grandes e longos investimentos. Ao passo que a iniciativa privada esteve a cargo apenas de setores produtivos, que demandam menores cifras e maiores rentabilidades; desta forma, coube ao BNDE à responsabilidade de ser o principal agente do Estado a promover a execução do Plano. Isto fica claro ao analisar os planos de ação anuais do Banco, onde se percebe que as prioridades de ambos são as mesmas do II PND. Os recursos necessários vieram em grande parte dos repasses do PIS/PASEP; por fim, tratou-se a racionalidade

econômica das medidas adotadas, considerando que Castro & Souza as defendia por representarem um projeto de reestruturação da economia brasileira. Por outro lado, há os críticos como, Lessa, que questionam o diagnóstico econômico otimista e a falta de consenso nas medidas adotadas.

CAPÍTULO III – UMA INTERPRETAÇÃO DO II PND SOB A ÓTICA DA TEORIA DA DEPENDÊNCIA

III.1 – Introdução

Neste último capítulo, buscar-se-á analisar o II Plano Nacional de Desenvolvimento econômico e suas consequências com base na “Teoria da Dependência”, formulada por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto no livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina” (1970).

Este fora escrito quando os autores se encontravam no Chile, em 1967, por conta do exílio militar, e se propõem a ir além da simples análise da economia brasileira, “mas analisa, sobretudo, as condições, possibilidades e formas de desenvolvimento econômico nos países da chamada periferia capitalista” (Relatório de Pesquisa nº 27, 1997, p.43).

Utilizando-se dos conceitos debatidos nesta obra, será abordado como o II PND aprofunda a subordinação do desenvolvimento brasileiro em relação às principais economias centrais no capitalismo mundial.

No entanto, para tal objetivo, faz-se necessária uma breve abordagem anterior à *Teoria da Dependência*, com o intuito de contextualizar o surgimento da mesma, em busca de se entender em que ponto esta se situa nas diferentes teorias de desenvolvimento. Para isso, será apresentada a *Teoria Cepalina* a partir de 1930.

III.2 – Uma breve abordagem da Teoria Cepalina e os acontecimentos na economia brasileira pós-1930.

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), criada em 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), tinha por objetivo fomentar a cooperação econômica entre seus membros. A principal referência em âmbito continental foi o economista argentino Raúl Prebisch. Já no Brasil, Celso Furtado fora um dos principais escritores e defensores do que ficou conhecido como Teoria Cepalina.

Possivelmente, a principal postulação da CEPAL se encontrava no pensamento de que a industrialização seria a principal ferramenta para superar um quadro de subdesenvolvimento econômico característico dos países da América Latina.

“A condição periférica seria superada de acordo com o avanço da diversificação industrial” (Raúl Prebisch, 1949).

Sendo assim, é possível identificar duas proposições básicas à cerca da lógica que compõem o pensamento cepalino sobre o subdesenvolvimento da região (Colistete, 2001, p.23):

- A falta de integração entre um setor primário-exportador dinâmico com os demais setores e instituições nacionais, o que se refletia em uma incapacidade de difundir o progresso técnico para a economia e;
- O avanço técnico e o crescimento da produtividade nas principais economias industriais (centro) se davam em um ritmo bem mais elevado do que nas economias especializadas em mercadorias primárias (periferia). Isto se refletia em uma deterioração dos termos de troca no comércio externo para os países periféricos. Pois, a tendência de evolução dos preços de produtos primários é mais lento do que os manufaturados, produzidos pelas economias industriais.

Portanto, feita uma breve abordagem desta teoria em âmbito geral, ao que se segue neste estudo, será exposto como este pensamento esteve presente nas interpretações do desenvolvimento econômico industrial brasileiro a partir da década de 30.

Gremaud (1997, p.105-107) aponta que ainda que houvesse diversas interpretações diferentes sobre o desenvolvimento brasileiro, é consensual admitir que o ano de 1930 seja tido como um marco na história econômica nacional.

Segundo o referido autor, Celso Furtado identifica ao longo desta década um “deslocamento do centro dinâmico” na economia. Pois, a produção para o mercado interno tornou-se a principal atividade determinante do nível de produto e da taxa de crescimento econômico, em detrimento do setor primário agroexportador.

