



1290005285

TCC/UNICAMP
F238s
IE

Diego do Prado Faro - 13/04/10

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

Diego do Prado Faro

CEDOC - IE - UNICAMP

**II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E O
MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES**

2010/04/10

Campinas

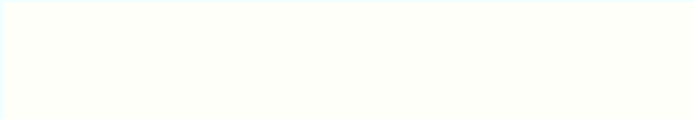
2010

DIEGO DO PRADO FARO

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Milena Fernandes de Oliveira



Campinas

2010

DIEGO DO PRADO FARO

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO E O MODELO DE SUBSTITUIÇÃO
DE IMPORTAÇÕES

Monografia apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas como requisito parcial para obtenção
do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof(a). Dr(a). Milena Fernandes de Oliveira

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof(a). Dr(a). Milena Fernandes de Oliveira

Examinador: Dr. Pedro Paulo Zalluh Bastos

IE/Unicamp

RESUMO

Esta pesquisa teve por objetivo analisar o II Plano Nacional de Desenvolvimento, buscando identificar se o modelo de substituição de importações adotado conseguiu atingir as metas propostas. Foram analisados dois momentos o “Milagre” e o II PND. Ambos são claramente distintos. Entretanto, para compreender a necessidade da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, foi preciso realizar uma análise do período que o antecedeu, buscando entender quais os motivos que o tornaram importante para o Brasil e os problemas que fizeram com que fosse “abandonado”. Após esse entendimento, houve a necessidade de demonstrar o cenário econômico, no qual foi implementado o II PND, tentando relacionar as estratégias adotadas por esse plano a esse cenário. Ou seja, demonstrar que os objetivos do plano foram traçados para corrigir os problemas do período anterior e, acima de tudo, contemplar o modelo de substituição de importações adotado. Havia uma preocupação em enfatizar a busca, por parte dos governos militares, em alcançar o ideário de “Nação Potência”. Por fim, este trabalho buscou compreender se as políticas adotadas pelo II PND conseguiram atingir os objetivos traçados. Ressaltando, se tais políticas conseguiram concluir o modelo de substituição de importações, melhorando a tecnologia e produtividade nacional, colocando o Brasil em uma posição de vanguarda na industrialização mundial.

Palavras-chave: Milagre Econômico, II PND; Substituição de Importações;

ABSTRACT

This research had the objective to analyze II the National Plan of Development, to identify if the import substitution model, could achieve the goals proposed by the plan. We analyzed two historical moments the "Milagre" and the II PND, both are clearly distinct, however, to understand the necessity of the implementation of II the National Plan of Development, were necessary to carry through an analysis of the period that preceded it. Seeking to understand, which reasons made it important for Brazil and the problems that cause it to be "abandoned". Following this understanding, it was necessary to demonstrate the economic outlook which was implemented the II PND, trying to relate the strategies adopted by the plan for that scenario. That is, demonstrate that the objectives of the plan were drawn to correct the problems of the previous period and, above all, contemplating the import substitution model. There was a concern to emphasize the search by the military governments, in achieving the ideals of "Nation Power". Finally, this study sought to understand whether the policies adopted by the II PND have achieved the objectives outlined, focusing on the question whether such policies failed to complete the import substitution model, improving national productivity and technology, placing Brazil in a position forefront in the manufacturing world.

Key-words: Economic Miracle; II PND; Import Substitution Model;

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
1. CAPÍTULO 1: CONTEXTO HISTÓRICO “O MILAGRE”	
1.1 – INTRODUÇÃO	11
1.2 - O “MILAGRE”	12
1.3 - LADOS NEGATIVOS DO “MILAGRE”	18
1.4-CRISE DE 1973	22
CAPÍTULO 2: AS PROPOSTAS DO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	
2.1 – INTRODUÇÃO	27
2.2 - OBJETIVOS, ANSEIOS E ESTRATÉGIAS	31
2.3 - INSTRUMENTOS MACROECONÔMICOS E POLÍTICA EXTERNA	39
2.4 -“TRIPÉ” DE APOIO DO II PND	43
CAPÍTULO 3: O ESTADO, O II PND E AS IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.	
3.1 - INTRODUÇÃO	47
3.2 – O PAPEL DO ESTADO	48
3.3 - A EMPRESA NACIONAL	51
3.4 - O PAPEL DO BNDE	59
3.5 - 1977: A DESACELERAÇÃO DA ESTRATÉGIA DO II PND	65
3.6 - AS IMPLICAÇÕES DAS POLÍTICAS DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES	67
CONCLUSÃO	79
BIBLIOGRAFIA	83

INTRODUÇÃO

O Governo Geisel, tido como um dos mais controversos da história brasileira, também foi aquele que elaborou o plano mais audacioso. Esse plano seria o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND, que para a época e o contexto mundial no qual foi introduzido, seria um plano que utilizaria meios de condução de política econômica, que nos remetem ao modelo de substituição de importações. Em conjunto com um elevado grau de intervencionismo do Estado na economia, priorizando o modelo de Substituição de Importações.

Esse trabalho será dividido em três partes. Em um primeiro momento, faremos uma análise sobre o governo que antecedeu o II PND, expondo o cenário político-econômico em que o II PND foi implementado. Em um segundo momento, serão expostas as características do plano e seus objetivos. Por fim, uma análise da participação do Estado na economia e as conclusões acerca do modelo de substituição de importações adotado.

No primeiro capítulo analisaremos o “Milagre” econômico, que foi um momento de grande crescimento econômico ocorrido durante o governo Médici. Entretanto, com o crescimento vieram os problemas estruturais, o endividamento externo, a concentração de renda. Tudo isso sobreposto pela crise externa, que representou o fim desse plano dando lugar ao II PND.

Ao final de 1973, o Brasil vivia uma crise, da mesma forma como o mundo. O país se via com problemas internos e externos que viriam a afetar o modelo de desenvolvimento imposto pelos governos militares. Sendo possível considerar que existiam grandes desequilíbrios das contas externas, queda da taxa de crescimento do produto real, elevação

da taxa de aumento de preços, desaceleração do crescimento industrial, esgotamento da capacidade ociosa das indústrias e pressões inflacionárias.

Já no contexto externo, fazia-se presente o primeiro choque do petróleo (principal matriz energética), escassez de matérias primas básicas e o desaquecimento do “Boom” mundial. E é com esse cenário conturbado que o novo governo implementa o II PND.

A segunda parte desse trabalho irá envolver a reflexão sobre o II PND, seus objetivos e os instrumentos de política econômica visados. Pode-se dizer que, em 1974, o Governo Geisel inicia o II PND, que iria se estender até 1979, marcado por incontáveis diferenciações em relação aos planos anteriores. Acima de tudo, por ser um plano audacioso para o período.

O II PND se baseava em uma estrutura administrativa de alto intervencionismo do Estado na economia, fundamentada em quatro fatores importantes: (i) indústria de base, (ii) políticas de substituição de importações, (iii) busca de novas frentes de exportação, (iv) fortalecimento da indústria nacional. Além disso, o Governo julgava importante para contemplar o processo de substituição de importações e dar ênfase à: (i) desenvolvimento científico, (ii) integração nacional, (iii) ocupação produtiva da Amazônia e Centro oeste, (iv) integração nacional e (v) desenvolvimento de política externa.

O II PND buscava implementar o processo de substituição de importações, com o objetivo de suprir as lacunas que tornaram o plano antecessor um fracasso, enfatizando que o Brasil necessitava de uma maior integração interna e da produção de tecnologia para o exterior.

Para consolidar o crescimento econômico, o Brasil necessitava de um fortalecimento do capital privado interno, para assim criar um crescimento sustentado, do setor de bens de capital.

Esse ponto nos remete à questão de quais setores seriam priorizados e de como o governo conduziria tal estrutura, para, com isso, viabilizar o plano tornando-o eficiente. Era possível observar que o II PND priorizava o capital privado nacional, ou, ao menos, procurava priorizar suas decisões, principalmente as do setor de bens de capital, que seriam tidos como a base para o ideário de “Nação-Potência”.

Com isso, o Estado adota políticas de investimentos em áreas estratégicas, e nas quais a iniciativa privada não teria interesse de atuar, como infra-estrutura e bens duráveis, através de investimentos diretos e investimentos indiretos na economia.

Por fim, na última parte desse trabalho, faremos uma análise da atuação do Estado na economia. As empresas Estatais estariam nucleando as atuações do governo e suas políticas de apoio ao setor de bens de capital. Acima de tudo, o Estado buscava consolidar o modelo de substituição de importações.

Analisaremos também as políticas de intervenção do Estado, que possuíam a finalidade de guiar a economia do país, de forma direta (criando demanda e investimentos em infra-estrutura) ou indireta (utilizando-se do BNDE e CDI).

Desse modo, o governo selecionaria as áreas de interesse decidiria sobre a forma como seus órgãos estatais seriam utilizados: o CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial), como julgador do setor que mereceria aumento do apoio do governo; e BNDE, como o financiador das políticas de apoio do governo.

No Brasil, tal estrutura econômica de atuação buscava desenvolver a economia nacional e fortalecer o crescimento das exportações, priorizando o setor de bens de capital. Isso acabou por gerar uma grave crise, conseqüentemente problemas internos, que culminaram, primeiramente, na flexibilização, momento em que foram

revistas as políticas econômicas do plano e adaptadas ao novo momento do II PND, sendo que a partir de 1977, ocorre sua desaceleração.

O ponto central desse trabalho procura, através de uma análise do II PND, explicar como se deu a intervenção do Estado na economia, mostrando seus “objetivos e anseios” sobre a condução da economia; os efeitos das medidas implementadas e como o Estado priorizou o setor de bens de capital, incluindo participação do capital privado nacional. A questão é procurar saber se o II PND alcançou realmente seu objetivo central de consolidar o processo de substituição de importações.

CAPÍTULO 1: O “Milagre” Econômico

1.1 - Introdução

Neste primeiro capítulo, abordaremos o “milagre” econômico, que foi um projeto implementado pelo governo Médici de 1968 até 1973. O milagre econômico é de suma importância para o entendimento do II PND porque acaba por influenciar diretamente sua estrutura de planejamento e a conduta dos planejadores em relação à política econômica de 1974 até 1979.

No período intitulado, “A Ditadura Militar”, que foi de 1964 até 1989, nota-se a presença marcante do ideal “Brasil Potência”, ideário instituído pelos pensadores da academia militar, que julgavam como essencial, tornar o Brasil uma potência mundial. Este era tido, como objetivo a ser alcançado por todos os governos, que se instauraram nesse período.

“O Milagre Econômico” foi o momento no qual o Brasil apresentou um desenvolvimento econômico rápido e acelerado, fazendo com que, o país adquirisse uma posição de destaque no mundo.

Esse momento só foi possível, principalmente, pelo cenário construído nos governos anteriores, que criou a base econômica, para que, em conjunto com o “boom” do comércio mundial, fosse possível que, em 1968 a 1973, ocorresse “o Milagre”.

Vale ressaltar que o “boom” do comércio mundial foi caracterizado principalmente pela expansão do “american way of life”, fundado em um determinado estilo de consumo inaugurado pelos EUA no pós-guerra. Também pelas altas taxas de importações, produto da intensificação do comércio exterior durante o período de recuperação,

principalmente por parte dos EUA e da Europa, que concentravam suas importações em bens finais ou mesmo insumos, para suas matrizes.

Durante esses anos, foram registrados os maiores crescimentos econômicos, alcançando marcas nunca antes vistas. Entretanto, ao fim de 1973, esse plano acaba assolado por uma crise de proporções gigantescas, que culminaram em 1974 com a implementação do II PND.

1.2 O “Milagre”.

A questão principal seria a de como “o milagre” conseguiu ter sucesso e quais foram suas bases de apoio. O plano gira em torno da busca pelo desenvolvimento econômico, com altas taxas de crescimento do PIB, aumento das exportações e elevados investimentos em setores de base. Como consequência temos, principalmente, o aumento do endividamento externo, taxas de inflação e da concentração de renda, tanto social quanto setorial. (Boarati.2003)

O fato que mais se destaca nesses anos foi o de o Brasil ter obtido crescimento do PIB em torno de 8% a 9% ao ano. Nesse sentido, alguns autores atribuem esse crescimento à eficiência da política econômica e da tomada de decisões por parte dos coordenadores do plano. Já outros caracterizam esse grande desenvolvimento econômico devido às condições permissivas que se observaram nos períodos no momento histórico em que “o milagre” foi implementado. (Boarati.2003)

Sobre a eficiência na condução da economia e da tomada de decisões por parte do governo, é tido como essencial o fato de o planejamento econômico ter adotado um controle da inflação de forma gradual, ou seja, focando principalmente na estabilização com o mínimo de custo para a sociedade.

Contudo, se fosse adotado controle de inflação por choques ¹, o custo social e a perda no PIB seriam muito elevadas. Logo, para reduzir rapidamente a inflação, no período, seria necessário sacrificar cerca de 40% do PIB. (Delfim. 1970c p.3)

Entretanto, mesmo a eliminação da inflação sendo uma das metas do governo acaba ficando em segundo plano. O governo adota uma política de crescimento acelerado, com taxas razoáveis de inflação

“(...) 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 2% do produto, ficamos com o produto, porque podemos ficamos com o produto, porque podemos (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”. (Netto, 1970c p.3)

Delfim, em sua análise, julga, em primeiro ponto, o crescimento como meta principal e que, as políticas de controle austero da economia, para contenção da inflação, não teriam credibilidade para serem adotadas, devido principalmente, ao grande custo social que as mesmas impõem a sociedade.

Uma maior flexibilização na condução das políticas econômicas não significa uma ruptura com os programas do governo, e sim, seria uma forma de neutralizar os efeitos da inflação, tornando possível um desenvolvimento econômico acelerado, com um cenário de maior estabilidade.

Boarati retrata a opinião de Mário Henrique Simonsen, acerca das políticas econômicas:

“Nesse contexto Mário Henrique Simonsen destaca que a combinação

¹ O “tratamento de choque” consistia no rígido controle da oferta monetária e/ou da demanda agregada nominal que para zerar a inflação deveria crescer apenas à taxa de expansão do produto de “pleno emprego”.

de elevadas taxas de crescimento econômico, contenção da inflação, balanço de pagamentos superavitário seria muito mais que um “(...) suposto milagre econômico, na realidade, é o corolário da aplicação de um modelo teoricamente bem estruturado e acompanhado de um bom tempero de pragmatismo”. (Simonsen, 1976a, p.1). Isto porque, após 64 a economia brasileira teria passado a viver uma nova fase da história econômica do Brasil em que os objetivos centrais de política econômica passaram a ser: a) desenvolvimento econômico como objetivo nacional prioritário; b) política de redução gradual da inflação; c) criação de instituições tipicamente brasileiras como a correção monetária, taxa flexível de câmbio, política salarial, (FGTS e PIS) e esforço na melhoria da formação dos recursos humanos”. (Boarati. 2003 p.24)

No fragmento anterior, Boarati ressalta a opinião de Simonsen que se refere à política adotada pelo Governo durante o “milagre”. Essa política teria sido bem estruturada sobre fatores determinados, tendo como foco principal o crescimento econômico e em segundo plano a inflação.

