

Política econômica. Brasil

TCC/UNICAMP

L881s

1290003100/IE

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS



1290003100

II PND – Releitura do debate Barros de Castro X Lessa sob a luz dos dias atuais

Paulo Renato Aidar Lopes

Orientador: Prof. Dr. Cláudio Salvadori Dedecca

Dedecca, Claudio Salvadori

CAMPINAS

2006

PAULO RENATO AIDAR LOPES

CEDOC/IE

560932070

II PND – Releitura do debate Barros de Castro X Lessa sob a luz dos dias atuais

Monografia apresentada à diretoria do Curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação do Prof. Cláudio Salvadori Dedecca, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Ciências Econômicas.

Dedico este trabalho a meus pais que me deram todo o suporte necessário para que pudesse me dedicar integralmente à transposição desta importante fase da minha vida e que sempre estiveram a meu lado nos momentos mais difíceis.

AGRADECIMENTO

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para meu engrandecimento como pessoa durante os anos de minha vida, notadamente Vanessa que me foi tão importante nestes últimos. Agradeço ao meu orientador pelos ensinamentos e direção durante todo o processo de pesquisa.

“Vida é aquilo que acontece enquanto você faz planos”.

John Lennon

RESUMO

O fio condutor do presente trabalho é o debate em torno do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e de suas conseqüências para o desenvolvimento da economia brasileira. A opção pelo período deve-se ao fato do mesmo ter sido a última grande política de planejamento público (via investimento público ou coordenando blocos de investimentos privados nacionais e internacionais), com o objetivo de completar a segunda revolução industrial na cadeia produtiva brasileira tornando a estrutura produtiva nacional mais moderna e completa.

O presente trabalho aborda argumentos a favoráveis e críticos à estratégia de 74, mesmo tendo sido elaborados em momentos distintos, e apresenta uma conclusão resultante do embate dessas duas correntes de argumentos e baseada em dados empíricos.

Palavras-chave: II PND, bloco de investimentos, ajustamento do balanço de pagamentos, debate Barros de Castro x Lessa, discussão da política econômica da década de 70.

ABSTRACT

This work approaches the II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) and all your consequence for the development of the Brazilian economy. The option for this age it must be in the fact of exactly having been the last great public planning (which means public investment or coordinating blocks of national and international private investments). The objective is complete the second industrial revolution in the Brazilian productive chain becoming our national productive structure more modern and complete. The present work even although been elaborated at distinct moments approaches good an bad arguments to the 74's Strategic, and has a conclusion of the shock of these two chains of arguments which were based at data resources.