“Foi Celso Furtado, no entanto, que analisou de forma sistemática os eventos econômicos dos anos 30 para entender as razões do rápido crescimento da produção industrial. (...) Furtado mostra que a produção para o mercado interno (em especial a produção manufatureira) passou a ser, ao longo da década de 30, o centro dinâmico da economia brasileira, ou seja, a atividade que determinava o nível de produto, de renda e de emprego e a taxa de crescimento da economia. Até então, o setor exportador era o centro dinâmico da economia brasileira. (Gremaud, 1997, p.105-106)

Antes da Grande Depressão dos Anos 30, o setor exportador no Brasil era capaz de determinar as principais variáveis reais da economia. Isto era feito de uma maneira praticamente cíclica: o aumento das exportações gerava maiores rendas ao setor voltado para

o mercado externo, e isto permitia o aumento do consumo no mercado interno com manufaturas e alimentos; diante disso, produtores e comerciantes nacionais eram beneficiados, aumentando suas respectivas produções, gerando renda e emprego.

Com o aprofundamento da depressão nesta década, as principais economias consumidoras do café brasileiro (o maior produto na pauta exportadora nacional), foram levadas automaticamente a reduzirem o consumo deste item. Atrelado a isto, se deu nesta época uma crise nacional de superprodução de café, o que forçou uma brutal queda de seu preço. Estes dois fatores conjugados resultariam em uma eminente redução da renda no principal setor econômico brasileiro.

Desta forma, o governo federal à época, foi levado a agir no sentido de tentar manter o nível geral de renda da economia. Para tanto, foram adotadas medidas políticas e econômicas, principalmente: compra e/ou queima do excesso de produção e desvalorização cambial.

Ao sustentar o nível geral de renda, o governo mantinha elevada a demanda de importações. No entanto, a capacidade desta se realizar se tornara mais difícil, por conta da desvalorização cambial e também da redução da atividade econômica nas principais economias mundiais, por conta da Depressão dos anos 30.

Isto propiciou uma “proteção” para os produtos nacionais em relação aos estrangeiros, os quais se tornaram mais caros. Além disso, com a tendência de baixa no preço do café, muitos produtores perceberam que, a partir destes acontecimentos, a produção interna de manufaturas tornou-se mais favorável do que em relação aos produtos exportáveis.

Parece que as medidas adotadas surtiram o efeito esperado. Pois, já em 1933, a economia brasileira voltou ao mesmo nível que em 1929. Enquanto isto, os Estados Unidos, por exemplo, só conseguiu realizar este feito apenas em 1937.

“Deste modo, a demanda do mercado interno assumiu papel decisivo na determinação do nível de produto, de renda e de emprego e o investimento passou a ser a variável chave para definir a taxa de crescimento da economia” (Gremaud, 1997, p.108).

Gremaud (1997, p.108) aponta que a partir destes eventos ocorridos desde a década de 1930, se iniciou no Brasil o “Processo de Industrialização por Substituição de Importações” (PSI).

Este Processo se caracteriza pelo fato de as principais economias latino-americanas e, especificamente o Brasil, tentarem romper com um quadro onde, o setor primário-exportador é propulsor do desenvolvimento econômico, mas é igualmente incapaz de fomentar avanços produtivos e tecnológicos em outros setores e inteiramente dependente das condições de demanda externa.

O Processo de Substituição de Importações surge como uma tentativa de resposta à dependência externa dos países latino-americanos em relação às economias centrais. Pois, ainda que o termo “substituição de importações” possa significar uma eliminação de determinados itens na pauta importadora dos países, a interpretação correta está na diminuição do coeficiente de importação (ou seja, valor das importações dividido pelo produto interno), causado pela produção de mercadorias que antes não eram produzidas internamente.

No entanto, ao se produzir no país itens que até então não eram feitos em território nacional, há dois efeitos: o primeiro acontece pelo o aumento da demanda interna via o aumento de renda, oriundo dos investimentos industriais; ao mesmo tempo, por outro lado, há a necessidade de importar insumos e matérias-primas que são necessárias para a produção destas novas mercadorias nacionais.