Além disso, ressalta-se que o Brasil adotou uma postura “abrasileirada” de condução de política econômica, de forma a criar instituições “tipicamente brasileiras” ², para resolver os problemas que estavam presentes nesses anos.

Jorge Vianna Monteiro faz uma observação sobre a organização da tomada de decisões dentro do “milagre”, “dando ênfase às decisões tomadas pelo Governo que gerariam eficiência”.

De acordo com Vianna a idéia central do Governo era a de centralização das decisões econômicas nas mãos do Conselho Monetário Nacional (CMN), que passaria não só a controlar as decisões, mas também a implantar as medidas. O CMN passa a envolver “policy makers” de diferentes níveis em sua organização, obtendo uma maior

² “Criação de instituições tipicamente brasileiras como a correção monetária, taxa flexível de câmbio, política salarial, (FGTS e PIS).” (Boarati. 2003 p.24).

centralização do poder de decisão, podendo adotar medidas mais específicas, como controle de subsídios, preços e etc.(Vianna.1976)

Para o grupo de autores retratados anteriormente, a eficácia do “*Milagre*” foi dada pela eficiência administrativa, em conjunto da forma de condução da economia nesse período, não excluindo os fatores externos favoráveis dos anos do “milagre”. Entretanto, é possível ressaltar que existem opiniões divergentes da visão anterior. O “*Milagre*” só fora possível devido ao “contexto mundial favorável” e a existência de “*condições permissivas*” para isso. (Serra. 1981 p.106)

Em primeiro lugar, pode-se caracterizar como uma condição favorável a existência de uma capacidade ociosa herdada do período anterior, que foi usada como forma de recuperação da indústria durante os primeiros anos do “Milagre”. As políticas adotadas pelos governos anteriores, principalmente pelo PAEG, serviram para gerar uma capacidade ociosa, aproveitada assim pelo momento de expansão da economia nacional, para produzir mais e com isso promover um crescimento acelerado.

Em segundo lugar, o crescimento do mercado internacional de créditos e mercadorias resulta em uma ampliação da quantidade de divisas, ampliação das exportações e facilidade de o país se endividar, para financiar sua expansão econômica. É possível ressaltar aqui que as exportações nacionais cresceram cerca de 27% devido a esse cenário favorável do Brasil e a capacidade de importar. “A continuidade da expansão e, sobretudo a ausência de fortes pressões inflacionárias, apesar das taxas inusitadamente altas de crescimento do produto, se deve, portanto, em boa medida, ao rápido crescimento de nossa capacidade para importar, proporcionada pela grande expansão das exportações e a forte elevação das entradas de capital estrangeiro. (Singer, 1973, p.70-71)”

Sobre os pontos citados anteriormente, Francisco de Oliveira retrata que o “milagre” só conseguiu manter suas taxas de crescimento

durante todo o período, devido às políticas econômicas adotadas no governo Castelo Branco, que viriam a servir de base para que as empresas Multinacionais acumulassem capitais, principalmente do DIII³, em conjunto com a política creditícia interna e a abertura do Brasil para os empréstimos externos. Principalmente nesse momento, fica clara, a importância do PAEG para o “Milagre”.

O Plano de Ação e Estruturação do Governo (PAEG) foi de suma importância para que o “Milagre” acontecesse isto porque, se utiliza de estruturas, como a correção monetária, que tinha como justificativa a introdução de um mecanismo automático de proteção dos títulos públicos contra a corrosão gerada pela aceleração inflacionária, e com isso, visava instituir um mercado de capitais a partir da captação de recursos no mercado interno.

Porém, “o Milagre” não se explica apenas por essa facilidade em importar capitais e pelas políticas de crédito internas, desenvolvidas nos governos anteriores. Foi observado que os governos militares implementaram medidas, que possibilitavam a criação de meios de pagamentos internacionais, calcado essencialmente em empréstimos externos, junto a bancos privados internacionais e o FMI⁴. Isso tornou possível a realização de lucros no exterior, por parte das empresas multinacionais, fazendo com que as mesmas investissem cada vez mais no Brasil.(Contador. 2006)

O terceiro ponto sobre o sucesso do “Milagre” pode ser tido como a expansão da liquidez da economia e as mudanças na condução das políticas econômicas. Tais condicionantes serviriam para promover um

³ Na visão Kaleckiana a economia é dividida em departamentos, dado que o DI cobre a produção de bens de investimentos, o DII a produção de bens de consumo para os capitalistas e o DIII seria a produção de bens para o consumo dos trabalhadores. Tratando-se de uma ampliação da produção de bens em massa, isto é, uma massificação da produção do DIII.

⁴ Fundo Monetário Internacional.

crescimento do PIB e aumentar a acumulação de capitais como ressalta Maria da Conceição Tavares:

“(...) deve-se a fatores “exógenos” ao funcionamento corrente do sistema muito antes que a capacidade gerada pelo investimento do período anterior tivesse sido ocupada. (...) A operação do sistema institucional de crédito ao consumidor, acoplado ao instrumento da correção monetária, com desconto antecipado dos títulos, proporcionou uma considerável ampliação das bases de crédito. Isto permitiu reanimar a demanda da indústria automobilística e de outros bens duráveis de consumo mais difundido, que apresentam elevadas taxas de crescimento já em 1966/67. O Sistema Financeiro de Habitação, por sua vez, reanima e ativa a construção civil residencial. (Conceição Tavares, 1978 p.84)”

Na opinião de Tavares, o Governo do Milagre adotou uma política creditícia expansiva, tanto para crédito pessoal quanto industrial, possibilitando um aumento do consumo e da produção, reavivando o mercado de produtos como automóveis, que era tido como o “carro-chefe” do desenvolvimento econômico do “milagre”.

Por último, as reformas fiscais e financeiras implementadas em 1966, que serviriam como forma de tornar os investimentos públicos mais eficientes. Isso ocasionou uma reestruturação e elevação dos preços de serviços de utilidade pública. Vale ressaltar aqui, mais uma vez, a visão de Maria da Conceição Tavares: “A Reforma Fiscal e Financeira de 1966 melhora as condições de financiamento do gasto público corrente e de investimentos tradicionais ligados à construção civil, que recomeçam firmemente a partir desse ano”. (Tavares, 1978, p.83).

Já Boarati faz um resumo sobre o cenário em que o “milagre” foi introduzido:

“(...)destacam a existência de “condições permissivas ao milagre” como capacidade ociosa, boom internacional de crédito e mercado de matéria primas e afrouxamento da política econômica que teria apenas intensificado o ciclo ascendente em que a economia se encontrava; questionam a existência de um milagre tendo em vista piora das condições de distribuição de renda; e destacam os resultados positivos alcançados pelo Paeg.”(Boarati.2003 p.26-27)

Boarati resume, no fragmento anterior, a questão acerca das condições favoráveis ao crescimento econômico registrado durante o

“Milagre”. A capacidade ociosa gerada nos períodos anteriores, a oferta expansiva de crédito e os mecanismos econômicos adotados serviram para gerar um crescimento econômico elevado, mas também agravar uma piora da distribuição de renda.

1.3- As consequências negativas do “Milagre”.

Mesmo “o Milagre” tendo sido marcado por um alto crescimento econômico acabou gerando efeitos negativos, que viriam a afetar a estrutura econômica do país, agravando ainda mais a crise de 1973.

Os principais pontos de conflito que serviram para ampliar a crise de 1973 foram a dívida externa, alterações na produção interna e ausência de uma política de desenvolvimento, que devido à postura adotada pelo governo do “Milagre”, tendeu a piorar.

Fatores como dívida externa e necessidade de aumento da produção interna estão ligados. Para que ocorresse uma alteração da produção interna, seria necessário um aumento do endividamento para financiar a expansão; para aumentar o consumo de bens internamente, seria necessário um aumento da oferta de crédito, que, por fim, levaria aumento tanto do endividamento externo quanto interno.

Celso Furtado retrata que as políticas econômicas deveriam propiciar o acúmulo de uma poupança interna e, por fim, atingir a autonomia tecnológica. Já o modelo adotado pelo regime militar, em todos os períodos, incluindo “o Milagre”, era sustentado pelo financiamento externo e consumo, das classes médias e altas, de bens duráveis. (Furtado. 1981 p.21-43)

No Brasil, a produção desses bens era feita pelas empresas multinacionais, forçando a sociedade brasileira a apenas copiar e a reproduzir os produtos, adaptando-se à nova tecnologia.

Criava-se uma situação que se perpetuava desde o primeiro governo militar. As empresas multinacionais importavam dos países desenvolvidos a tecnologia necessária para produzir os bens e a utilizavam no Brasil. Restava às empresas aqui instaladas adaptar-se à nova tecnologia, sem ter que desenvolvê-la.

Portanto, o padrão adotado pelo Brasil não promovia a “autotransformação” do sistema industrial, apenas adaptava-se às novas tecnologias, não gerando, assim, um avanço da indústria de base do país. (Furtado. 1981 p.21-43)

Já em relação à poupança interna, Furtado ressalta que a mesma tendia a decrescer paralelamente ao aumento da dívida externa. Ao mesmo tempo, o desequilíbrio no balanço de pagamentos se agravava, sendo causado, principalmente, pela compra de bens intermediários do exterior a crédito. Essas compras eram realizadas com financiamento de bancos privados ou de organismos financeiros internacionais. (Furtado. 1981 p.21-43)

Serra expõe que, nos governos militares, incluindo os do “milagre”, era priorizado o setor de bens de consumo duráveis. Dado o padrão de desenvolvimento adotado, observavam-se facilidades em adquirir financiamento externo. Isso gerava uma “influência” sobre os governos, pelo fato de os mesmos estarem “sob a pressão das facilidades das fontes de financiamento”. (Serra. 1982)

Bresser Pereira complementa a idéia de Serra, retratando que o país possuía a capacidade de produzir bens de consumo duráveis internamente, afinal, a tecnologia necessária já havia sido importada. Porém, para produzi-los, seria necessário importar matéria-prima, componentes e máquinas dos países desenvolvidos, agravando ainda mais a situação do endividamento. (Pereira.1983)

Com o elevado crescimento durante o período do “Milagre”, o setor

automobilístico, tido como o principal produtor do DIII, precisaria, para crescer, importar insumos e bens de capital do mercado externo, gerando assim uma maior pressão na balança comercial. Portanto, agravava o endividamento externo, dado que para importar eram realizados novos empréstimos externos. (Pereira.1983)

Bresser Pereira ressalta que o endividamento brasileiro era sistemático, pois as produtoras de bens de consumo duráveis dentro do Brasil eram as empresas multinacionais que para produzir importavam insumos e tecnologia do exterior, criando assim uma nova onda de endividamento para o país.

Já o consumo no Brasil era assentado nas classes médias e altas, e seu crédito, proveniente essencialmente do Banco do Brasil. Para suprir essa necessidade o país era obrigado a se endividar.

Outra “política” adotada, além da concessão de crédito, era a concentração de renda, isso porque, ao permitir a “propagação” dessa estrutura o governo evitava que se freassem os investimentos produtivos, mantendo assim o crescimento acelerado. (Contador. 2003 p.33)

Também Francisco de Oliveira trata da questão da dívida externa e de seu significado para o Brasil. Oliveira traduz a dívida externa como um “padrão associado”, que adquire um significado mais amplo e profundo: o de criar meios de pagamentos internacionais. Isso se dá em razão da facilidade de se importar capitais, dada a abundância de capitais no mercado externo.

Esses capitais entravam no Brasil, na forma de investimentos diretos, com a finalidade de realizar remessas de lucros, dividendos, royalties e direitos de assistência técnicas para as empresas multinacionais, principalmente associadas ao DIII, mesmo que os incrementos necessários tornassem incompatíveis com as quantidades de

divisas existentes no país. (Oliveira,1977)

Para Oliveira, o padrão de industrialização adotado serviu de obstáculo à acumulação interna de capitais, portanto, para que o Brasil obtivesse um crescimento de 9% ao ano, era imprescindível, utilizar-se de um endividamento externo expansivo. “financiar o retorno à circulação internacional do capital da fração do excedente de propriedade das empresas internacionais e, apenas secundariamente, a própria acumulação de capital” (Oliveira, 1977).

Bresser Pereira afirma que ocorreu um grave aumento da dívida durante os anos do “Milagre”. O autor retrata que a dívida externa bruta, de 1967 a 1973, quase quadruplicou, sendo que a dívida externa líquida praticamente duplicou nesse mesmo período, “subindo de 3.173 para 6.155 milhões de dólares”. (Pereira.1983)

Celso Furtado expõe que o padrão de consumo adotado no Brasil, consumo chamado por ele de “restritivo”,⁵ acabava por tornar limitadas as possibilidades de crescimento produtivo do país. Ou o Brasil concentraria renda, ou teria que frear os investimentos produtivos, ou, ainda, teria que se endividar no exterior. Isso limitava as saídas do país para poder proporcionar um crescimento econômico para seus problemas sociais.

A estrutura produtiva tornava a economia nacional altamente dependente do mercado externo, impedindo que a mesma conseguisse crescer de forma “auto-sustentável”, ou seja, criar e desenvolver tecnologias, possibilitando investimentos em áreas como P&D e formação de capital humano (Profissionais Qualificados e Treinados).

Vicente Contador, no fragmento que se segue, mostra claramente que o desenvolvimento apresentado pelo período do “milagre” foi

⁵ Ele assim o chama de restritivo porque está associado ao desenvolvimento econômico dependente, dominado principalmente pelas empresas multinacionais aqui instaladas.

apenas uma repetição dos ciclos anteriores, o que não geraria para o Brasil uma revolução “tecno-científica”. “(...) como o setores de bens de produção e de capital são vitais à economia nacional pelo fato deles incorporarem tecnologia de vanguarda, o intenso crescimento industrial aqui verificado após 1968 foi “efêmero” e “não serviu para conduzir o Brasil à vanguarda tecnológica” e à agregação de valor dos produtos nacionais o que repetia os ciclos anteriores de nossa história (...)” (Contador, 2006 p.33)

O modelo econômico, adotado durante “o Milagre”, acabava por priorizar os aspectos econômicos, deixando de lado as questões sociais. O crescimento foi marcado pelo favorecimento das classes médias e altas, consumidoras de bens de consumo duráveis. Deixou de lado, a busca por uma melhor distribuição de renda e de uma política educacional séria.

1.4-Crise de 1973

O ano de 1973 foi marcado por severas mudanças e crises que culminaram o “esgotamento” do “Milagre”, que viria a ser substituído, pelo II Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Essa crise seria proveniente tanto de fatores externos quanto internos, dado que cada um viria a constituir uma peça chave para o fim do “Milagre”.

Dentre os fatores internos pode ser citado o “crescimento efêmero”⁶, pouco investimento em educação, piora da distribuição de renda, pressões internas (inflação e demanda dos agentes) e a dívida externa. Já os fatores externos são determinados pela crise do petróleo, quebra do acordo de Bretton Woods, aumento do preço das matérias primas essenciais e por fim esgotamento do “boom” do comércio mundial e do

⁶ Termo utilizado por Paul Singer para descrever o crescimento industrial brasileiro no período do “milagre” econômico, traduzindo que o crescimento da indústria não significou desenvolvimento tecnológico, não levou o Brasil à vanguarda tecnológica. (Singer.1976 p.93-94)

“american way of life”.