Keyword: II PND, block of investments, payments balances adjustments , debate Barros de Castro x Lessa, 70's economy politic discussion.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 - O CONTEXTO ECONÔMICO PRÉ- II PND – O MILAGRE ECONÔMICO	12
1.1 - <i>As origens do milagre.....</i>	12
1.1.1 - Implementação do PAEG.....	12
1.1.2 - As reformas contidas no PAEG	13
1.2 - <i>O Milagre Econômico Brasileiro de 1967-73.....</i>	15
1.2.1 – Caracterização da primeira fase do Milagre 1967-70.....	16
1.2.2 – Caracterização da segunda fase do Milagre 1970-73	19
1.3 - <i>A inflexão das taxas de crescimento do Milagre por conta de suas contradições.....</i>	20
1.4 - <i>Os desequilíbrios econômicos decorrentes do milagre.....</i>	21
1.4.1 – Os desequilíbrios criados no setor agrícola.....	21
1.4.2 – Desequilíbrios causados pela desproporção de crescimento nos diferentes setores.....	22
2 – A EXPOSIÇÃO, A ESTRATÉGIA OFICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO E AS METAS A SEREM ALCANÇADAS PELO II PND	24
2.1 - <i>Introdução.....</i>	24
2.2 - <i>Desenvolvimento e grandeza: O Brasil como potência emergente</i>	26
2.3 - <i>Programas e metas para as políticas setoriais.....</i>	29
2.3.1 – Ajustamento da estrutura produtiva e gerencial do país ao novo estágio de sua evolução industrial.....	29
2.3.2 – Ênfase em uma nova Política de Energia	31
2.3.3 – Implementação de uma política científica e tecnológica que atenda às necessidades do país.....	32
2.3.4 – Elaboração de uma estratégia de integração nacional que leve os benefícios do desenvolvimento a todas as áreas do país.....	33
2.3.4.1 – Políticas voltadas à integração do Nordeste.....	34
2.3.4.2 – Políticas objetivando a integração das regiões Amazônica e Centro-Oeste.....	34
2.3.5 – Estratégia de desenvolvimento social.....	35
2.3.6 – Maior integração com a economia mundial, conquistando novos mercados e atraindo novos investimentos externos	37
3 – CRÍTICAS EM RELAÇÃO À ESTRATÉGIA DE 1974 – ÊNFASE NA TESE DO PROFESSOR CARLOS LESSA: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO 1974-76: SONHO E FRACASSO	39
3.1 - <i>Introdução.....</i>	39
3.2 - <i>Diagnóstico implícito contido no documento do II PND segundo Carlos Lessa.....</i>	40
3.3 - <i>A questão política relacionada à adoção do II PND.....</i>	43
3.4 - <i>Crítica à característica megalomaniaca do Plano.....</i>	44
3.5 - <i>Críticas a instrumentos econômicos utilizados pelo II PND.....</i>	46
3.5.1 – Críticas às políticas de fomento ao setor de bens de capital	46
3.5.2 – Críticas em relação à desvinculação de receitas realizada pelo II PND.....	49
3.5.3 - Críticas a competições internas ocorridas dentro do próprio governo	49
3.5.4 - Crítica à política de preços das estatais	49
3.5.5 – Críticas em relação à política dos setores não prioritários.....	50
3.5.6 – Críticas voltadas à política de capitalização da empresa nacional.....	51
3.6 - <i>Críticas sobre o processo de endividamento externo ocorrido no período.....</i>	52

4 – ANÁLISE FAVORÁVEL AO II PND – ÊNFASE NO LIVRO DO PROFESSOR ANTÔNIO BARROS DE CASTRO: A ECONOMIA BRASILEIRA EM MARCHA FORÇADA.....	55
4.1 – <i>Introdução</i>	55
4.2 – <i>Elo entre o II PND e a melhora do saldo comercial brasileiro na década de 80</i>	56
4.3 – <i>Ajustamento X financiamento</i>	57
4.4 – <i>A racionalidade econômica do II PND</i>	59
4.5 – <i>Ressalvas feitas pelo autor em relação ao II PND</i>	60
4.6 – <i>Os “frutos do II PND”</i>	60
4.7 – <i>O papel histórico do II PND no processo de industrialização brasileira</i>	63
5 – CONCLUSÕES A PARTIR DO DEBATE EXPLICITADO EM TORNO DO II PND E DE DADOS EMPÍRICOS	65
5.1 – <i>Pontos convergentes entre os dois lados do debate</i>	65
5.2 – <i>Conclusões sobre a questão do endividamento externo durante o II PND</i>	65
5.3 – <i>Conclusões sobre o debate ajustamento X financiamento</i>	68
5.4 – <i>Conclusões sobre a longevidade do Plano</i>	72
5.5 – <i>Conclusão final</i>	75
BIBLIOGRAFIA	76

INTRODUÇÃO

A relevância do estudo sobre o II PND consiste na importância e magnitude de tal projeto, anunciado para a população no ano de 1974 pelo governo Geisel, que tinha por objetivo completar a segunda revolução industrial na cadeia produtiva brasileira, através de pesados investimentos nos setores de bens de capitais, bens intermediários, infra-estrutura (notadamente energia) e produtos com grande potencial de exportação. Dessa forma, o Plano pretendia diminuir a fragilidade do balanço de pagamentos brasileiro, fragilidade esta que era acentuada em seu momento de adoção, devido ao contexto de choque do petróleo no mercado internacional. Assim, buscava-se impedir a inflexão da taxa de crescimento da economia brasileira, que começava a perder seu dinamismo no ano de adoção do plano, após sucessivos anos de altas taxas de elevação do PIB durante o Milagre Econômico de 1967-73.