Novas ondas de substituições são necessárias para o avanço do Processo, com isso, há a restrição de importação de itens considerados supérfluos ou não estratégicos. Desta forma, percebe-se que a cada novo avanço se torna mais difícil caminhar. O estrangulamento externo deixa de ser uma oportunidade para o desenvolvimento industrial, e passa a se tornar um empecilho.

“Quando o processo atinge, porém, uma fase tão avançada que, por um lado, o que resta para substituir são essencialmente bens de capital ou matérias-primas e materiais para investimento e, por outro lado, as indústrias de bens de consumo já atingiram a maturidade, esgotando a reserva de mercado que lhes era garantida pelo estrangulamento externo, este último deixa de ser ‘indutor’ do processo de investimento e, em consequência, para o crescimento, passando a ser apenas um obstáculo, em cuja superação, porém, já não pode ser encontrada a essência da dinâmica da economia” (Tavares, 1972, p.117)

Desta forma, fica evidente uma limitação teórica da *Teoria Cepalina*, quanto a uma proposição de desenvolvimento industrial que não fosse dependente das condições externas. Parece evidente que ao caminhar em um processo de desenvolvimento industrial, os países da América Latina permanecem igualmente dependentes das economias industriais para dar o próximo passo, mudando-se apenas a forma de expressão deste quadro.

Como abordado acima, ao longo deste estudo, o II PND surge como um plano que almejava suprimir a “área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (II PND, p.3). O Plano visava concluir a última fase do Processo, focando o desenvolvimento da indústria de bens de capital, em detrimento da indústria de bens de consumo duráveis. E com isso, acreditava-se ser capaz de manter um elevado ritmo de crescimento econômico independente das restrições externas, ainda que o II PND tivesse um alto grau de dependência dos investimentos externos.

No entanto, como fora visto ao longo deste tópico, o Brasil, e os demais países latino-americano, sempre estiveram sobre grande influência em relação às economias industriais centrais. A *Teoria da Dependência* surge a partir dessa incapacidade da *Teoria Cepalina* de explicar por completo o subdesenvolvimento brasileiro. A *Teoria da Dependência* busca ir além dos elementos colocados pelos “cepalinos”, abordando não somente aspectos econômicos, mas também, analisando as configurações e a interação dos diversos grupos sociais.

III.3 – Sobre a Teoria da Dependência

Em “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, os autores iniciam a obra considerando que certas economias do continente já apresentavam desde a Segunda Guerra Mundial (1938-1944) algumas condições de completar o processo de formação de seus setores industriais.

Tendo em vista isto, seria possível então, partir para uma nova fase de desenvolvimento autossustentado, onde a industrialização seria o meio pelo qual se promoveria este processo, e não seria apenas um “recurso complementar”:

“pareciam-se achar em condições de completar o ciclo denominado de ‘substituição de importações’ e iniciar, sobre uma base firme, a etapa de produção de bens de capital, destinada a produzir a diferenciação dos sistemas produtivos. (...). Passava-se assim, tanto na prática quanto na teoria, de uma fase em que a industrialização era concebida como um recurso complementar para um processo de desenvolvimento (...), na convicção que o industrialismo sucederia à expansão das exportações, complementando assim um ciclo de crescimento e inaugurando uma fase de desenvolvimento auto-sustentado” (Cardoso e Falleto, 1970, p.9-10).

Os autores destacam que alguns pressupostos necessários para o avanço à próxima fase do desenvolvimento no capitalismo mundial pareciam estabelecidos, tais como:

- a) Mercado interno capaz de absorver a produção industrial.

- b) Uma base industrial formada por indústrias leves de consumo, em paralelo com indústrias relacionadas à economia exportadora.
- c) Divisas abundantes por conta da exploração agropecuária e mineira.
- d) Forte estímulo para o crescimento por conta do desenvolvimento do setor externo a partir de 1950.
- e) Considerável formação externa de capitais.

No entanto, apesar das bases citadas acima, os autores consideram que essa perspectiva otimista “vem-se desvanecendo desde fins da década de 1950” (Cardoso e Falleto, 1970, p.12). Na análise feita sobre a economia brasileira, apesar do começo da implantação da indústria de bens de capital, o país não seguiu a trajetória de desenvolvimento autônomo considerado possível.