Alguns fatores internos assumem papéis mais significativos que outros. O “crescimento efêmero” da indústria nacional se caracteriza como o fator chave para a crise interna de 1973, pois o mesmo leva aos demais outros.

Esse problema se origina principalmente pela política de crescimento acelerado, adotada pelo governo do “milagre”, que, invés de investir em desenvolvimento tecnológico, com o objetivo de transformar e recriar, apenas investia na absorção e adaptação daquela.

Portanto, o modelo de desenvolvimento, adotado pelo país, tornava-o dependente da importação da tecnologia dos países desenvolvidos. Como as indústrias aqui instaladas centravam seus esforços em transformar e adaptar a tecnologia para suas necessidades acabavam por serem obrigadas a importar as matérias primas e componentes essenciais do mercado externo. Com isso, geravam pressões na balança comercial, agravando ainda mais a problemática da dívida externa, devido à necessidade de financiamento.

A estratégia, adotada pelo governo do “milagre”, gerava pressões tanto no mercado interno, quanto no externo. No mercado interno, as pressões eram advindas do aumento da dívida pública e da concentração de renda, devido aos instrumentos utilizados pelo governo para não ter que frear o crescimento econômico. A estrutura econômica adotada fundamentava-se na concentração de renda, como fica claro na opinião de Albert Fishlow:

“A distribuição desigual da renda gera uma demanda de natureza específica – nesse caso, de bens de consumo durável – cujo atendimento requer investimentos capital-intensivos. A proporção de fatores utilizados reduz as oportunidades de emprego – visto que a elasticidade de substituição é limitada – e ratifica o processo em curso de concentração da renda. Como a 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)

Fishlow retrata que a distribuição de renda durante o “milagre” criava uma demanda por bens específicos, principalmente bens de consumo duráveis, automóveis por exemplo. Era de se esperar que a demanda por esses bens não tivesse a capacidade de crescer infinitamente, então o crescimento econômico chegaria a um limite. Consequentemente, não haveria mercado para expansão, devido à presença de um subconsumo no Brasil.

Durante o “milagre” também fora deixada de lado a educação e os investimentos em P&D, pesquisa científica e criação de capital humano. O Estado, que visava a proporcionar um crescimento a todo custo, não se importou com a necessidade de criar uma educação de alto nível. Portanto, deixava, cada vez mais longe, o sonho de transformar o Brasil em uma potência. (Contador.2006)

Outro problema foi que, durante todo o “milagre”, as indústrias não conseguiram criar mais capacidade produtiva e, com isso, a produção passa a não aumentar na mesma proporção que a demanda. Para que essas indústrias mantivessem seus patamares de produção, foi necessária a compra de bens de capital e de insumos do exterior, agravando ainda mais a situação da balança comercial brasileira.

A balança comercial do ano de 1973 passa de uma situação positiva para uma posição deficitária, devido à redução da demanda (queda das exportações), traduzida basicamente pelo esgotamento do “boom” comercial, e por um aumento das importações visando a manter o padrão de crescimento econômico.

A estrutura econômico-social, mantida até 1973, dá lugar a um cenário complexo e problemático, agravado pelos fatores externos. Contador resume bem a situação brasileira até 1973. (...)também aumentava a dívida e a dependência externa do país, o que, por sua vez, não permitia que se realizasse transformações significativas na estrutura do seu sistema econômico, isto é, “sem que este alcançasse níveis mais altos de capacidade de autotransformação”, de autofinanciamento e de autossustentabilidade, deixando-o, isto sim, extremamente vulnerável às crises externas.”(Contador, 2006 p.34)

O primeiro e mais grave dos acontecimentos registrado no ano de 1973 foi o choque do petróleo, a fonte de energia base para o desenvolvimento econômico e industrial do período. O Brasil importava mais petróleo do que exportava, tornando-o dependente do mercado externo.

A crise do petróleo não só iniciou no Brasil um período de crise de energia, mas também inflacionária, devido aos altos gastos com a dívida externa. Iniciou também um período de desaquecimento da economia mundial, marcando um novo momento histórico no mundo. (...) 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)

A crise de 1973 foi agravada pelo choque do petróleo, mas estava ligada principalmente à questão do aumento dos preços mundiais das “*commodities*” (explosão nos preços das *commodities*).

Essa nova tendência mundial pode ser traduzida pelo esgotamento do “american way of life”. Ocorre uma redução nas tendências de gastos desenfreados com produtos manufaturados e, por conseqüência a crise

observada em todo o mundo, ocorre também o esgotamento do “boom” mundial do comércio, altamente suscetível à crise das “*commodities*”.

Isso irá marcar o início de um desaquecimento da economia mundial, agravando ainda mais a crise que se instaurava no Brasil. A crise externa pode ser traduzida pelas palavras de Barros de Castro:

“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 um componente especulativo na espiral altista dos preços das matérias primas.” (Barros de Castro, 1975 p.21)

CAPÍTULO 2: AS PROPOSTAS DO II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

2.1 – Introdução:

O II Plano Nacional de Desenvolvimento foi implementado em 1974, após Ernesto Geisel ter assumido o poder, tendo duração até 1979. Tal plano traduz-se por uma forte estratégia de desenvolvimento voltada principalmente pelo rápido crescimento econômico e pela alta participação do Estado na economia.

O II PND era focado principalmente no Estado como agente principal, preconizava a indústria de bens de capital como carro-chefe do plano e utilizava o modelo de substituição de importações como base para suas ações, sendo esta uma característica chave dos modelos populistas de desenvolvimento.

Dentre todas as propostas feitas até este período, a do II PND, foi considerada uma das mais audaciosas, dado que o plano fora implementado em plena crise de 1973, a qual teve profundo impacto sobre as contas externas; sobre a taxa de crescimento; contribuiu para o aumento das taxas de inflação; para a queda na taxa de crescimento industrial (esgotamento da capacidade ociosa) e para o aumento da taxa de preços (devido à alta necessidade de importar bens para produzir). (Boarati, 2003)

Além dos fatores internos que compunham o cenário de crise, temos os fatores externos. Dentre tais fatores, citamos: o desaquecimento do comércio mundial, a crise do acordo de Bretton Woods ⁷, o choque do petróleo (1973) e de matérias-primas (aumento dos preços) e o desaquecimento da economia mundial.

⁷ As conferências de Bretton Woods, definindo o Sistema Bretton Woods de gerenciamento econômico internacional, estabeleceram em julho de 1944 as regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. O sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma

Em 1974 o governo Geisel adota uma postura diferenciada em relação à crise, a despeito do cenário nada propício para a implementação de um novo plano econômico, o II Plano Nacional de Desenvolvimento.

O plano, em sua essência, era centrado principalmente no crescimento acelerado e em um ajuste econômico de longo prazo. À questão de que o plano viria para se relacionar à ideologia latente dos governos militares, do “Brasil potência”, visando principalmente em favorecer as indústrias de base, completando a política de substituição de importações, criar novos mercados para exportação (novos produtos) e por fim fortalecer a indústria privada nacional. “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)

Apesar de ter sido implementado em meio a este cenário de crise interna e mundial, não é plausível dizer que o II PND seja apenas uma resposta à crise. É necessário ressaltar que o plano iria ser implementado de qualquer maneira, a crise em si não serviria como motivo para que isso não acontecesse, mas sim como agravante, perante a uma necessidade mais imediata de adotar uma política que reduzisse a dependência externa brasileira. Lessa justifica que “o argumento de crise é invocado para justificar urgência.” (Lessa, 1978, p.84)

Na verdade o II PND foi uma forma de manter a credibilidade do governo perante a população, mostrando a possibilidade de um novo período de crescimento acelerado, dado que se não fossem tomadas medidas para reestruturar a economia e concretizar o processo de

ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre Nações-Estado independentes.

substituição de importações, talvez não fosse possível manter um crescimento relativamente elevado como observado nos períodos anteriores. (Boarati.2003)

Boarati insere a seguinte afirmação:

“Mais ainda, a visão dominante de que o processo de modernização/crescimento da economia requeria como fundamento a estabilidade do regime político, sendo que esta por sua vez, em um país subdesenvolvido como o Brasil, só poderia ser alcançada por meio de um regime político autoritário. (Boarati, 2003 p.79)

Seria fundamental, que o governo militar mantivesse sua legitimidade através da adoção de um modelo de crescimento acelerado, com razoável controle da inflação e altas taxas de crescimento econômico, com a finalidade de garantir a credibilidade do governo perante os agentes que o apoiavam.

Portanto durante a crise de 1973, o choque do petróleo serviu como peça chave para que alguns dos objetivos do II PND fossem traçados, pois o petróleo era tido como matéria-prima e fonte de energia essencial para o padrão de desenvolvimento econômico adotado.

Com a crise que se agravava, o governo observa a necessidade de se ajustar a esse novo cenário, buscando reduzir a dependência energética do Brasil para com o resto do mundo. Por esse motivo a crise do petróleo serviu como uma forma de acelerar a implementação do II PND.

No fragmento que se segue fica clara a preocupação dos elaboradores do II PND com o cenário de crise e dependência do exterior quanto ao fornecimento de petróleo.

“A crise já se vinha prenunciando havia pelo menos uma década, sob as vistas descansadas das nações industrializadas. (...) De repente, o mundo industrializado acordou, não apenas para a realidade dos preços quadruplicados do petróleo, e a da dependência em relação a fontes externas de energia, mas também para o fato de que o petróleo, que responde por mais

de 45% da energia produzida nos Estados Unidos, 63% na Europa e 75% no Japão, pode ter suas reservas mundiais substancialmente reduzidas em 10 a 15 anos. (II PND, 1974 p.26)”

O excerto acima citado foi retirado do documento oficial do II PND e demonstra a clara preocupação de seus elaboradores com a crise internacional, inaugurada com o choque do petróleo, marcada por preços quadruplicados e uma alta dependência do petróleo, como fonte de energia primária para todos os países do mundo, principalmente para os industrializados, nos quais os efeitos seriam ainda mais severos.

Entretanto o II PND foi inaugurado em pleno cenário de crise, isto é, os seus elaboradores julgaram que o plano seria viável de ser implementado nesse momento, mesmo dado a dificuldade eminente de se adquirir financiamentos externos.

O plano seria viável devido: 1) ao excesso de liquidez do mercado mundial, principalmente dos países árabes devido ao aumento do preço do petróleo e; 2), tornaria o Brasil um local atrativo para investimentos internacionais, devido à busca dos países desenvolvidos por novas áreas de investimentos.

Os elaboradores do II PND demonstram uma clara preocupação com os instrumentos de captação de poupança externa. Países em desenvolvimento, como o Brasil, deveriam ter acesso a financiamentos com taxas especiais junto às instituições financeiras internacionais. “(...) a necessidade de acesso, dos subdesenvolvidos, aos centros financeiros, da Europa e dos Estados Unidos, que farão boa parte da reciclagem do dinheiro árabe. E, principalmente, de que, para eles, sejam montados esquemas especiais de financiamento de longo prazo junto às instituições internacionais, como o FMI, o BIRD e o BID. Também indispensável é que novos fundos internacionais se venham a constituir, com recursos dos países exportadores de petróleo e dos industrializados.” (II PND, 1974 p.27)

Em suma, a preocupação com a crise era eminente para Presidente Geisel, como demonstra o trecho a seguir:

“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)

Geisel retrata que, por causa da crise mundial, a tarefa dos planejadores do II PND foi tida como uma das mais difíceis que ele já havia presenciado. Isso se deve ao fato de que o Brasil se encontrava assolado por uma crise interna, caracterizada pelo aumento das pressões inflacionárias, pelo desaquecimento da economia nacional. Mas também por uma crise externa, marcada pelo esgotamento do “Boom” mundial de comércio, dificuldade de se obter créditos externos, aumento do preço das “commodities” e acima de tudo pelo choque do petróleo, mesmo assim, seria necessário que o governo retomasse a confiança dos agentes, permitindo o retorno dos capitais estrangeiros ao Brasil.

2.2 Objetivos, anseios e estratégias

O II Plano Nacional de Desenvolvimento tinha como objetivos principais: o fortalecimento da indústria de bens de capital nacional, a reestruturação econômica e a redução da vulnerabilidade externa que fica clara com a crise do petróleo.

Para que fosse possível iniciar ou concretizar alguns dos objetivos supracitados era necessário consolidar o processo de substituição de importações e, em conjunto com tal fato, promover alguns objetivos

secundários, para o Brasil estar um passo mais próximo da concretização do ideário de “Nação Potência”.

Dentre os objetivos secundários, contidos no II PND podem ser citados: integração nacional, desenvolvimento científico, ocupação de novos territórios produtivos (Amazônia) e desenvolvimento sócio-econômico.⁸

Já os objetivos principais do II PND buscavam, por meio do desenvolvimento da indústria de bens de capital nacional, consolidar o processo de substituição de importação e com isso ampliar sua pauta exportadora nacional. (Percival. 1985)

Isso quer dizer que os elaboradores do plano buscavam um fortalecimento da indústria nacional e do capital privado nacional, buscando assim reduzir a discrepância existente entre as indústrias nacionais e multinacionais.

Vanessa Boarati retrata o objetivo do governo em investir para promover o desenvolvimento econômico do Brasil:

“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.”

“Toda a estratégia de crescimento encontrava-se fortemente baseada no papel central do capital privado nacional e na delimitação das funções do Estado, com o objetivo de se evitar o avanço da estatização, sendo fundamental também a adaptação e desenvolvimento de tecnologia produtiva, internamente, bem como o conseqüente aumento da participação da exportação de manufaturados.” (Boarati, 2003, p.43-44)

⁸ Percival coloca como essencial um desenvolvimento socioeconômico, centrado principalmente em uma maior integração nacional e uma melhora da distribuição de renda.

Boarati explica que o II PND seria baseado em um forte programa de investimento, pautado principalmente em desenvolvimento tecnológico, infra-estrutura e educação, reformulando o papel do Estado na economia, isto é, o Estado agora serviria como investidor e teria suas atividades delimitadas, sem que atuasse de forma desnecessária na economia. Em suma, o papel do Estado seria de um investidor principal, com a finalidade de criar uma base sólida para que o capital privado nacional se desenvolvesse.

Contudo, o foco principal do plano era o de minorar a dependência externa do Brasil, reduzindo suas necessidades energéticas de petróleo, substituindo-o, principalmente, por energia elétrica.

“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% d a 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)

Portanto, o II PND buscava preparar o país para a nova realidade da crise energética. Dessa forma, o Brasil iria adotar políticas de controle de demanda ou mesmo a implementação de ofertas para resolver o problema momentaneamente, objetivando a instauração de políticas de substituição do petróleo por outras fontes alternativas,

como a hidrelétrica ou mesma qualquer outra que fosse competitiva para o país.

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

Os elaboradores do II PND julgavam que o Brasil, mesmo com a dependência do petróleo em expansão, como fonte de energia, a participação do petróleo era relativamente pequena. Os elaboradores visavam a tornar o país competitivo na geração de energia, por meio de hidroelétricas, e utilizariam sua produtividade crescente para tornar o Brasil em processos que utilizavam muita energia para serem finalizados.