O II PND também tinha como objetivo ajustar a estrutura produtiva a uma situação em que o setor industrial interno já operava à beira do estrangulamento, ou seja, as oportunidades de crescimento que garantiram elevadas taxas de crescimento anteriormente encontravam-se claramente esgotadas. Além disso, não se havia superado aquilo que a CEPAL denominou etapa “difícil” do processo de industrialização. Esta etapa caracteriza-se por investimentos em setores que possuem grandes economias de escala, isto é, há necessidade de grande concentração de recursos para o financiamento dos projetos, longo período de tempo para maturação dos mesmos, baixo retorno, elevado risco e alta densidade tecnológica.

O Plano buscava ainda uma desconcentração dos investimentos do trecho Rio-São Paulo, através da realização de projetos (usinas siderúrgicas, usinas hidroelétricas, pólos petroquímicos, construção de rodovias) pelo interior do país.

Ademais, o trabalho disserta acerca da dicotomia entre as opções de ajustamento estrutural *versus* financiamento que se apresentavam como escolhas a serem adotadas pelo país em 1974 para o enfrentamento dos elevados déficits em transações correntes e em qual dessas duas opções estaria a estratégia adotada em 74. Para isto serão expostos os principais argumentos dos principais defensores de cada uma das teses a este respeito.

Portanto, devido à importância do II PND, seu estudo é primordial para a compreensão da formação e consolidação da estrutura produtiva nacional, e para o entendimento das características da economia brasileira existentes até os dias de hoje.

Dada a importância do II PND, é fundamental que a discussão sobre o tema esteja sempre em pauta visando trazer novos elementos para a análise do projeto e de seus efeitos e, conseqüentemente, repensar a execução do Plano, tendo em mente seus resultados imediatos e os posteriores à sua execução. Dessa forma, a partir dos elementos que a história só pode nos oferecer *a posteriori*, este trabalho tem por objetivo fazer uma releitura do II PND, acrescentando resultados que não poderiam ser observados pelos principais autores que debateram sobre o assunto nas décadas de 70 e 80.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma:

Capítulo 1: Contexto economia brasileira.

Capítulo 2: Explicitação dos objetivos e estratégias de implementação oficiais do II PND.

Capítulo 3: Críticas à implementação do II PND focada no trabalho: A estratégia de desenvolvimento de 1974-76: sonho e fracasso do professor Carlos Lessa.

Capítulo 4: Tese favorável à adoção do II PND baseado no trabalho: Economia brasileira em Marcha Forçada do professor Antônio Barros de Castro.

Capítulo 5: Conclusões concebidas através da análise das argumentações opostas e baseadas em dados empíricos.