“Em alguns países como o Brasil, os acontecimentos levavam a supor, principalmente nos anos 50, que não eram infundadas as esperanças nas possibilidades de um desenvolvimento auto-suficiente e autônomo. De fato, o processo substitutivo de importações alcançou a fase de implantação de bens de capital que, por suas características, parecia implicar a instauração de uma etapa nova e de natureza irreversível da industrialização brasileira (...). Os fatos, entretanto, tampouco neste caso parecem confirmar o otimismo inicial, pois ao auge a que se chegou através do processo de substituição de importações seguiu, nos anos 60, um período de estagnação relativa ao qual continua submergida a Economia brasileira” (Cardoso e Falleto, 1970, p.13).

De fato, durante a leitura do texto do II PND, escrito quase quinze anos após o fim da década de 1950, é possível perceber que a indústria de bens de capital ainda é vista como um setor que precisa de grandes investimentos a fim de se consolidar e, possibilitar assim, os ajustes necessários à estrutura econômica brasileira.

“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” (II PND, 1974, p.4).

Ou seja, como dito anteriormente por Cardoso & Falleto, as expectativas otimistas quanto ao desenvolvimento da economia brasileira, e dos principais países da América latina, não se consolidaram. É evidente o atraso no desenvolvimento ao perceber que o II PND busca dar ênfase a setores que, segundo os autores, já poderiam estar mais consolidados desde 1950.

A partir disto, os autores começam a refletir sobre uma interpretação mais global a cerca do desenvolvimento dos países da América latina, analisando como ocorreu a inserção destas economias no sistema capitalista mundial, em busca do entendimento das razões que explicam o subdesenvolvimento das mesmas.

Desta forma, há de se destacar que no processo histórico de formação do sistema produtivo mundial, muitas economias foram inseridas quando ainda eram colônias de exploração de suas respectivas metrópoles. Para os autores, a explicação sobre o subdesenvolvimento das economias latino-americanas está justamente no motivo e na forma como se deu esta inserção.

Ao vincular em um mesmo mercado, economias com sistemas de produção totalmente diferentes uma das outras, fica evidente que determinados países tem a função de ocupar posições dominantes nesta estrutura global, enquanto outros têm posições secundárias. Ou seja, não há uma diferenciação de etapas no processo de desenvolvimento, entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos, mas há uma clara diferença no motivo pelo qual cada economia faz parte desta estrutura global.

“Em todo caso, a situação de subdesenvolvimento produziu-se historicamente quando a expansão do capitalismo comercial e depois do capitalismo industrial vinculou a um mesmo mercado economias que, além de apresentar graus variados de diferenciação do sistema produtivo, passaram a ocupar posições distintas na estrutura global do sistema capitalista. Desta forma, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição. Isso supõe, por outro lado, uma estrutura definida de relações de dominação. (Cardoso e Falleto, 1970, p.26).

A dependência das nações latino-americanas se expressa claramente, segundo os autores, na forma como os grupos econômicos internos destas nações tomam decisões de acordo com a dinâmica dos interesses das economias desenvolvidas. E, ainda que uma sociedade consiga realizar grandes transformações em seu sistema produtivo, é possível que ainda se expresse a dependência, visto que o centro de decisão ainda está nas economias dominantes.

“A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem como produtores ou como consumidores. (...) Ademais, uma sociedade pode sofrer transformações profundas em seu sistema produtivo sem que se constituam, ao mesmo tempo, de forma

plenamente autônoma os centros de decisão e os mecanismos que os condicionam. (...) em casos limites, uma sociedade nacional pode ter certa autonomia de decisões, sem que por isso o sistema produtivo e as formas de distribuição da renda lhe permitam equiparar-se aos países centrais desenvolvidos, nem sequer a alguns países periféricos em processo de desenvolvimento.” (Cardoso e Faletto, 1970, p.26-27).

Paulo José Koling (2007) sinaliza que Cardoso e Faletto não se limitam a refletir sobre o desenvolvimento dependente dos países da América Latina apenas às questões de âmbito econômico, como faz a *teoria cepalina*. Os autores abordaram esta problemática refletindo também sobre os grupos político-sociais:

“Sendo o desenvolvimento parte das disputas sociais e históricas, o dualismo e a visão estritamente econômica presente no pensamento cepalino eram superados por uma análise de processo, ou seja, os rumos do desenvolvimento passavam pelas disputas políticas.” (Koling, Paulo José, 2007, p.149, *Diálogos – Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Estadual de Maringá*).