Tornariam mais barata a produção de produtos que utilizam muita energia para serem finalizados, assim como o alumínio e outros metais. Ao baratearem a custo de produção, esses produtos teriam um custo de produção inferior ao do resto do mundo. E com o preço explosivo das “commodities” no mercado mundial essas empresas conseguiriam adquirir lucros mais elevados, podendo assim financiar projetos de melhoria tecnológica.

No caso, o petróleo seria menos utilizado na produção de energia e mais na para produção de químicos. A indústria química não teria como crescer se o preço do petróleo se mantivesse elevado. Ou seja, o plano estaria sacrificando o crescimento desse setor de químicos, entretanto ao reduzir a demanda de petróleo como fonte de energia e mantendo centralizada na indústria de químicos, tornando possível, que as empresas mantivessem seu crescimento. “Seria inviável crescer rapidamente sem acelerada expansão da oferta de energia. Por isso, será necessário reduzir, dentro do setor

de energia, a dependência em relação ao petróleo (substituindo-o pela eletricidade, na medida do possível, e também por carvão, por este abundante no mercado, embora importado em parte); economizar petróleo, principalmente para utilização em transporte; e reduzir, no total do consumo de petróleo, a parcela importada.” (II PND, 1974 p.82)

As estratégias adotadas com a implementação do II PND em 1974 estavam estruturadas principalmente, no diferencial em relação aos governos anteriores, ou seja, na ação estatal, substituição de importação e fortalecimento do capital privado nacional.

Marcio Percival retrata como o governo Geisel observou os problemas existentes e identificou as estratégias que deveriam ser usadas, para conter os problemas durante a implementação do II PND. Isto é, Percival expõe alguns dos problemas existentes durante a implementação do II PND e se o plano levaria tal problemática em consideração na tomada de decisões.

Em primeiro lugar, Percival destaca que o II PND não averiguou mais profundamente a crise energética internacional e nem a gravidade da crise interna brasileira, (observando apenas a necessidade de reestruturação produtiva interna). A estratégia adotada pelo governo foi a “mudança profunda no rumo do desenvolvimento do capitalismo brasileiro”, que no caso articularia as áreas econômicas, política e social. Articulando as empresas estatais como núcleo do investimento e de geração de demanda, fazendo com que suas ações favorecessem o capital privado. (Percival. 1985)

Em segundo lugar, Percival expõe que o II PND buscou estabelecer prioridades e equacionar os problemas nacionais, priorizando estabelecer e organizar compromissos entre os vários setores sociais, criando assim uma nova direção, priorizando o apoio ao setor de bens de capital privado nacional.

Com isso, busca estabelecer a articulação e negociação necessária, mediando conflitos entre suas bases de apoio, principalmente entre capital privado nacional e capital externo, para que as modificações propostas tomassem forma. (Percival.1985)

Em terceiro lugar, Percival retrata que o II PND diagnosticou duas situações importantes: “insatisfação da população” e “própria falência do modelo político centralizado e autoritário”. Nesse sentido fica clara a idéia de que o governo Geisel não só observa a necessidade de mudanças no capitalismo brasileiro em “nível econômico-social”, mas como também “político-institucional”. (Percival.1985)

Percival observa que as modificações propostas pelo governo tinham como objetivo, tornar o Brasil uma potência mundial, isto é, estavam em busca de concretizar o ideal dos governos militares, de “nação potência”.

Considera-se que a existência, tanto de uma preocupação com a questão econômica, como também com as políticas sociais. Na questão econômica do à estratégia definida pelo governo Geisel pode ser traduzida primordialmente nas seguintes palavras de Percival:

“quanto à definição da estratégia propriamente econômica, o objetivo principal era promover o ajustamento do parque industrial brasileiro em função da crise do petróleo, a fim de evitar o desemprego em massa, a desarticulação do empresariado nacional, ainda em processo de consolidação, garantir o desenvolvimento social e não sacrificar a abertura política, dificilmente compatível com a crise social de graves proporções” (Percival, 1985 p.10)

Em outras palavras, o II PND adotou uma postura diferenciada em relação aos governos anteriores, buscando não agravar a crise, mas mantendo o crescimento. O plano visava manter o crescimento acelerado, almejando a condição de “Brasil potência”. Para isso utilizaria medidas como: fortalecimento da indústria nacional, que restabeleceria o equilíbrio da organização industrial (favorecer o

capital privado nacional, não mais o capital externo), assim tornar o país menos factível a crises.

Segundo Percival, a estratégia de fortalecimento da indústria nacional seria o núcleo do II PND, no qual a empresa estatal seria o principal eixo, as empresas estatais seriam as responsáveis pela “efetivação das transformações” e “ampliação das bases técnicas produtivas”.

As empresas estatais estariam no centro das negociações “nucleando e mediando” os interesses da empresa estrangeira com a nacional (o lucro). Percival explicita que a atuação das empresas estatais durante o II PND seria mais do que apenas de uma empresa, e sim de um agente econômico, com objetivos traçados e específicos. Essencialmente atuando de forma a “mediar” as relações conflituosas, e ainda, “nuclear” uma possível interação de troca de tecnologia e Know-How, entre as empresas nacionais e multinacionais. (Percival.1985)

Essa nova estratégia adotada, a de priorização do capital nacional, estava proposta no II PND com a objetivação de tornar as empresas nacionais mais competitivas mundialmente, tornando-as capazes de competir em setores dinâmicos, os quais não estavam inclusos em processos de substituição de importação adotados anteriormente.

O setor que teria prioridade, para a atuação do Estado durante o II PND seria o de bens de produção (DI), buscando efetivar numerosos projetos ligados à área de insumos básicos. Nesse sentido, criaria também uma demanda sólida, de insumos, na qual a indústria de bens de capital poderia utilizá-lo para se expandir, e com isso tornaria possível gerar uma modernização da base técnica e produtiva, possibilitando também uma diversificação eminente ao processo expansivo.

Esse processo seria possível pelo fato de que o Estado criaria novos órgãos estatais, mecanismos (subsídios, redução de impostos) e

instrumentos econômicos (ex: aumento das taxas de importação, redução da taxa de juros) com a finalidade de promover o desenvolvimento. O Estado então determinaria as indústrias-chave para o crescimento, (centrada no setor pesado), privilegiando a grande empresa nacional já existente ou as com potencial de crescimento. (Percival, 1985)

Sendo a empresa estatal a líder dessa expansão dar-se-ia prioridade ao capital interno nacional, sem desrespeitar o papel das empresas estrangeiras aqui instaladas.

“O setor de bens de capital seria reservado de preferência, para o capital privado nacional; exceção feita pra casos especiais, tais como o da tecnologia inacessível, com ausência de candidatos voluntários.” (Percival, 1985 p.20)

As empresas estatais não atuariam no setor de bens de capital, esse setor seria prioritariamente reservado para o capital privado nacional, deixando de fora as empresas multinacionais que buscassem entrar nesse mercado. O capital privado teria a prioridade no comércio, produção e negociação de bens de capital, sendo feito ressalvas, ao fato de que se houvesse a necessidade ou ausência de tecnologia no país, poder-se-ia então recorrer às empresas estrangeiras.

“Os interesses do capital estrangeiro seriam respeitados, porém levando-se em conta que o “crescimento econômico” baseado em novo padrão de industrialização deveria beneficiar, em primeiro lugar, a empresa privada nacional” (Percival, 1985 p.20)

Logo, uma das estratégias estabelecidas pelo II PND era a de “equacionar os problemas advindos das relações entre multinacionais e do poder nacional”, ao ponto que o modelo gerasse uma maior autonomia nacional, apoiando-se em um desenvolvimento da base técnica e da estrutura produtiva.

O crescimento da indústria nacional só seria possível com um fortalecimento e uma melhoria da tecnologia nacional, nesse caso o

Estado agiria para formar essa estrutura produtiva, através de medidas de apoio a pesquisas, investimentos estratégicos ou complementares, mas acima de tudo buscava criar novos padrões tecnológicos dentro do país, melhorando assim os padrões da estrutura produtiva, aqui instalada

Em suma, Percival retrata que a política econômica do período do II PND serviria como forma de produzir mudanças acentuadas, sem contrariar a “ótica militar”. Isto é, propõem alterações no parque industrial, com a “consolidação de uma estrutura produtiva mais dinâmica” e o desenvolvimento do empresariado nacional. Portanto o Estado daria ao capital privado nacional um lugar de destaque durante o II PND, possibilitando assim seu crescimento.

2.3 - Instrumentos Macroeconômicos e Política Externa.

O Governo do II PND utilizava-se de uma política macroeconômica complexa e até dúbia. Visava à utilização de instrumentos tidos como heterodoxos⁹, para em conjunto com suas outras políticas de cunho mais ortodoxo (arrocho salarial e controle de preços) completar os objetivos do plano ou “poderiam ser definidos como novos objetivos a serem alcançados”. (Boarati. 2003 p.46)

As políticas salariais seriam basicamente a da manutenção da fórmula já existente (arrocho salarial), e a política de contenção dos preços, consiste basicamente na delimitação, consistência e aperfeiçoamento dessa política. Boarati traduz esses mecanismos na seguinte frase: “Já quanto aos instrumentos heterodoxos, política salarial e controle de preço são, respectivamente, a manutenção das

⁹ Boarati e Percival traduzem instrumentos heterodoxos: o arrocho salarial e a política de contenção de preços.

bases da fórmula da política salarial; e no controle de preços: delimitação, consistência e aperfeiçoamento da política.” (Boarati, 2003 p.47)

As políticas podem ser distribuídas em dois grupos: as aplicadas durante o II PND, que conseguiriam ser aplicadas em um primeiro momento, e as possíveis de serem alcançadas, que poderiam ser considerados novos objetivos a serem traçados pelo II PND.

Dentro do primeiro grupo podem ser retratadas as políticas de controle do déficit público (estruturado na redução de gastos dos municípios) e a da participação dos gastos públicos no PIB, que se referem à eliminação do déficit do tesouro, controle da participação dos dispêndios públicos no PIB, liberalização tributária em conjunto com controle dos gastos dos municípios. (Boarati, 2003 p.46)

Dentro desse grupo estão incluídas as políticas de expansão e facilitação dos mecanismos de gastos e as de arrecadação pública para financiar os investimentos previstos no II PND (potencializando o crescimento econômico). Dessa forma, essas medidas incluem aperfeiçoamentos de estruturas como: imposto de renda, dotações, impostos sobre produtos industrializados e impostos sobre circulação de mercadorias e relações físico-contribuintes. (Boarati, 2003 p.46)

O segundo grupo de políticas refere-se às políticas monetárias e financeiras, que visavam principalmente o desenvolvimento econômico. Basicamente podem ser citadas nesse ponto às políticas de expansão e facilitação do crédito, focada principalmente no aumento da quantidade de crédito disponível e na criação de meios de pagamentos. (Boarati, 2003 p.47)

“redução dos custos de intermediação financeira, desenvolvimento das operações interbancárias, fortalecimento do mercado de ações, criação de mecanismos especiais para a capitalização da empresa privada nacional e reforma da lei das sociedades anônimas.” (Boarati, 2003 p.47)

Outro grupo de políticas seria composto pelas políticas de desenvolvimento do sistema financeiro e do mercado de capitais, enfatizando principalmente a redução dos custos de intermediação financeira, desenvolvimento das operações entre bancos, fortalecimento do mercado acionário e ainda a criação de mecanismos especiais para capitalização da empresa privada nacional, e a indexação econômica, isto é, manutenção da correção monetária. (Boarati.2003)

Contudo existe um instrumento que não se inclui em nenhum dos grupos anteriores, mesmo sendo um dos mais importantes, pois se refere à busca pelo equilíbrio do balanço de pagamentos. O instrumento seria o da manutenção do sistema de minidesvalorizações cambiais em conjunto com a manutenção das reservas, estímulos às exportações, substituição de importações e política de absorção de capitais externos.

Os diferentes instrumentos macroeconômicos utilizados pelo II PND podem vir a ser considerados um tanto quanto contraditórios, segundo Vanessa Boarati. A autora explica que existem dois motivos. O primeiro porque o instrumento baseia-se no que se espera obter em plano teórico, não baseando na realidade em que se encontra o Brasil, isto é, um cenário de crise interna, principalmente pela redução do crescimento econômico. Em segundo lugar porque, quando as políticas são analisadas de forma mais detalhada, podem ser avaliadas como conflitantes, por que em um momento buscam conter gastos e em outro aumentar a participação dos gastos públicos na economia nacional.

Ou seja, a autora relaciona à política fiscal e orçamentária, destacando que seria controlada a participação do gasto público sobre o PIB e, ao mesmo tempo, “Supostamente, a arrecadação iria crescer pelo “aperfeiçoamento” dos impostos, no entanto, em nenhum momento fica claro, exatamente no que consiste este aperfeiçoamento e quais seriam os impactos sobre o nível de arrecadação”. (Boarati, 2003 p.49)

Boarati parte da hipótese de que a receita do governo cresceria, supondo que existisse crescimento econômico, entretanto nenhum momento o governo considera que existindo crescimento seria necessário o aumento do gasto do governo, sendo assim, como seria possível controlar o gasto público e, ao mesmo tempo promover o crescimento, sendo que um dependeria do outro, torna-se possível entender claramente que os instrumentos utilizados pelo governo eram um tanto inconsistentes entre si.

A visão de Vermulm, acerca de uma das maiores inconsistência do plano, reside na forma de como o governo pretendia financiar o II PND:

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

Na visão de Vermulm, os planejadores do II PND não apresentaram como seriam financiados os investimentos nos setores dado o cenário de crise. A questão central seria a da problemática em torno das políticas fiscais para reduzir o déficit, que ao mesmo tempo iriam aumentar a receita do governo.

Outro fato confuso seria a questão de que o governo visava a priorizar as indústrias nacionais, embora não houvesse uma política de crédito seletiva.

Já a em torno da política externa adotada pelo governo do II PND, observa-se que as relações externas do país, seria claramente uma política de

dependência para com os países desenvolvidos, principalmente para financiamento externo.

“(…) É daí que se impõe a Geisel uma política externa mais autônoma. Essa acabaria por vir a ser denominada de “pragmatismo responsável”, voltada para a defesa dos interesses nacionais, mas que poder ser interpretada como uma política de nacionalismo contido. Contido com relação aos Estados Unidos, com os quais os pontos de atrito se intensificavam, mas que era necessário estabelecer cuidadosas negociações para se evitar maiores constrangimentos. E isso porque o crescimento econômico do Brasil do regime “autoritário militar” estava por demais condicionados pelo modelo fincado na tríplice aliança e por esta razão não podia deixar de contar com o apoio do capital industrial-financeiro norte-americano.”(Vicente Contador, 2006 p.55)

Vicente Contador resume bem a postura adotada pelo Governo Geisel durante o II PND, principalmente em relação aos EUA, que seria seu maior financiador e com qual o país mantinha uma relação um tanto quanto complexa, isso por que os EUA seria um dos maiores apoios do governo para alcançar seus objetivos, através de investimentos, tecnologia e acordos.

2.4 – “Tripé” de apoio do II PND

Embora o II PND fosse um plano audacioso não conseguiu fugir das engrenagens articuladas pelos governos que o antecederam, sua estrutura continuou toda montada na relação direta estabelecida previamente com as forças de apoio ao governo. Tais forças sobre as quais o governo se apoiava eram constituídas pelo capital privado nacional, capital privado estrangeiro e o capital Estatal. Isso constituiu o que se pode denominar como o “tripé” do II PND.