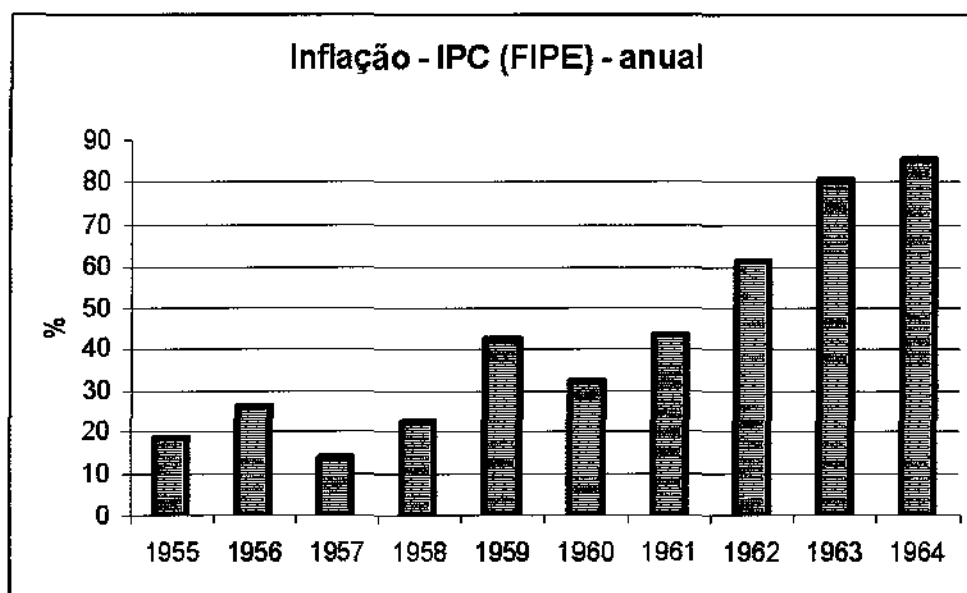
1 - O CONTEXTO ECONÔMICO PRÉ- II PND – O MILAGRE ECONÔMICO

1.1 - As origens do milagre

1.1.1 - Implementação do PAEG

O ciclo de crescimento de período JK havia levado a economia brasileira a elevadas taxas de crescimento, porém este foi acompanhado de fortes pressões inflacionárias causadas pelo elevado déficit público e a recorrente utilização à emissão monetária para financiá-lo. Estas pressões inflacionárias iniciadas no período JK aumentaram de intensidade nos governos Jânio Quadros e João Goulart, atingindo seu pico nos primeiros meses de 1964. (gráfico 1)

Gráfico 1



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

O governo que toma posse com o Golpe Militar de 1964 instaura o PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo) com o intuito central de controlar as elevadas taxas inflacionárias da época, plano este elaborado pela equipe econômica dos ministros Roberto Campos e Otávio Golveia de Bulhões. Esta equipe atribuiu as causas da inflação ao excesso de demanda, aos demagógicos aumentos salariais anteriormente concedidos e à falta de controle sobre a expansão do crédito.

Por esse motivo, o plano optou pela via ortodoxa de combate à inflação, ou seja, corte do gasto público, aumento da carga tributária, contenção do crédito e arrocho salarial.

A redução do déficit público seria obtida mediante a redução dos gastos públicos e da ampliação das receitas através da reforma de emergência de 1965 e da reforma tributária definitiva de 1966 e do aumento das tarifas públicas (a chamada inflação corretiva). Com isso, o déficit público reduziu-se de 4,2% do PIB em 1963 para 1,1% em 1966.

Para a redução do nível de crédito e aperto monetário, realizaram-se aumentos das taxas de juros reais e, conseqüentemente, do passivo das empresas. Este fato levou a uma grande onda de falências, concordatas, fusões e incorporações, processos estes que atingiram principalmente as pequenas e médias empresas dos setores de vestuário, alimentos e construção civil. Esta “limpeza de terreno” e conseqüente geração de capacidade ociosa foram um importante fator para a futura retomada do crescimento econômico.

Outro importante elemento da política de contenção de demanda foi a política salarial, em que se supunha a existência de uma taxa de desemprego relativamente baixa, o que levava a elevados salários reais e inflação crescente. Para romper esta dinâmica, o governo passou a determinar os reajustes salariais, via política salarial, objetivando romper as expectativas e conter as reivindicações. A fórmula de reajustes decidida pela política salarial (circular 10 de 1965) teve por conseqüência uma grande redução do salário real. Com estas medidas, a inflação reduziu-se, entre os anos de 1964 e 1967, da casa dos 90% a.a. para menos de 30% a.a., resultado este que se deve em grande parte a uma retração nas taxas de crescimento econômico.

1.1.2 - As reformas contidas no PAEG

A reforma tributária instituída pelo PAEG tinha por objetivo eliminar a tributação em cascata, através da implementação de impostos sobre o valor agregado, acabando com o incentivo até então existente à integração vertical dos setores produtivos e a redefinição do espaço tributário de cada esfera de governo. Ainda em referência à reforma tributária foram criados importantes fundos parafiscais que constituiriam importantes fundos de poupança compulsória direcionadas ao setor público.