Fica clara a compreensão mais ampla a cerca desta questão nas seguintes passagens de “*Dependência e Desenvolvimento na América Latina*”:

“A dependência encontra assim não só ‘expressão’ interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior. Nessa perspectiva, a análise da dependência significa que não, se deve considerá-la como uma ‘variável externa’, mas que é possível analisá-la a partir da configuração do sistema de relações entre as diferentes classes sociais no âmbito mesmo das nações dependentes.” (Cardoso e Faletto, 1970, p.31).

Cabe ainda ressaltar que a interação entre os diversos grupos sociais não permanece estático ao longo do processo de desenvolvimento dos países da América latina. Esta relação se modifica de acordo com o tipo de vinculação em relação ao sistema capitalista mundial

“Em cada um dos tipos possíveis de vinculação segundo esses fatores, as dimensões essenciais que caracterizam a dependência refletir-se-ão sobre as condições de integração do sistema econômico e do sistema político. Assim, a relação entre classes, muito especialmente, assume na América Latina, formas e funções diferentes das dos países centrais. Em rápido esboço, poder-se-ia dizer que cada forma histórica de dependência produz um arranjo determinado entre as classes, não estático, mas de caráter dinâmico.” (Cardoso e Faletto, 1970, p.35).

A presença e a importância do financiamento estrangeiro para a realização do II PND evidencia a característica dependente do desenvolvimento brasileiro em relação às principais economias do sistema financeiro mundial. Como fora visto no capítulo anterior, coube ao governo e suas empresas estatais financiarem grande parte dos investimentos realizados no Plano. Isto só foi possível com a captação de recursos estrangeiros por parte das estatais brasileiras. Desta forma, o II PND deixa evidente como o desenvolvimento brasileiro é dependente do financiamento estrangeiro.

Com isso, a Teoria da Dependência busca ir além dos aspectos abordados na Teoria Cepalina, não considerando apenas os aspectos econômicos, como por exemplo, a visão dualista presente nos *cepalinos*, onde a existência de um setor primário exportador dinâmico se contrapõe a um setor industrial atrasado. Nos *dependentistas*, há uma interpretação mais abrangente onde as características sociais e as relações entre os diversos grupos que compõem a sociedade são uma expressão do desenvolvimento dependente.

A Teoria da Dependência identifica que o processo de substituição de importações não será capaz de levar as economias latino-americanas e, obviamente o Brasil, a um estágio superior e independente no desenvolvimento econômico. Pois, ao avançar nas etapas do processo, cada vez mais se torna necessário recorrer ao financiamento externo para se obter êxito. Isto evidencia uma relação de dominação que algumas nações desenvolvidas desempenham na estrutura econômica internacional. Imaginou-se ser possível, no caso brasileiro, romper com esta dominação através do avanço do processo de substituição de importações inserido dentro do II Plano Nacional de Desenvolvimento, mas como os resultados econômicos da década de 1980 demonstram, este esforço provocou uma grande explosão do endividamento externo brasileiro, altos índices de inflação e baixo crescimento econômico.

CONCLUSÃO

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1978) foi idealizado como àquele que seria capaz de levar o Brasil a um novo patamar no processo de desenvolvimento econômico. Lançado durante o mandato do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), este plano situa-se em um período delicado na conjuntura política e econômica, tanto no cenário mundial quanto no cenário interno brasileiro.

Ao longo deste trabalho, abordou-se inicialmente as necessidades políticas brasileiras à época, considerando o contexto da ditadura civil militar que se instaurou no país em 1964. Entre outras coisas, esta precisava de uma legitimação econômica para manter a governabilidade do país. O II PND surge pós-Milagre Econômico (1968-1973), onde o Brasil alcançava altas taxas de crescimento, inflação controlada e equilíbrio no balanço de pagamentos. Os idealizadores do Plano esperavam e necessitavam que este fosse capaz de prover bons resultados econômicos. No entanto, como fora visto ao longo do trabalho, a conjuntura econômica internacional apresentava condições bem diferentes dos anos anteriores. Em 1973, com o primeiro choque do petróleo fica evidente a dependência estrutural da economia brasileira em relação ao fornecimento externo. Como consequência deste acontecimento, o aumento dos preços de fornecimento desta matéria causam sérios prejuízos à balança comercial brasileira. Neste período ocorre ainda a ruptura do sistema de Bretton Woods, ocasionando o fim da conversibilidade dólar-ouro, causando uma grande instabilidade financeira mundial.