Anterior ao II PND ocorria no Brasil uma situação, as políticas adotadas ao invés de favorecerem o capital privado nacional, acabam por priorizar e favorecer o capital externo, sendo assim era considerada contraditória, para um país que buscava um desenvolvimento, tentando se aproximar do Ideário de “Nação Potência”. Isso porque, dado essa

situação preferencial, as empresas multinacionais aqui instaladas adquiriram uma posição de vanguarda na economia nacional, posicionando-se acima do capital privado nacional.

Durante os governos anteriores ao II PND, as empresas multinacionais estavam em uma posição na qual desfrutavam de vantagens relativamente maiores do que as empresas nacionais. Conseguiram empréstimos com maior facilidade, realizavam lucros astronômicos comparados ao das empresas nacionais e, acima de tudo, só realizavam investimentos em áreas de interesse, nas quais seria possível auferir lucros astronômicos.

Vicente Contador retrata bem essa situação de privilégio das empresas estrangeiras no Brasil, mostrando que para os governos que antecederam o II PND o importante seria promover o crescimento, com os quais viriam alguns problemas. “(...)que o mesmo mecanismo estabelecido pela tríplice aliança foi sumamente rentável às empresas transnacionais, pois se o Brasil fazia aumentar as exportações de produtos industrializados, coisa que era fundamental para a eficiência do modelo econômico do regime, estas exportações estavam determinadas pelas transnacionais, em especial as norte-americanas, que inseriam o país num círculo vicioso de aprofundamento do modelo de industrialização periférica e a importação cada vez mais elevada de bens de capital e de produção.” (Contador, 2006 p.51)

O II PND, quando fora implementado, buscava corrigir essa discrepância existente entre o capital privado nacional e o capital estrangeiro, adaptando a situação por meio do favorecimento ao capital privado nacional, tentando igualar a participação dos dois grupos no cenário nacional. Sendo assim, o papel das Empresas Estatais seria central.

O fato pertinente a esta situação seria a existência de uma preocupação central em torno da participação dos três agentes envolvidos, ou seja, buscava tornar igualitária a participação dos

agentes, entretanto favoreceria o capital privado nacional em algum sentido, como em contratos e financiamentos, buscando assim formar uma indústria privada nacional de grande porte.

Entretanto, se existisse uma participação maior das empresas estatais na economia, poderia haver um risco de “estatização” econômica ou, se ocorresse uma participação maior do capital externo, poderia haver um comprometimento da estratégia adotada.

Mesmo essa estrutura (“tripé”) estando centrada na participação das empresas estatais, capital privado nacional e capital estrangeiro, não quer dizer que não existissem conflitos entre os agentes, mas mesmo que houvesse conflitos, não significaria que essa base de sustentação poderia vir a chegar ao fim.

Vicente Contador resume bem a situação:

“(…) Por exemplo havia exigências de compartilhamento do controle de operações das multinacionais com as empresas estatais e privadas brasileiras; formação de *joint ventures*, transferências de tecnologia e etc. Mas a importância do tripé havia alcançado tamanha proporção que os conflitos não podiam levar uma das partes à morte, visto que elas tinham interesses comuns por serem co-participes de uma engrenagem que lhes trazia vantagens mútuas. Controvérsias à parte, os interesses comuns e os mecanismos de colaboração entre o Estado brasileiro, as empresas privadas nacionais expostas aos mercados externos e as multinacionais, em especial as norte-americanas, deveriam prevalecer, mantendo de pé o tripé que sustentava o modelo de desenvolvimento seguido pelos governos militares, ao qual, por seu turno, era o ingrediente que deu a eles uma certa legitimidade enquanto funcionou.” (Contador, 2006 p.53-54)

Existiam demandas por parte das empresas privadas nacionais e estatais para que as multinacionais, de alguma forma compartilhassem seu know-how de tecnologia com o restante das empresas. Entretanto, mesmo que as empresas multinacionais não o fizessem o Estado, não poderia correr o risco de tornar a situação inadequada, obrigando as empresas multinacionais a compartilhar suas pesquisas. Isso porque ambos os agente dependiam das empresas multinacionais,

principalmente as americanas, para sustentar o modelo de desenvolvimento adotado pelos militares.

CAPÍTULO 3: O ESTADO, O II PND E AS IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES.

3.1 - Introdução:

O II PND foi o plano econômico que mais utilizou o Estado, como base para o crescimento econômico e social. Como citado anteriormente, a base de apoio do II PND seria o “tripé” composto pelo Estado, capital privado nacional e internacional, sendo que o Estado servia como o alicerce para que o sistema funcionasse.

O Estado, através de uma atuação direta na economia, por meio de suas empresas estatais e por outro lado, uma atuação indireta, composta principalmente pela participação no sistema financeiro ou por meio de política de compras. Durante o II PND, o Estado teve suma importância para a busca um crescimento econômico e da possibilidade de conclusão do processo de substituição de importações.

O plano foi executado com o Estado atuando de forma direta e indireta na economia, tentando sempre que possível favorecer o capital nacional. Entretanto não foi apenas dessa forma que o Estado interveio na economia, utilizou-se também dos seus principais órgãos administrativos, ou seja, o BNDE e o CDI como executores de suas políticas.

Mas mesmo com todas essas formas de atuação do Estado havia a possibilidade de o objetivo principal de transformar o país em uma potência mundial, não ser alcançado dado que mesmo o país, tendo apresentado um desenvolvimento durante este plano, seus resultados ficaram muito longe do esperado.

3.2 - O Papel do Estado

O papel do Estado, no II PND, foi central para que o plano conseguisse apresentar resultados. O Estado atuou como agente empreendedor, envolvendo-se em áreas nas quais a iniciativa privada ou mesmo o capital privado externo não consideravam lucrativas.

Sem o Estado, o II PND não teria a capacidade de ajustar o que as forças de apoio do governo demandavam, isto é, proporcionar um crescimento econômico igual ou maior do que o dos períodos anteriores e, além disso, garantir um mercado com demanda constante para que as empresas nacionais tivessem a capacidade de crescer.

Historicamente, o Estado no Brasil tem participado ativamente na economia, como agente financeiro, financiador ou como comprador de bens. O modelo de substituição de importações adotado pelo II PND fora utilizado principalmente pelos governos populistas, entretanto os elaboradores do II PND utilizaram esse mesmo modelo para promover o crescimento econômico brasileiro durante o plano.

O Estado tinha um papel importante para que o plano tivesse sucesso, atuando direta e indiretamente na economia para promover o objetivo central de seu plano, o do crescimento econômico acelerado.

Dentro das atuações diretas do Estado estavam os investimentos em áreas estratégicas, principalmente infra-estrutura, utilizando suas empresas estatais, ou quando não existiam estatais nessas áreas o Estado criava novas, para assim possibilitar o investimento.

Nessa forma de atuação, o Estado fundamentalmente realizava investimentos diretos em suas empresas, principalmente nas áreas tidas como essenciais, as quais correspondiam às de insumos básicos (mineração, siderurgia, química e petroquímica), serviços industriais de

utilidade pública (energia elétrica, gás e água) e outros serviços. (Suzigan.1976)

A Tabela 1, retirada do próprio documento do II PND, demonstra bem os investimentos que foram programados pelo Estado para plano:

Tabela 1

II PND: INVESTIMENTOS EM INFRA-ESTRUTURA ECONOMICA E INDÚSTRIA-1975/1979

SETORES	Cr\$ bilhões de 1975
Infra-Estrutura	439,4
Energia	255,0
Energia Elétrica	198,0
Petróleo, Carvão e Gás	57,0
Transportes	134,0
Programa Ferroviário	28,0
Programa Construção Naval	23,0
Programa Rodoviário	33,0
Portos	9,0
Transportes Aéreos	7,4
Outros	34,0
Comunicações	50,0
Telefonia	50,0
Indústria	300,0
Indústrias Básicas	254,0
Siderurgia e Metalurgia	90,0
Material de Transportes	43,0
Mecânica, Material elétrico e de Comunicações	36,0
Química	59,0
Minerais não metálicos, Celulose e Papel	26,0
Indústrias Básicas - Investimentos Coordenados	108,0

Fonte: II PND

Na tabela 1, é possível perceber que os investimentos do Estado estariam centrados principalmente na infra-estrutura e nas indústrias básicas. Na opinião de Suzigan, dentro dos investimentos programados

pelo Estado, de 40% a 50% seriam para a compra de máquinas e equipamentos, que serviriam como estratégia para a atuação indireta do Estado na economia.

As atuações indiretas do Estado podem ser caracterizadas como a política de compras e encomendas, e intermediações financeiras. Entretanto, a mais importante atuação indireta do Estado durante o II PND seria a política de compras. As empresas estatais seriam obrigadas a comprar ou encomendar máquinas e equipamentos do mercado interno para promover o desenvolvimento das indústrias nacionais.

Suzigan resume bem as formas de atuação do Estado no fragmento a seguir:

“Nessas condições, o papel do Estado na economia do País pode ser resumido como segue. Enquanto empresário, supre insumos e serviços básicos à economia, gerando importantes economias externas que beneficiam principalmente o setor privado. Enquanto agente financeiro supre recursos ao setor privado nas faixas de crédito em que o sistema financeiro não tem condições de suprir adequadamente, especialmente recursos de longo prazo para capital e investimento. Finalmente, enquanto fonte de demanda de bens de capital, de produção interna, representa um importante elemento autônomo que pode ser manipulado pela política econômica de forma a estimular o crescimento do setor...” (Suzigan. 1976 p.128-129)

Na opinião de Suzigan entende-se que ao Estado cabia atuar como empreendedor nas áreas que serviriam para suprir insumos, ou mesmo em atividades pelas quais o setor privado se tinha desinteressado ou possivelmente não havia tido capacidade para investir. Nesse sentido serviria também como financiador dos empréstimos ou mesmo como agente para manter a demanda do setor de bens de produção.

Para Suzigan, a atuação direta do Estado, durante o II PND, seria na área de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e nas áreas de desenvolvimento social. Para o setor privado restariam as áreas produtivas (agricultura, indústria, comércio), e para que o capital privado atuasse nessas áreas, o Estado agiria de forma a fomentar o investimento com demanda e encomendas de

máquinas e equipamentos, dessas empresas privadas nacionais. (Suzigan.1976)

Ou seja, mesmo que as empresas privadas estivessem desinteressadas em investir em um determinado setor o Estado de forma indireta iria incentivar que as empresas privadas se situassem nesse setor, tirando aqueles que o investimento seria muito elevado e a rentabilidade muito baixa, para que as empresas privadas desenvolvessem projetos. (Suzigan.1976)

3.3 - A Empresa Nacional

O papel da empresa nacional durante o II PND seguia à linha de seus elaboradores, estando focada principalmente no objetivo de promover o crescimento do capital privado nacional e assim constituir uma indústria forte, vinculando esse crescimento, à política das empresas privadas nacionais, que era o lucro.

Para isso, o governo se utilizou do Conselho Nacional de Desenvolvimento (CDE) a fim de elaborar medidas que viriam a proporcionar esse crescimento para o capital privado nacional, mais especificamente para aqueles compostos pelas empresas nacionais produtoras de máquinas e equipamentos.

O CDE lança em 1975 dois decretos de lei que viriam a inaugurar as políticas de apoio do governo às empresas nacionais. O CDE então lança o decreto N° 6 e o decreto N° 9, cada um abordando aspectos diferentes das estratégias adotadas pelo II PND.

O decreto N° 6 tratava especialmente da ampliação da encomenda de máquinas e equipamentos à indústria nacional e da formação de um grupo técnico interministerial para definir a política de compra de bens de capital no mercado interno. As empresas estatais deveriam se articular para demandar quantidades que poderiam vir a ser atendidas

pelas empresas privadas nacionais. “O objetivo era que as empresas públicas trabalhassem em conjunto com as privadas nacionais, especificando antecipadamente as necessidades de máquinas e equipamentos e encomendando a elas os projetos de engenharia.” (Percival.1985 p.45)

Já o decreto N° 9 foi mais específico e centrado nas medidas de apoio aos setores privilegiados pelo II PND. Nesse decreto, faz-se menção à capacidade de investimentos, isto é, deveriam ser esgotadas todas as alternativas internas antes de iniciar um processo de importações.

Ou seja, deveria se esgotar toda a capacidade de o setor privado nacional de atender a demanda; e também na capacidade de investimentos e empréstimos por parte do governo para as empresas estatais; para que tais empresas pudessem contribuir para o crescimento do setor. Percival retrata que os órgãos do governo, assim como, o Ministério da Indústria e Comércio e o Ministério de Minas e Energia, seriam uns responsáveis por colocar essas políticas em prática. (Percival.1985)

Na política de insumos básicos, Percival enfatiza que o decreto N° 9 propunha a associação na forma de “joint ventures”¹⁰ por parte das empresas, sendo estas nacionais, multinacionais ou estatais, dando ênfase ao objetivo essencial de “*fortalecimento da posição sócio nacional*”. (Percival. 1985, p.46)

Foram utilizadas políticas que serviriam para auxiliar as empresas, sendo tais políticas: captação de “recursos para sua capitalização”; possibilidade de acesso às novas tecnologias por parte dos parceiros estrangeiros, incentivos para empresas internas

¹⁰ *Joint venture* ou empreendimento conjunto é uma associação de empresas, que pode ser definitiva ou não, com fins lucrativos, para explorar determinado(s) negócio(s), sem que nenhuma delas perca sua personalidade jurídica.

desenvolverem suas engenharias básicas; e garantia de que as empresas nacionais seriam favorecidas nos contratos, objetivando assim o desenvolvimento da indústria nacional, *“alcançando assim um maior índice de nacionalização de máquinas e equipamentos.”* (Percival. 1985 p.46)

Quanto à política de bens de capital, o governo buscou organizar seus órgãos internos, como o Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), a SUDENE e outras agências para analisarem e julgarem projetos sob uma nova ótica, qual seja, a de *“evitar formação de monopólios e o excessivo número de empresas nacionais na mesma linha de produção, com vista a uma relativa especialização”*. (Percival. 1985 p.46)

Proporcionar também, um aumento da nacionalização dos componentes nos projetos aprovados e só depois disso realizar a concorrência com as empresas internacionais, salvo a exceção da não existência da tecnologia no país.

Coube então ao CDE articular as medidas adotadas acerca da utilização de máquinas e equipamentos nacionais por parte das empresas estatais e seus órgãos. O CDE levava em consideração que, assim que um projeto fosse julgado apropriado, não contava apenas com a fabricação, mas também com a instalação e o desenvolvimento da tecnologia necessária para que o produto fosse instalado e também com a manutenção se necessária. Outro fato seria que o CDE orientaria os órgãos internos a não favorecerem a redução de impostos sobre a importação de produtos que pudessem ser produzidos internamente.

“Para isso, segundo Percival, existiam alguns procedimentos que deveriam ser adotados previamente a qualquer compra de produtos externos, “(...) especificar e analisar a lista de equipamentos e matérias dos projetos a serem executados, a fim de verificar a possibilidade de adquiri-los no país, consultar diretamente empresas e órgãos de classe e apresentar o programa à CACEX para realizar acordo de participação da indústria nacional.” (Percival. 1985 p.46)

O CDE seria o responsável pela condução da política de auxílio à indústria nacional. Entretanto seus órgãos como o CDI, a SUDENE, a CACEX, entre outros, também possuiriam um papel chave para a condução do processo de substituição de importação, que o II PND buscava contemplar.