A reforma monetária e financeira tinha como intuito central direcionar as poupanças financeiras às atividades econômicas, sendo a responsável por uma das principais medidas adotadas pelo PAEG: a adoção da correção monetária. Sua ausência gerava vários tipos de distorções em uma economia com

altas taxas inflacionárias. Essas distorções estavam presentes na lei da usura, que impedia juros nominais superiores a 12% a.a., desestimulando a canalização de poupança para o setor financeiro, lei do inquilinato, que se constituía em forte desestímulo à aquisição de imóveis e, por consequência, à construção civil e a desordem tributária causada pela inflação. Essa desordem devia-se pelo fato da existência do estímulo ao atraso de pagamentos dos tributos em um contexto de inexistência da correção monetária e da taxação de lucros ilusória.

A implementação da correção monetária também possibilitou a criação da ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional) que permitia ao Estado obter formas não inflacionária de financiar seu déficit. Também foram criados o Bacen e o CMN com o objetivo de que a política monetária pudesse ser conduzida de forma independente.

A reforma monetária e financeira também definiu, através da Lei do Mercado de Capitais, regras de atuação dos agentes financeiros. O quadro institucional formado baseava-se no modelo financeiro norte-americano, caracterizado pela especialização/segmentação do mercado, com a existência de segmentos específicos do mercado de crédito, com base de captação determinados.

Dessa forma, os bancos comerciais deveriam operar no crédito de curto prazo, com base na captação de depósitos a vista. As financeiras eram os agentes do crédito ao consumidor, através da venda de letras de câmbio. Os bancos de investimento, criados na reforma, deveriam atender ao crédito de médio e longo prazo, através da captação de depósitos a prazo e do repasse de recursos externos; além disso, deveriam incentivar as operações do mercado de capitais, através da subscrição de ações e colocação de debêntures. Os bancos de desenvolvimento estatais deveriam financiar operações especiais de fomento através do repasse de fundos fiscais e recursos externos. Criaram-se vários tipos de incentivos fiscais para dinamizar o mercado financeiro, entre os quais destacam-se o Decreto-lei n.º 157, no qual os indivíduos poderiam adquirir cotas de fundo de ações com parcela do Imposto de renda (pessoa física) devido.

A reforma do setor externo tinha por objetivo estimular o desenvolvimento econômico, evitando as pressões sobre o Balanço de Pagamentos. Destacam-se duas linhas de atuação neste sentido: melhorar o comércio externo brasileiro e atrair o capital estrangeiro.

Em relação ao comércio exterior, buscou-se, por um lado, incentivar e diversificar as exportações, com uma variedade de incentivos fiscais e de modernização e dinamização dos órgãos estatais ligados ao comércio internacional. Já em relação às importações, o plano era extinguir os limites quantitativos e utilizar apenas a política tarifária como forma de controle. A principal política adotada na área do comércio externo foi a simplificação e unificação do sistema cambial, que objetivava eliminar os desestímulos à exportação decorrentes da valorização cambial. Para tal, adotou-

se o sistema de minidesvalorizações a partir de 1968, pelo qual a desvalorização cambial deveria refletir o diferencial entre a inflação doméstica e a internacional.

Quanto à atração do capital estrangeiro, buscou-se inicialmente uma reaproximação com a política externa norte-americana, a chamada Aliança para o Progresso. Em seguida, efetuou-se a renegociação da dívida externa e firmou-se um Acordo de Garantias para o capital estrangeiro. As ligações com o sistema financeiro internacional foram feitas através de dois mecanismos: a Lei n.º 4.131, que dava acesso direto das empresas ao sistema financeiro internacional, e a Resolução n.º 63, que possibilitava a captação de recursos externos pelos bancos comerciais e de investimentos para repasse interno. Esta última significava a colagem do sistema financeiro nacional ao internacional e o início do processo de internacionalização financeira no Brasil.

As políticas adotadas pelo PAEG obtiveram grande êxito na redução das taxas inflacionárias e em preparar o terreno para a retomada do crescimento, porém com a perda de dinamismo da economia no curto prazo.

1.2 - O Milagre Econômico Brasileiro de 1967-73

A recuperação do crescimento da economia deu-se a partir de abril de 1967 com a mudança da política macroeconômica executada pelo segundo governo militar. Assim que este assumiu o poder, utilizou-se de uma política fiscal e monetária menos restritiva devido à mudança de diagnóstico dos motivos geradores de inflação. Se antes, esta era vista como consequência de um excesso de demanda, naquele momento passava a ser vista como inflação de custos.