Posteriormente, procurou-se analisar as questões quanto à elaboração e realização do Plano. Para alguns autores como Kon (2010), há um diagnóstico “insatisfatório” na estruturação do plano. No entanto, o II PND representa a mudança no padrão de acumulação da economia brasileira ao tornar prioridade o desenvolvimento do setor de Bens de Capital, em detrimento do setor de Bens de Consumo. Diante disso, o governo foi o principal responsável por financiar a execução do plano, cabendo apenas à iniciativa privada àqueles investimentos realmente rentáveis. Para financiar as diversas frentes de atuação do II PND, o governo utilizou recursos oriundos do BNDES, e também das empresas estatais. Sendo que estas foram financiadas através do capital externo.

Por fim, no último capítulo procurou-se abordar como o II PND, considerando a Teoria da Dependência, acabara por conta da sua elaboração e execução, aprofundando o desenvolvimento dependente da economia brasileira. Até então, esperava-se que o processo de substituição de importações que se iniciara na economia brasileira nas décadas anteriores,

atingiria sua principal fase com a realização do Plano, com isso, seria possível fazer do Brasil uma economia independente e autônoma em relação às principais economias do mundo. A Teoria da Dependência surge para contrapor este ideal defendido pela Teoria Cepalina, indicando que o processo de substituição de importações apresenta limitações metodológicas. Ao passo que se avança no mesmo é cada vez mais difícil e mais dependente do capital externo prosseguir neste processo. Os *dependentistas* apontam que as questões a cerca do subdesenvolvimento do Brasil, e dos demais países da América Latina, não se explicam apenas por uma abordagem econômica, mas sim, pela forma como os grupos sociais destas economias se relacionam. Para estes, o subdesenvolvimento não é apenas uma fase ou um momento de uma determinada economia, mas sim, representa o motivo pelo qual as economias latino-americanas foram inseridas na estrutura econômica internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de P.; *A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana 1889-1989* – Editora Campos.

AGUIRRE, B.; SAADI, F.; *A fantasia política ou a política da fantasia?*. Revista de Economia Política. Vol.18, nº2(70), abril-junho/1998.

BENAKOUCHE, R. *A caracterização da crise econômica atual*

BNDES. Relatório de Atividades. Rio de Janeiro: 1976-1978

CARDOSO, F.H; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004

COLISTETE, R. P.; *O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil*; http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004#not3

EAESP/FGV/NPP – NÚCLEO DE PESQUISAS E PUBLICAÇÕES. Relatório de Pesquisas. Nº27. 1997. Link em:

http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3003/p00187_1.pdf?sequence=1, < Acessado em Outubro/2016>

GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L.; HERMANN, J. – *Economia Brasileira Contemporânea*. 2ª Edição. Elsevier.

GREMAUD, A. P.; *et al. Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.

HEILBRONER, R.L.; MILBERG, W. – *A construção da sociedade econômica*, 12ª Edição, Editora Bookman.

KON, A. – *Planejamento no Brasil* - 2ª Edição. Editora Debates.

SKIDMORE, Thomas; *Brasil: de Castelo a Tancredo* – Editora Paz e Terra, 1988

MENDONÇA, S. R.; FONTES, V. M. – *História do Brasil Recente 1964-1980*. Editora Ática S.A., 1988, Série Princípio.

FGV CPDOC < Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/BNDE> , Acessado em Agosto/2016>

OLIVEIRA, J. P.; REDIVO, ANDRÉ; CÁRIO, SILVIO. *Atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no Padrão de Financiamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento: 1974/1979*; *Revista Economia & Desenvolvimento*, Santa Maria, vol. 27, n.1, 2015.

PRESBICH, R.; Estudo Econômico da América Latina - 1949; e Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico (1952), *in*: Bielschowsky (org.). *Cinquenta anos*, v. 1, p. 166-167 e 204, respectivamente