O CDI seria o órgão responsável por conceder incentivos para a compra de produtos, principalmente para o mercado interno. Esse órgão, a partir do II PND, passa a agir de forma mais rigorosa na hora de conceder empréstimos, concedendo somente incentivos que induzissem às compras no mercado interno.

Segundo Suzigan, a nova “política” do CDI seria de eliminar a concessão de incentivos às compras de bens de capital isolados, que, normalmente, estariam vinculadas à importação. Procurava-se beneficiar apenas as empresas que estivessem, com projetos integrados de ampliação e implantação industrial, portanto a escolha dos projetos passaria a ser mais rigorosas. (Percival. 1985 p.46)

Percival confirma a afirmação de Suzigan no fragmento a seguir:

“De acordo com a Resolução 35 do CDE um projeto industrial, para receber incentivos fiscais, deveria destinar-se, entre outras coisas, a substituir importações, promover o uso mais intenso de insumos nacionais e proporcionar adoção de processos tecnológicos adequados ao desenvolvimento setorial e regional. Entre as diretrizes setoriais, destacou-se a que definiu a política para o setor de máquinas e equipamentos (Res. CDI Nº37 de 19/02/75) estabelecendo que os incentivos fiscais para as partes complementares à produção nacional somente seriam concedidos aos projetos que satisfizessem requisitos tais como adição de tecnologia não existente no produto nacional e atendimento da insuficiência da produção local.” (Percival.1985 p.49)

O CDI passa, nesse momento, a incentivar principalmente o processo de substituição de importações e promover o crescimento da indústria interna. Fazendo com que os incentivos concedidos fossem dados, mas não para qualquer empresa, que necessitasse comprar bens de capital. E sim para empresas que buscassem incentivos,

principalmente para promover a evolução tecnológica e a melhoria do produto nacional, salvo a necessidade de importar novas tecnologias para o país

No ano de 1975, criam-se os NAIs (Núcleos de Articulação com a Indústria), “que funcionavam junto a cada empresa do Governo e sob a coordenação do Ministério da Indústria e do Comércio”. (Suzigan. 1976 p.121), Sua função principal seria a de indicar os equipamentos que deveriam ser encomendados, sempre focando inicialmente no mercado interno e se existia a capacidade de suprir a necessidade das empresas estatais.

Nesse mesmo ano, o CDE impôs um corte legal de 15% às importações, tanto de órgãos públicos quanto de empresas estatais, e até o final desse ano o corte poderia chegar a 25%. Percival retrata que o CDE publicou o decreto número 76.496 que proibia os órgãos e empresas estatais a adquirirem bens importados, que possuíssem similares no Brasil. (Percival. 1985 p.46)

No ano de 1975, fora implementado outro decreto, que visava a conter ainda mais as importações nacionais. Esse decreto seria o decreto número 1.428 de dezembro de 1975, “com o fim de conter as importações o governo limitou a concessão de incentivos fiscais por diversos órgãos governamentais (CDI, CPA, BEFIEEX, SUDENE, SUDAM, SUDEPE e Grupo Executivo da Indústria de Mineração)”, (Percival. 1985 p.46) e ainda suspender a concessão de incentivos fiscais para importações de países que impusessem quaisquer restrições às exportações nacionais.

Ao mesmo tempo, esse decreto estabeleceu uma gama variada de incentivos fiscais às empresas nacionais de máquinas e equipamentos, sendo tais incentivos: “isenção de IPI”, “créditos fiscais referentes aos insumos utilizados” e “um crédito fiscal do IPI referente a 15% das

vendas no mercado interno”. Posteriormente, foi liberada uma lista de produtos a serem beneficiados durante a execução desse decreto, os bens de capital ficando em primeiro lugar. (Suzigan.1976 p.122)

Percival complementa a opinião de Suzigan, segundo a qual havia ocorrido em 1975, à redefinição da política de incentivos fiscais. Só seriam concedidos incentivos fiscais para os projetos que satisfizessem requisitos, “como adição de tecnologia não existente no produto nacional e atendimento da insuficiência da produção local.” (Percival. 1985 p.49)

Já no ano de 1976 foi aprovado o “Programa de Ação para a Empresa Nacional”, que serviria como apoio para a capitalização e financiamento de longo prazo das empresas nacionais. O programa visava a consolidar o mecanismo já “existente de viabilização de empréstimos nacionais em setores prioritários”, sendo que esse mecanismo consistiria no caso, “no fornecimento de aportes de capital (mediante ações preferenciais) e concessão de financiamentos a prazos de 12 a 15 anos”. (Percival. 1985 p.49)

Um objetivo secundário desse programa era o de fortalecer o mercado primário e secundário de ações, no sentido de mobilizar a poupança em direção aos investimentos e não na direção dos empréstimos. Segundo Percival foi elaborada uma nova lei das sociedades anônimas e de comissão de valores mobiliários, com a finalidade de estabelecer condições básicas para o desenvolvimento desse mercado que estava em expansão.

Outro programa, nessa mesma sequência de auxílio às empresas, seria o Programa de Especial de Apoio à Capitalização da Empresa Privada Nacional (PROCAP), financiado com recursos provenientes do BNDE. “Esse programa consistia em envolver o sistema financeiro através de repasses aos bancos privados de investimentos, dentro de

critérios bem seletivos, a fim de estes subscreverem lançamentos de ações de privadas nacionais, decorrente de aumento de capitais". (Percival. 1985, p.48)

Para observar melhor se as políticas citadas acima foram realmente bem utilizadas pelo II PND, temos os gráficos 2 e 3, respectivamente, retratando a quantidade de investimento e número de projetos aprovados durante o II PND.

Tabela 2

Número de Projetos Aprovados e Investimento Realizado – 1975/79

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

Boarati. 2003 p.49 Apud: Vermulm, 1985, p. 191.

Tabela 3

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

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

Boarati. 2003 p.49 Apud: Vermulm, 1985, p. 191.

As tabelas anteriores mostram que realmente ocorreu um aumento um aumento da quantidade de projetos aprovados e da quantidade de investimentos nos anos do II PND. No ano de 1974, foi nítida a quantidade de investimentos em infra-estrutura, devido à política de investimento do Estado, que era realizada principalmente na área de produtos intermediários e insumos. Já no ano de 1975, a maior quantidade de investimentos e projetos aprovados se concretiza no setor de bens de capital, que seria o mais favorecido pelas políticas adotadas.

Em 1976, observa-se uma redução na quantidade de projetos aprovados e uma mudança na tendência dos investimentos. A maioria dos investimentos se concretizou no setor de metalurgia, pois o mesmo estava em expansão nesse ano e era necessário um investimento inicial muito elevado para que essas estruturas possam crescer.

Para Percival, até 1977, antes da desaceleração das políticas adotadas pelo II PND, a “ampliação das linhas de crédito, ampliação da capitalização de determinadas empresas, esforço para neutralizar e/ou compensar as vantagens financeiras e tecnológicas dos fornecedores internacionais, estímulo à engenharia de projetos, ampliação das margens de proteção aduaneira e fiscais constituíram, portanto fatores fundamentais para a configuração de um novo eixo econômico, em que o segmento nacional de mecânica e engenharia exerceria papel importante.” (Percival. 1985 p.49)

3.4 – O Papel do BNDE

O II PND foi um plano que exigiu uma forma de apoio para que os grandes investimentos e projetos fossem implementados, ou seja, uma forma de financiamento que pudesse servir de suporte para esses grandes empreendimentos.

Até certo ponto, os financiamentos existentes nesse período estavam voltados para o crédito de curto prazo (para capital de giro) e para empréstimos ao consumidor. Seria então necessário articular uma fonte de financiamento, que atendesse as novas demandas do plano. É nesse momento que o papel do BNDE se concretiza.

Nos anos de 1974, com as metas estabelecidas pelo II PND de “desenvolvimento da indústria pesada, crescimento da indústria nacional e a internacionalização da produção tecnológica” (Suzigan. 1976 p.66), foi necessária uma rearticulação das instituições financeiras nacionais para atender as novas necessidades, principalmente do BNDE para suprir a necessidade de financiamentos de longo prazo, essencialmente para a área de insumos básicos e de bens de capital.

O BNDE passa a desempenhar o papel de agência financiadora de longo prazo para os setores estratégicos, principalmente, reorganizar a “*articulação interempresarial*”. Fazendo assim, com que os blocos

privados nacionais, estatais e internacionais pudessem atuar na execução de projetos nas áreas de insumo e bens de capital, ou seja, os grandes projetos só poderiam ser executados a partir de financiamentos externos.

Percival expõe que a nova orientação do BNDE para o II PND serviria para “corrigir a ineficiência do sistema financeiro privado”, para que o fosse possível que a indústria nacional crescesse. Nesse sentido, seria necessária uma primeira concentração dos recursos, pelo sistema financeiro público, para depois colocá-los à disposição das empresas dos setores de bens de capital.

Sobre os financiamentos externos, Percival retrata que, devido à crise do petróleo e ao esgotamento da quantidade de crédito no exterior, seria uma situação crítica para o Brasil, demandar continuamente empréstimos externos.

Entretanto o BNDE não poderia apenas recorrer a empréstimos externos e deveria se utilizar de formas internas para gerar divisas. No ano de 1974, para proporcionar essa captação de recursos foram transferidos para o Banco, os recursos do PIS/PASEP, que serviram para reforçar o potencial de financiamento do banco, e que, corresponderam cerca de 50% da capacidade de financiar do BNDE.

A idéia central seria a de articular, então, as fontes de financiamento por meio de uma estrutura “tripartite” entre o capital privado nacional, estatal e o externo, com o capital Estatal no centro, articulado principalmente pelo BNDE, para assim sustentar a estrutura adotada, diversificando suas atuações.

O BNDE então diversifica sua atuação administrativa para melhor atuar nas áreas consideradas estratégicas pelo II PND, tornando assim sua atuação mais eficiente. Em um primeiro momento, em 1974, o BNDE funda quatro novas instituições, a Empresa Mecânica Brasileira

S/A (EMBRAMEC), a Insumos Básicos S/A, a Financiamento e Participação (FIBASE) e a Investimentos Brasileira S/A (IBRASA).

“A IBRASA tinha o objetivo de capitalizar o setor industrial mediante a participação societária minoritária e/ou subscrição de debêntures conversíveis em ações, para a implementação ou expansão de empresas brasileiras”. (Percival. 1985 p.67)

A IBRASA desempenhava o papel de uma agência de crédito, cuja carteira incluía títulos de empresas que viriam a ser lançados no mercado, quando fosse conveniente, após a “maturação” do investimento. Essa instituição auxiliaria na capitalização das empresas nacionais e, acima de tudo, manteria a maior quantidade de ações das empresas nacionais nas mãos de acionistas nacionais.

“A FIBASE visava permitir a montagem de um mecanismo financeiro de apoio à indústria de base, mediante financiamento e participação, para viabilizar os empreendimentos, de preferência sob égide da iniciativa privada, voltados para a produção de matérias-primas e bens intermediários”. (Percival. 1985 p.67)

A instituição serviria para manter a taxa de crescimento da economia no Brasil, adequando à quantidade de matéria-prima e de bens necessários, para que o crescimento da economia nacional se mantivesse ou expandisse.

Já a EMBRAMEC, era a empresa que mantinha uma conexão mais direta com todos os órgãos do governo do BNDE ao CDI, e seu objetivo principal era o “financiamento e participação de capital a fim de estimular a implantação de um segmento produtor de bens de capital de grandes proporções” Podendo atuar de várias formas, “do lado da oferta interna”, acompanharia o crescimento das empresas nacionais e as orientaria rumo ao caminho no qual sua especialização seria mais eficiente. “Do lado da demanda”, como a EMBRAMEC teria conhecimento da demanda, por possuir conhecimento prévio da quantidade e necessidades de máquinas e equipamentos, por parte das

empresas estatais. Orientaria então, as empresas a atenderem a maior quantidade de projetos possíveis, mantendo a maior quantidade de demanda por insumos dentro do país. (Percival. 1985 p.67)

A instituição atuaria também sobre “o desenvolvimento tecnológico”, realizando-o diretamente ou provendo seu desenvolvimento, de forma a atender a necessidade de implementação de atividade de *engineering*, necessária para essa expansão da tecnologia nacional. (Percival.1985)

Segundo Percival, a EMBRAMEC teria ainda a finalidade de fornecer suporte financeiro “à criação de empresas dedicadas exclusivamente à elaboração de projetos de equipamentos”, tornando possível que as empresas nacionais se associassem com empresas multinacionais, que eram as detentoras de know-how, principalmente nas áreas de mecânica e equipamentos de alta tecnologia.

Outro órgão do BNDE, de suma importância seria o FINAME, banco que, a partir de 1974, seria responsável pelo financiamento de compra e venda de máquinas e equipamentos produzidos internamente. Este órgão operava com três programas básicos: o programa de médio prazo, voltado para as empresas nacionais de pequeno e médio porte; o programa de longo prazo, voltado para empresas com diferentes investimentos e programas, com taxas diferenciadas principalmente para as de bens de capital; e o programa especial, voltado às empresas de bens de capital sob encomenda, atuava de forma competitiva com as instituições financeiras internacionais (concedendo empréstimos com as mesmas taxas de juros), objetivando desenvolver internamente uma encomenda de bens de capital por parte das empresas multinacionais. (Percival. 1985 p.85-86)

Suzigan retrata essa nova orientação do FINAME:

“Dado que o FINAME só financia a comercialização de bens de capital no mercado interno, o Banco passou a reduzir, nas análises de projetos, o montante dos financiamentos convencionais, determinando a “finamização” da parte de equipamentos, o que induz à compra no mercado interno”. (Suzigan. 1976 p.120)

O FINAME passa a apenas julgar e analisar os projetos que necessitassem de financiamento para compra e encomendas no mercado interno, deixando de lado, a partir de 1974, os financiamentos que estavam voltados para importação de bens do exterior, passando a atuar de acordo com as políticas institucionais do II PND.

Quanto ao BNDE, a instituição foi reorganizada, buscando atingir novas finalidades e atuar em novas áreas. Dentre as mais importantes estão: Fundo de Reaparelhamento Econômico, Programa de Operações Conjuntas (POC), Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI) e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-científico (FDCT). (Percival. 1985 p.68-70)

O Fundo de Reaparelhamento Econômico tinha a finalidade de financiar 60% dos investimentos de longa duração (mais de 15 anos) a juros entre 5% e 8%.

O Programa de Operações Conjuntas (POC) buscava aumentar a produtividade de empresas, pequenas e médias excluídas, das políticas de financiamento, devido a seu tamanho, que as mantinha de fora das outras políticas adotadas pelo BNDE. Dado que suas necessidades eram principalmente por financiamento, para capital de giro.

O Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI) era destinado principalmente no financiamento de projetos de fusões, incorporações e reorganização técnica, buscando a melhoria da eficiência e do aumento do poder competitivo por parte das empresas brasileira envolvidas, “especialmente em termos de modernização, estrutura financeira, reformulação tecnológica e o aprimoramento da capacidade gerencial”. (Percival. 1985 p.69)

O Fundo de Desenvolvimento Técnico-científico (FDCT) buscava estabelecer uma linha de incentivos, para as empresas brasileiras, que estivessem ligadas diretamente à criação, adaptação e assimilação de tecnologia, sendo que esta estrutura tornou-se a principal forma de transformar as empresas nacionais em competitivas, frente às empresas multinacionais aqui instaladas.