O crescimento econômico brasileiro durante o período do milagre econômico apresenta duas fases distintas. A primeira 1967-70 é realizada em uma capacidade instalada já previamente estabelecida, na qual o crescimento da economia foi resultado de ocupação de capacidade ociosa gerada na estagnação econômica do período anterior 1963-67.

O aumento da utilização da capacidade anteriormente ociosa até quase sua extinção foi o fator determinante para a recuperação dos investimentos e da produção de bens de capital, dando início a uma fase de maior sustentabilidade do crescimento da economia no período 1970-73. (tabela 1)

Tabela 1

Indústria de transformação - Taxas médias anuais de crescimento, segundo categorias de uso dos bens (em %)		
Categorias de bens	1966/69	1969/72
Capital	7,5	19,3
Duráveis de consumo	16,2	15,2
Não-duráveis de consumo	8,4	5,1
Intermediários	9,5	12,8
Total	9,5	11,1
Bens de Consumo	10	7,2
Bens de Produção	9	14,1

Fonte: Hoffman e Duarte, 1972, apud Hoffman, 1978, p. 108.

1.2.1 – Caracterização da primeira fase do Milagre 1967-70

Os sucessos obtidos pelas políticas do PAEG e todo o rearranjo institucional ocorrido no período foram os responsáveis para a determinação dos rumos da recuperação econômica seguinte e, conseqüentemente, o estabelecimento da indústria de bens de consumo duráveis como a propulsora deste crescimento.

Ao contrário do que havia ocorrido no último ciclo de crescimento da economia brasileira, o Plano de Metas, o milagre econômico baseou-se, pelo menos em seu início, em uma estrutura produtiva já estabelecida, não havendo nenhuma grande mudança na base industrial brasileira.

O milagre também se diferencia do período JK sob a perspectiva da evolução salarial que no Plano de Metas apresentou um aumento de suas taxas reais. Já o período 1967-70, devido à predominância do crescimento no setor de bens de consumo duráveis, resultou em uma diferenciação salarial que se devia, em grande parte, à compressão dos salários de base iniciada no período de estagnação econômica e luta antiinflacionária anterior e em menor parte ao aumento do poder de compra das classes média-alta.

Outro fator que também contribuiu para a importância da demanda de duráveis para o crescimento verificado na época foi a elevação das margens de endividamento das famílias, possibilitada pelo desenvolvimento da intermediação financeira pós PAEG, que permitiu a canalização de excedentes financeiros das famílias e empresas para o financiamento do consumo.

Outro claro vínculo entre o PAEG e o milagre refere-se ao setor de construção civil, pois a criação e expansão do Sistema Financeiro da Habitação tiveram importantes reflexos sobre a indústria de transformação civil e de seus insumos.

O aumento do dinamismo no setor de construção civil e de material de transportes permite, através de seus efeitos sobre outros setores, aumentar a taxa de emprego e, por consequência, a massa global de salários da economia (sem alteração dos salários de base como será abaixo explicado). O aumento do emprego nesses setores e, adicionalmente no setor de serviços pessoais, são os principais motivos da recuperação dos bens de consumo não duráveis no período como o setor têxtil, alimentos, vestuário e calçados.

Com a volta do crescimento e controle da inflação após anos de instabilidade econômica, a política de controle sobre os salários de base foi mantida, com o intuito de sustentar a taxa média de salários em crescimento inferior ao da produtividade. Esta tática favorecia dois objetivos: o de aumentar as margens de lucros globais, favorecendo a acumulação e autofinanciamento das empresas, e possibilitar uma contínua realimentação de diferenciação da estrutura de remuneração urbana, possibilitando o consumo diferenciado das classes média-altas e a proliferação dos serviços pessoais. Como resultado dessas políticas, o crescimento econômico do milagre acentuou ainda mais a já crônica concentração de renda brasileira. (tabela 2)