Percival então resume a importância do BNDE para o II PND nas seguintes palavras:

“A criação dessas empresas, programas e/ou fundos – assim como a reorganização/reestruturação de alguns deles – caracterizou uma alteração qualitativa do BNDE, em nível dos instrumentos e instituições. O principal agente financiador do II PND teve seu capital aumentado, termos reais, em 38% em 1974, 16% em 1975 e 44% em 1976, com repasses do Tesouro Nacional.” (Percival.1985 p.69)

O BNDE passa a ser um dos agentes mais importantes do governo para estruturar suas políticas econômicas, sendo que, com o passar dos anos é visível um incremento de sua importância para o II PND, devido ao aumento do orçamento, destinado principalmente às políticas de crescimento econômico instauradas pelo II PND.

Segundo Percival, a atuação do BNDE foi considerada por muitos dos empresários o marco do desenvolvimento das empresas de bens de capital sob encomenda no Brasil, tendo sido marcada por ações em conjunto com o governo federal visando ao desenvolvimento desse setor. (Percival. 1985 p.70)

O BNDE propôs em 1975 algumas medidas para elevar a confiança dos agentes no II PND, dada a crise, que se alastrava no mundo. Propôs a formação de consórcios de bancos de investimentos para que houvesse financiamentos acima do limites, pré-estabelecidos pelo plano.

O BNDE apoiou também a redução seletiva de taxas de juros para projetos que se enquadrassem em áreas consideradas prioritárias pelo

Estado, isto é, para os projetos de insumos básicos ou equipamentos os juros seriam relativamente inferiores aos dos projetos não tidos como essenciais.

Outra proposta feita pelo BNDE seria a de financiamento para o aluguel de máquinas e equipamentos de grande porte, empregados pelas indústrias de bens de capital, utilizando-se do FINAME. Quando fossem indispensáveis, mas muito caros o BNDE bancaria o ócio das máquinas e o empresário pagaria o aluguel.

Outra ação realizada pelo BNDE, considerada de suma importância para o desenvolvimento tecnológico brasileiro, foi o projeto de *engineering*, desenvolvido pelo FINAME e pela EMBRAMEC, que iria “por um fim nas ações de engineering prestadas pelas empresas estrangeiras”. (Percival. 1985 p.72). Assim, impediria a participação das empresas estrangeiras no setor de bens de capital nacional, reservando esse mercado apenas para as empresas nacionais.

3.5 -1977: A Desaceleração da Estratégia do II PND.

Em 1977 o Brasil passa novamente por um período conturbado, marcado por: inflação elevada; crise do modelo de financiamento externo; desaquecimento da economia e, acima de tudo, desaceleração das políticas adotadas pelo II PND.

Roberto Campos retrata que os elaboradores do II PND sabiam que o modelo de crescimento econômico, baseado principalmente no financiamento externo, chegaria, em algum momento, a um ponto de desequilíbrio, “É claro que tal estratégia requer a aceitação de pressões inflacionárias adicionais no decorrer do período de ajustamento, assim como um aumento da dívida externa, a fim de financiar uma expansão econômica.” (Campos. 1978 p.4)

No ano de 1977, marcado por essa situação de desequilíbrios, os projetos do II PND, sofreram atrasos para a execução de suas metas, esse cenário negativo requer novamente mudanças por parte das autoridades econômicas, fazendo então que o II PND fosse abandonado.

O II PND a partir de 1978 passa então a sofrer uma flexibilização, para não ser abandonado. Podendo, nesse primeiro momento, a se ajustar às necessidades econômicas do momento, devido ao cenário de instabilidade econômica que o Brasil passava nesse momento.

No fragmento a seguir Velloso demonstra como os planos do II PND poderiam ser revistos devido ao cenário econômico:

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

Velloso expõe que a nova estratégia do II PND seria de flexibilidade, isto é, poderia ser alterada e revista conforme a necessidade que o cenário econômico estivesse demandando. Em outras palavras, deveria atingir as metas estabelecidas para a atual conjuntura.

Sobre a questão da desaceleração da política do II PND, Percival faz uma ressalva sobre o tema. Expõe que o plano fora marcado por dois momentos distintos, de 74 a 76 em que as estratégias adotadas serviram para neutralizar os instrumentos contracionistas adotados pelo II PND e de 77 a 79, quando se adotam medidas para conter o gasto público em geral: demanda e crédito. (Percival, 1985 p.81)

Como o II PND havia adotado medidas contracionistas, para seus primeiros anos, no ano de 1977, começa a se observar uma redução do

crescimento econômico, marcado principalmente pelo esgotamento das estratégias adotadas pelo II PND, sobretudo porque os mecanismos criados e utilizados pelo CDI e BNDE, não estavam dando conta de atender as necessidades dos agentes econômicos.

Percival retrata o Brasil do II PND após 1977:

“Quanto à primeira, a partir de 1976/77 a grande maioria daqueles projetos foi abandonada ou teve suas metas reduzidas; quanto ao segundo, considerado o setor prioritário e estratégico, também a partir desse período, passou a defrontar gravíssimos problemas, tais como grande capacidade ociosa, problemas de demanda, baixa competitividade, tecnologia obsoleta, grande endividamento, etc. Além disso, de setores que, politicamente, deveriam constituir peças de sustentação do governo Geisel, tornaram-se acirrados críticos à atuação do Estado.” (Percival. 1985 p.91)

Logo, o II PND e sua estratégia de crescimento econômico estavam desmoronando. As empresas de bens de capital nacional passam de prioritários para abandonados, sendo deixados de lado, nesse novo momento do II PND.

O setor de bens de capital, que passa por um momento de crise, estando com tecnologia atrasada, falta de crédito e acima de tudo longe de conseguirem competir com as empresa multinacionais, fazendo com que esses agentes (capital privado nacional), se voltem contra o governo, demandando novas atitudes.

Percival retrata também, a questão da desaceleração dos projetos e a redução das metas do II PND, que serviram ainda mais para agravar a situação de crise, que se estava estabelecendo, a partir do ano de 1977.

3.6 - As Implicações das Políticas de Substituição de Importações

Nesse ponto, retomaremos a visão de alguns autores acerca dos resultados obtidos com as políticas do II PND, enfatizando aqui as

visões de Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa e Márcio Percival. Reforçando que os dois últimos autores concordam com a visão, de que as políticas adotadas pelo II PND não conseguiram atingir os objetivos esperados, nem na questão da conclusão do processo de substituição de importações, nem na concretização do crescimento econômico do país, após a crise de 1973.

Maria da Conceição Tavares enfatiza cinco pontos adotados pelo II PND, que o tornaram insuficiente para contemplar os objetivos propostos pelos seus estrategistas, principalmente completar o processo de substituição de importações.

O primeiro problema das políticas do II PND seria o investimento público, que por si só, não conseguiria reverter o ciclo descendente do investimento mundial. “(...) não se pode tomar, o investimento público como uma panacéia capaz de manter continuamente elevada taxa de crescimento da economia como um todo”. (Tavares, 1978 p.117)

“Dependem principalmente dos investimentos privados nacionais e internacionais que por sua vez estão condicionados a existência de taxas de retorno positivas do capital, ocorre que “não se pode sustentar indefinidamente a capacidade crescendo à frente da demanda, assim o ciclo é inexorável.” (Tavares, 1978 p.115-116)

Nesse ponto, Tavares retrata que as políticas adotadas pelo II PND eram totalmente dependentes dos capitais externos e internos, articulados com os investimentos públicos. Para que fosse possível sustentar o modelo de crescimento acelerado, baseado na demanda das empresas estatais, exigiria do Estado, um grande investimento, mas essa estrutura de sustentação só pode crescer até certo ponto.

O segundo ponto exposto por Tavares era de que, para manter o crescimento econômico exigiria um contínuo investimento, na economia para que o crescimento continuasse

“(...) seria necessário que o investimento produtivo estatal se acelerasse

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

O projeto público anunciado no II PND para manter o crescimento industrial da “substituição de importações” de bens de capital e de insumos pesados, tornou-se economicamente inviável mais pelo lado da realimentação dinâmica e das dificuldades de autofinanciamento 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)

Tavares retrata que o modelo de substituição de importações, adotado pelo II PND, exigiria um investimento ilimitado por parte do Estado. Seria inviável, pelo fato que existia um grande problema de se criar estruturas internas, que pudessem gerar autofinanciamento, sendo mais difícil, do que apenas restringir as importações. Tavares expõe que a queda nas importações, observadas a partir de 1975, deve-se à desaceleração econômica e à redução do crescimento econômico, isso por que o crescimento registrado durante o II PND pressionaria a demanda por importações, fazendo com que aumentassem.

O terceiro ponto exposto por Tavares seria o da existência de um intervalo de tempo entre as decisões a serem tomadas e implementadas, resultando assim em uma solução de problemas somente em longo prazo.

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

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

As decisões tomadas para solucionar alguns dos problemas que ocorreram no II PND, buscavam resolver o problema no longo prazo, entretanto os problemas estavam interligados e suas conseqüências se desenrolavam no curto prazo. Então as medidas de solução adotadas pelo II PND tentavam resolver os problemas, que estavam presentes naquele momento em questão, não levando em conta o desenrolar e o agravamento do problema em si.

O quarto ponto retratado por Tavares seria o de que o setor de bens de capital seria incapaz de gerar a demanda necessária para manter as taxas de crescimento elevadas.

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

Tavares expõe que o segmento de bens de capital não teria condições de alavancar a demanda interna do país, puxando assim o crescimento econômico brasileiro. Porque, para a autora esse segmento seria incapaz de gerar “demanda autônoma”, tanto de seu próprio setor quanto do de bens de produção, acabaria sempre dependente do Estado, tornando impossível gerar crescimento da renda e do emprego.

O quinto ponto exposto por Tavares seria o de que o II PND havia sido elaborado sobre uma hipótese infundada de financiamento, de forças políticas e de investimentos.

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

Em suma, Tavares retrata que os instrumentos adotados pelo Estado - financiamento com endividamento externo, apoio às empresas privadas nacionais, centralização da demanda por meio das empresas estatais, limitações as importações - não conformariam uma estrutura que possibilitaria auto-sustentação e as opções para manutenção dessa estrutura seriam muito limitadas.

Na opinião de Boarati, que enfatiza a visão de Tavares, seria impossível de, no curto prazo, o II PND reverter à crise que se iniciou em 1973 e devido à estrutura de crescimento, isso por que:

“(i) forte utilização/dependência de investimentos públicos; (ii) investimentos públicos precisariam ser utilizados em taxas crescentes o que era evidentemente inviável; (iii) os investimentos produtivos realizados teriam ser frutos a médio e longo prazos, no curto prazo os impactos seriam muito poucos; (iv) o foco no mercado de bens de capital era incapaz de gerar uma demanda interna capaz de manter elevadas taxas de crescimento; (v) hipóteses de financiamento do plano não realistas; e (vi) estreita base de apoio social ao plano.” (Boarati. 2003 p.98)

Boarati enfatiza os problemas centrais do II PND, que estes giram em torno da necessidade de ter o Estado como o agente de manutenção da demanda interna. Entretanto a capacidade desse agente não seria ilimitada, fazendo que, em algum momento essa estrutura desmoronasse.

Já Lessa apresenta críticas às políticas adotadas pelo II PND, enfatizando também que seriam enviáveis para solucionar o problema da crise de 1973 e conseguir, por fim, concluir o processo de substituição de importações, dando ênfase principalmente à crise de 1976, que rompe com o modelo de crescimento econômico adotado no II PND. “(...) Dependência da indústria de bens de capital da demanda interna gerada pelas empresas estatais (...)”. (Lessa, 1978 p.142)

Lessa apresenta a seguinte crítica acerca do II PND:

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

Para Lessa, o crescimento econômico do II PND, estava vinculado principalmente à demanda gerada pelas empresas estatais. A partir de 1976, a quantidade de projetos e investimentos, torna-se reduzidos, as empresas estatais acabam por perder sua capacidade de gerar demanda de bens e serviços, das empresas privadas nacionais. Estabelecendo assim, um novo padrão de industrialização em crise, limitando ainda mais a capacidade de crescimento econômico do país.

De 1976 para 1977, o governo abandona a estratégia do II PND, devido a incompatibilidades internas provenientes, segundo Lessa, da incapacidade de o governo financiar as empresas estatais, tidas como organizadoras centrais do plano do II PND. “Não adianta, para recuperar credibilidade, invocar que não era uma meta, mas sim um indicador a ser logrado com pragmatismo responsável. A partir de uma confissão de incerteza – e essa foi a leitura empresarial dos cortes – qualquer mazela e disfunção tem um culpado ideal – o governo.” (Lessa, 1978 p.170)

O governo se viu em um cenário de alta na taxa de inflação e uma crescente pressão no balanço e pagamentos. Sendo obrigado, a reduzir a

atuação das estatais revendo os investimentos e controlando seus preços. Acabou por romper com os planos, para com as empresas privadas nacionais, que no caso eram dependes das empresas estatais para crescerem.

“Por conseguinte a premissa-chave implícita no II PND, de uma autonomia das estatais para, por um ato de vontade, liderar um novo Padrão de Industrialização e “equilibrar” a Organização Industrial, não se mantém frente ao padrão possível de financiamento das estatais. Este padrão revela modulares articulações existentes na economia brasileira que apresentam a plenitude de sua rigidez na fase depressiva do ciclo. Deixa pequeno espaço para o objeto da Nação-Potência.” (Lessa, 1978 p.159-160)

Quando ocorre a o primeiro sinal de desequilíbrio na relação, entre o Estado e as empresas nacionais, devido principalmente, aos problemas de financiamento, inflação e manutenção da demanda. O padrão de industrialização, apoiado principalmente, no papel das empresas estatais é abandonado, dando lugar, nesse momento, a um plano de estabilização, que buscava acima de tudo controlar a crise e o desaquecimento da economia.

Lessa enfatiza que problemática central da estratégia de crescimento adotada pelo II PND contém um problema crítico, geraria desaquecimento da economia brasileira, principalmente pelas restrições impostas às importações.

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

Lessa expõe que a política de restrição as importações adotada pelo II PND representaram mais do que apenas uma tentativa de conter as importações, mas sim um modo de gerar, atrasos e dívidas.

Em 1975, as restrições as importações eram de 25% e aumentaram ainda mais no ano de 1976. Isso gerou um desaquecimento da economia brasileira, principalmente porque significou uma redução dos projetos e investimentos do II PND. Culminando, em um processo de redução do crescimento e um aumento do endividamento, por parte das Estatais, para que conseguissem crescer.

Lessa chega à conclusão de que:

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

Percival, por sua vez, crítica também a estrutura econômica e administrativa adotada pelo II PND, ressaltando que o plano falhou em concretizar as alterações no padrão produtivo e por fim não conseguiu deixar o país mais próximo de alcançar o ideário de “Nação Potência”.

“Vários fatores nos indicam o fracasso do II PND, principalmente quando analisamos a evolução dos projetos na área de insumos básicos e sua repercussão no setor de bens de capital” (Percival. 1985 p.90)

Segundo Percival, assim como os outros autores previamente citados, entendem que a partir de 1976/77 o plano estratégico do II PND foi abandonado, devido a sua incompatibilidade em manter a estratégia adotada, visível principalmente, pela redução de metas.