Um índice do valor do salário mínimo real médio na cidade de São Paulo, tendo por base índice de 100 para o triênio de 1959-61, este índice cai para 82 no triênio 1962-64 e para 75 e 71 nos triênios 1965-67 e 1968-70, respectivamente. (Hoffman, 1978, p. 109)

Tabela 2

Percentagem da população remunerada	Percentagem da renda		Aumento percentual da renda real média do estrato
	1960	1970	
50	17,7	18,7	1
10	7,5	6,2	8
10	9	7,2	3
10	11,3	9,6	10
10	15,6	14,8	23
10	38,9	48,4	61
5% superiores	27,4	36,2	72

Fonte: Hoffmann e Duarte. apud Hoffman, 1978 p. 108.

A conclusão que se apresenta é a de que metade da população não foi atingida pelos benefícios do crescimento econômico (pelo menos em termos monetários) e outros 30% tiveram acesso apenas marginal a esses benefícios. (Duarte, 1971, apud Hoffman, 1978 p. 108).

A defesa do governo frente à crítica em relação à concentração de renda durante o milagre, pode ser resumida por Borati:

Segundo o pensamento oficial, portanto, toda a discussão sobre os impactos da política econômica dos governos da revolução sobre o grau de distribuição de renda não possuía fundamento. Primeiro, porque a renda per capita absoluta havia aumentado. Segundo, porque a melhor estratégia para um país em desenvolvimento superar problemas de pobreza é o crescimento econômico e conseqüentemente aumento do número de postos de trabalho. Terceiro, porque o governo havia implementado diversos programas sociais que resultariam em melhora da distribuição de renda no médio e longo prazo. Quarto, porque a distribuição prematura de renda prejudicaria o grande objetivo de crescimento econômico. Por fim, o modelo brasileiro de desenvolvimento não poderia ser responsabilizado pelo aumento da concentração, por uma questão temporal. Na realidade a discussão era cientificamente frágil, pois não havia sentido em se criticar uma experiência de desenvolvimento iniciada em 1968 comparando-se dados de 1960 com outro de 1970. (Borati, 2003, p. 24)

Na questão das contas externas, a capacidade para importar cresceu, durante todo o período do milagre (1967-1973), favorecida pelo aumento das exportações brasileiras, decorrente do crescimento do comércio internacional no pós-guerra e também por um forte sistema de incentivos fiscais e creditícios. Porém o crescimento das importações causado pelo forte crescimento da renda em uma estrutura industrial com relativa insuficiência nos setores básicos acabaria levando a graves problemas no balanço de pagamentos. Por este motivo, mesmo o forte crescimento das exportações não seria suficiente para cobrir o déficit em transações correntes agravado pelo elevado desequilíbrio na balança de serviços. O recurso do endividamento externo foi utilizado para cobrir essas restrições de divisas, aproveitando-se da liquidez existente no mercado internacional que permitiu o financiamento de déficits crescentes nas transações correntes através da forte entrada de empréstimos externos.

Essa necessidade de geração de divisas através do comércio exterior gerou transformações na agricultura brasileira através de estímulos à diversificação das exportações agrícolas, através da fixação de preços mínimos para artigos com cotação no mercado internacional e concessão de créditos subsidiados a esses setores.

As culturas agrícolas voltadas à exportação caracterizam-se por exigirem alto grau de mecanização e intensivo uso de defensivos e fertilizantes. Portanto, é necessária a elevação dos níveis de investimentos e gastos correntes nesses setores, contribuindo para uma extinção acelerada das formas de produção pré-capitalistas, sendo que o governo não destinou atenção às famílias expulsas do campo durante este processo.

O gasto público agiu como um acelerador do crescimento durante o Milagre Econômico e isto foi possível devido à elevada elasticidade do sistema tributário em relação ao crescimento da economia, que possibilitou uma maior elevação do primeiro em relação ao segundo. Porém, o gasto público foi destinado em sua maior parte a gastos improdutivos, destinados a dar suporte e estímulo às montadoras automobilísticas, gerando carências gravíssimas referentes a saneamento básico, transporte urbano de massa, entre outros.