Já para o setor tido como priorizado no II PND, o de bens de capital nacional, foi possível observar um acúmulo de problemas: aumento da capacidade ociosa, baixa competitividade, problemas de demanda, tecnologia obsoleta e grande endividamento. Além disso, é possível ressaltar que o setor, de bens de capital, que deveria constituir peça a chave para o crescimento da economia passa, nesse novo momento, a criticar a atuação do Estado, na economia.

Já sobre a política de contenção das importações, impostas pelo II PND, Percival retrata que o coeficiente de importação até 1975 foi ascendente e após esse ano acontece uma reviravolta, começa a decrescer. Ocorre, em 1976, uma contração das importações, entretanto não ocorre ao mesmo tempo, um aumento substancial na produção interna.

Até 1975, a economia nacional estava aquecida devido aos investimentos, mas em 1976 esse cenário se inverte, existe a capacidade de produzir, mas não existe a demanda necessária.

Coeficiente de Importações	
1970	25,8
1971	28,5
1972	28,4
1973	24,6
1974	29,8
1975	31,1
1976	25,0
1977	20,7

Fonte: Percival.1985 p.93 apud:
FIBGE

Sendo assim Percival expõem a seguinte idéia:

“Nesse período, as medidas adotadas pelo governo Geisel com objetivo de desenvolver o setor, sempre foram ambíguas: criaram-se mecanismos e normas para expandi-lo, ao mesmo tempo em que se colocaram restrições as importações pelas empresas aqui instaladas, que se concentraram na compra de bens de capital seriados” (Percival.1985 p.94)

Nesse fragmento, Percival concorda com a opinião de Lessa, segundo a qual a estratégia adotada pelo II PND, iria beneficiar as empresas privadas nacionais, com favorecimento na compra (garantindo demanda) e também na concessão de incentivos, entretanto ao mesmo tempo em que incentivava, criava mecanismos como a proibição de importações.

Faz com que as empresas Estatais tenham seu crescimento limitado, gerando assim um desaquecimento da economia. Isso porque, que as empresas privadas nacionais não possuíam a capacidade de atender a demanda por parte das empresas Estatais.

Portanto o crescimento das empresas Estatais fica limitado, nos dois sentidos, tanto internamente quanto externamente. Dado que essas empresas possuem sua capacidade de importar limitadas pelo II PND, e ainda por cima, as empresas nacionais não possuem capacidade produtiva para atender a demanda, das empresas Estatais.

Para Percival, esse problema originava-se do fato de que as empresas estatais não haviam vinculado suas demandas aos bens produzidos internamente, não aceitando os limites impostos pelo plano do II PND.

Isso porque as empresas Estatais, ao elaborarem seus planos de expansão, a partir de 1976, não levavam em conta o objetivo de promover o crescimento interno ou mesmo poupar divisas (dada a crise no balanço de pagamentos), e sim, seus únicos objetivos seriam de minimizar riscos, o custo dos equipamentos, qualidade da tecnologia e o prazo de entrega. (Percival.1985)

Dado que um dos objetivos centrais seria o de priorizar o capital privado nacional, esses agentes (capital privado nacional), cientes das políticas adotadas - prioridade nas encomendas voltadas para uma

demanda estável - pelo II PND, iniciam um esforço para aumentar sua capacidade produtiva e aumento de suas plantas.

Entretanto essa estrutura não se concretiza, fazendo com que as empresas privadas nacionais, a partir de 1976, enfrentem um cenário de insegurança, marcado principalmente por uma demanda instável e incerta, com alta concorrência das empresas estrangeiras, que possuíam melhores tecnologias e maior poder de competição.

Percival resume à estratégia do II PND:

“Em síntese, apesar do esforço o governo Geisel não conseguiu implantar uma política que articulasse o desenvolvimento do setor de bens de capital, através da demanda das empresas estatais por bens produzidos sob encomenda, nem atuou no sentido de dificultar as importações de bens seriados, principalmente pelas empresas estrangeiras. Parte do que seria um horizonte firme de demanda com a implementação dos projetos na área de insumos básicos, também não se consolidou. O que houve foi um grande incentivo de investimentos, sobretudo até 1975, acarretando ampliação da capacidade produtiva e conseqüente aumento da capacidade ociosa não planejada da empresas.” (Percival. 1985 p.97)

As medidas que deveriam ter sido adotadas pelas empresas Estatais, com a finalidade de garantir o desenvolvimento das empresas privadas nacionais, acabaram por ser deixadas de lado. Com a crise de 1976, o Brasil se vê preso a uma situação de crise e o “instinto de sobrevivência” das empresas Estatais acabou por falar mais alto, priorizando assim a redução de riscos em vez da estratégia imposta pelo II PND.

Por fim, os autores citados, Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa e Mário Percival consideram um ponto chave para o II PND não ter alcançado seus objetivos. Após o surgimento da primeira dificuldade, o modelo estruturado em torno do apoio Estatal ao capital privado nacional, acaba por se “corromper”. Isso porque, quando os agentes chegam à conclusão de que a estratégia do II PND, não estava atingindo seus objetivos, os agentes se voltaram contra o governo,

demandando uma política de não intervenção do Estado na economia, ou redução da própria intervenção Estatal.

CONCLUSÃO:

Nos capítulos anteriores foram apresentadas constatações sobre o “milagre econômico” e o II PND, sendo que ambos os planos foram marcantes para a formação da indústria de bens de capital no Brasil, essencialmente pautados pela busca do ideário de “Nação Potência”, tido como uma busca central dos governos militares.

Para entendermos se realmente o processo de substituição de importações no Brasil conseguiu ser concluído e se o II PND alcançou as metas estabelecidas, é necessário retomar alguns pontos centrais da discussão deste trabalho.

Primeiramente, foi necessário entender qual foi o papel do “milagre” e de sua crise, para a implementação do II PND. O “milagre” foi um período marcado por um grande crescimento econômico, devido à grande capacidade produtiva instalada no país e à grande quantidade de crédito disponível.

O “milagre” foi beneficiado também pelo momento de expansão dos mercados externos, que puxaram as exportações brasileiras a níveis altíssimos. Existia uma grande quantidade de crédito, disponíveis no mercado externo; fato de a expansão do “American way of life”; Fazendo com que o “milagre” registrasse um crescimento econômico elevado.

Entretanto, esse período de euforia durou apenas até meados de 1973, quando ocorreu primeiro choque do petróleo, gerando uma crise mundial de proporções incalculáveis. O mundo passa por uma reversão da tendência expansionista, tanto de crédito como de importações, tem-se o aumento do preço das commodities e o fim do “american way of life”.

Essa crise mundial afeta o Brasil, que tem suas exportações reduzidas, aumento na dívida externa (atrelada principalmente ao modelo de crescimento acelerado financiado pelos empréstimos externos), um aumento das importações e acima de tudo, uma redução na capacidade produtiva nacional. Lembrando que, durante os anos do “milagre”, o Brasil cresceu de forma explosiva. Entretanto o modelo de crescimento acelerado obrigava que as políticas do governo concentrassem renda.

Em meio a esse cenário conturbado, no início de 1974, o novo governo de Geisel implementa o II PND. Este plano teria como objetivo o crescimento das empresas privadas nacionais e buscava, além disso, solucionar os problemas energéticos que se fizeram presentes com o choque do petróleo de 1973.

O governo implementa o II PND, tido como um plano audacioso, para esse momento de crise que assolava o Brasil e o mundo. Tal plano utilizava-se das empresas estatais como núcleo dos investimentos e das políticas de demanda, impostas pelo governo. As empresas estatais seriam as articuladoras II PND, em conjunto com os órgãos principais do governo como o CDE, CDI e o BNDE, com seus respectivos órgãos de comando.

Dentre as principais políticas, centradas na tentativa de consolidar o modelo de substituição de importações estavam a política de compras e encomendas, por parte das empresas estatais, e as políticas de apoio adotadas, pelos órgãos do governo.

O objetivo das políticas adotadas pelo II PND seria a de uma formação de demanda, para que as empresas privadas nacionais conseguissem crescer. Ao mesmo tempo, utilizaria uma política de incentivos por parte dos órgãos do governo. Vale ressaltar que foram impostos às empresas estatais limites às suas importações de bens

externos, principalmente se existissem no país empresas nacionais que produzissem esse mesmo tipo de bem.

Essa estrutura de apoio ao capital privado nacional, principalmente para as empresas produtoras de bens de capital, não durou muito, pois, no ano de 1976, as políticas do II PND são flexibilizadas e, depois, abandonadas e revisadas. Muitos dos investimentos e projetos não são implementados, deixando assim as empresas privadas nacionais em crise, endividadas, com acúmulo de capacidade ociosa e sem um mercado que conseguisse absorver sua produção.

O projeto do II PND buscou consolidar o ideário de “Nação Potência”. Entretanto, as políticas adotadas pelo plano o deixaram cada vez mais longe da conclusão desse processo. Quando o II PND sofreu uma desaceleração em 1976/77, o modelo de crescimento entra em crise, perdendo o foco do crescimento das empresas privadas nacionais. Tomando assim o rumo da redução de riscos e de uma busca por melhores saídas, para a crise.

Os atores apresentados nesse trabalho chegam a um consenso, de que o II PND não atingiu nenhum dos objetivos propostos por seu plano, principalmente o de conduzir o país à vanguarda tecnológica, alcançando o ideário de “Nação potência”.

Na opinião de autores como Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa, José Serra e Márcio Percival, o plano claramente deixou a desejar, principalmente com relação à política de substituição de importações.

Lessa coloca que no momento em que ocorre o “abandono” dos planos do II PND, ocorre também uma ruptura na base de apoio do II PND, fundamentada, no capital privado nacional, estatais e capital estrangeiro. Com a estrutura centralizada nas estatais, como núcleo da

política de crescimento econômico torna-se inaceitável, deixando de lado qualquer possibilidade de alcançar o ideário de “Nação Potência”.

Tanto Lessa quanto Tavares consideram também que o modelo de financiamento adotado pelo II PND abria portas para entrada de capitais especulativos, devido aos mecanismos adotados.

Os investimentos feitos pelo governo possibilitavam o crescimento econômico, mas também geravam enormes déficits externos, que impactavam no balanço de pagamentos, gerando aumento das pressões inflacionárias.

Sobre o modelo de substituição de importações, ambos os autores, consideram que as políticas adotadas serviram, inicialmente, para promover o desenvolvimento das empresas nacionais, mas, com o passar do tempo, as políticas se mostram dúbias. Isso porque a política de restrições às importações fez que as empresas estatais adquirissem máquinas e equipamentos no mercado interno com custos mais elevados e tecnologia obsoleta.

No momento de crise, as empresas estatais deixaram de lado as políticas implementadas pelo II PND, buscando, a partir de 1976/77, as melhores opções para compra de máquinas e equipamentos no mercado, diminuindo o risco e os custos de seus investimentos.

Percival retrata que o coeficiente de importação nacional ao longo do II PND deveria diminuir. Entretanto, é possível observar que ocorre ao longo do II PND um aumento das importações, devido principalmente à facilidade de se obter créditos. Claramente, não podemos expor que o II PND conseguiu consolidar um modelo de substituição de importações, reduzindo assim, as importações durante sua execução.

Podemos ressaltar a visão de Barros de Castro, acerca dos anos do II PND.

“Em suma, de 1974 a 1978, estamos diante de “uma economia em desenvolvimento que decidiu não provocar uma recessão como meio de lidar com a adversidade externa”. Naquela fase, “os esforços para substituir energia importada foram muito menores do que o requerido pelas circunstâncias. Em consequência, a dívida externa acumulou-se e os problemas foram essencialmente adiados para o futuro”.” (Barros de Castro. 1985 p.68)

Até 1979, o II PND não alcançou todos objetivos propostos, deixando de consolidar um modelo de crescimento com predominância da empresa privada nacional; de manter um crescimento acelerado da economia; de implementar projetos de insumos básicos articulando as três forças de apoio; de resolver as questões do déficit na balança de pagamentos; de diminuir a inflação e de, fundamentalmente, equacionar os problemas sociais.

Entretanto, após o término do II PND, foi possível observar uma conclusão das políticas de substituição de importações:

“Amadurecidos os principais resultados da marcha forçada empreendida a partir de 1974, emerge, a meados dos anos de 1980, uma outra economia. Essa mutação revelou de corpo inteiro as suas possibilidades, no que toca as transações comerciais com o exterior.” (Barros de Castro. 1985 p.80)

É de suma importância ressaltar que até 1979, o II PND não apresentou os resultados esperados, mas nos anos que se seguem foi possível observar uma maior nacionalização dos bens de capitais e das próprias compras e vendas realizadas no país. Após esse ano ocorre a maturação dos projetos e investimentos realizados em 1974 e 1975, que proporcionaram uma redução das importações e uma maior nacionalização dos bens de capital comercializados internamente; e principalmente, comprovando que o projeto do II PND, mesmo após seu fim, conseguiu gerar nos anos que se seguiram, uma substituição de importações.

BIBLIOGRAFIA:

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

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

BOARATI, Vanessa (2003). “A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivações, custos e resultados”. São Paulo

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

CONTADOR, Vicente; (2006). “Um Modelo econômico desfavorável ao projeto de nação potência (Brasil: 1964-1985)”; Campinas; Tese de Doutorado; Universidade Estadual de Campinas.

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

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

FURTADO, Celso. (1981). *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

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

II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND: *Lei n.º 6.151, de 4 dezembro de 1974*. DOU de 6 de dezembro de 1974.

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

LESSA, Carlos. (1978). “A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso”. Rio de Janeiro.

LESSA, Carlos. (1981). “Visão Crítica do II Plano Nacional de desenvolvimento”. In: *Revista Tibiriçá*.

MACARINI, José Pedro. (1985). "Governo Geisel: transição político-econômica?" Um *ensaio de revisão*. Unicamp. SP.

OLIVEIRA, Francisco de. (1977). "*A Economia da Dependência Perfeita*". Rio de Janeiro. Edições do Graal.

PERCIVAL, Marcio, (1985). "*A crise de uma política econômica*". Unicamp. SP.

PEREIRA, Bresser (1983). "Auge e declínio nos anos setenta". *Revista de Economia Política*, vol.3 n 2, abril-junho. p.21-43

SERRA, José. & TAVARES, M.C. (1970) "Além da Estagnação" in R. Bielschowsky (org.) "*Cinquenta Anos de Pensamento da CEPAL-volume I*", Cepal-Record, 2000

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

SERRA, José. (1982). "*As Desventuras do Economicismo: Três teses equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento*". Rio de janeiro: Paz e Terra.

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

SUZIGAN, Wilson (1976). "Aspectos da participação do governo na economia". In: *IPEA Série Monográfica. Aspectos da Participação do Governo na Economia*

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

TAVARES, Conceição. (1978). "*Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*". Rio de Janeiro.

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

VERMULM, Roberto. (1985). "*O II plano nacional de desenvolvimento*". Brasília, Universidade de Brasília.

VIANNA, Jorge Monteiro. (1976). "Sobre a Teoria da Organização Econômica". *IPEA. Série Monográfica. Aspectos da Participação do Governo na Economia*.