O Estado aumenta, durante o período em questão, sua capacidade em utilizar seu maior poder para a constituição de fundos de poupança compulsória para acentuar seu papel mobilizador e concentrador de recursos, repassando em seguida estes fundos a determinadas esferas do setor privado. Assim, não é correta a tese de que o Estado, através da empresa estatal, tenha aumentado sua participação na estrutura produtiva durante o período estudado. Não há dúvidas de que houve crescimento das empresas estatais como de toda a economia, porém estas não cresceram a taxas superiores às suas correspondentes privadas.

1.2.2 – Caracterização da segunda fase do Milagre 1970-73

O financiamento ao consumo e a atuação do Estado funcionaram como uma elevação autônoma da demanda de duráveis, determinando que a recuperação fosse feita através deste setor, atingindo, à medida que ocorria, os setores situados na retaguarda da estrutura industrial como aço, vidro, borracha entre outros.

A recuperação dos bens de produção só veio a acontecer após a expansão do setor de duráveis e a eliminação da capacidade ociosa que nele existia. Isto se deve ao fato de a indústria de duráveis, por sua natureza, não ser capaz de manter uma alta taxa de crescimento autônomo. Este limite dá-se, seja pelo lado da demanda (peso do endividamento e mercado estreito por conta da concentração de renda), ou da oferta, com o surgimento de gargalos na estrutura produtiva. As indústrias tentavam driblar o pequeno tamanho do mercado através do lançamento de novas variedades de produtos, o que resultava por aumentar a velocidade de obsolescência dos mesmos.

“Mais se concentra a renda, mais se diversifica o consumo dos grupos de altas rendas, mais inadequada é a evolução do perfil da demanda no que respeita ao aproveitamento das economias de escala de produção. O progresso tecnológico será assimilado na aparência, mas os seus melhores frutos não serão colhidos”. (Furtado, 1978 p. 42).

“Se sob certos aspectos a concentração da renda foi prejudicial ao crescimento, em certo sentido ela facilitou o tipo rápido de crescimento dos últimos anos, garantindo um mercado em níveis elevados para as indústrias dinâmicas...”. (Hoffman, 1978, p.117).

Não resta dúvida de que o crescimento do setor de produção de bens duráveis levou à recuperação do setor produtor de bens de capital, e este, a partir de 1970, passou a liderar o crescimento industrial. Este último segmento passou também a ser estimulado por conta do maior gasto estatal possibilitado pelo aumento das receitas do Estado.

O crescimento da indústria dos bens de capital começa a se destacar em 1970 atingindo seu auge no período de 1972/73 com uma taxa de investimento na economia de 27%. Neste período ocorre um aumento de importações de bens de capital para complementar a oferta nacional que não era capaz de atender à totalidade da demanda existente.

O crescimento da produção de bens de capital começa a não ser acompanhado pelo setor de bens duráveis, que inicia sua perda de dinamismo já em 1972, queda esta que só não foi maior devido ao ritmo de acumulação no primeiro setor.

1.3 – A inflexão das taxas de crescimento do Milagre por conta de suas contradições

Obviamente que o crescimento da indústria dos bens de produção realimentaria a expansão da demanda de bens de consumo duráveis. Porém, a longo prazo, a desaceleração desta última seria inevitável, por conta da estrutura de gasto, bem como pela estrutura de emprego da primeira.

A expansão da indústria de bens de produção também encontrava limites ao seu financiamento. Pois, como este setor apresenta grandes economias de escala necessitando a construção de grandes projetos para se tornar viável economicamente, havia a necessidade de uma gigantesca concentração de capitais para a sua execução. Porém, o setor financeiro privado ainda era ineficiente nesse papel, pois estava moldado a acompanhar e ajustar o crescimento da indústria de bens de consumo duráveis. A outra alternativa a esse financiamento seria que ele fosse feito através do sistema financeiro público que concentraria e, em seguida, canalizaria os recursos necessários às empresas privadas interessadas em investir nesse setor. Esta última alternativa foi adotada anos mais tarde pelo II PND e será analisada de forma mais detalhada mais à frente.

Outra forma de contornar o problema de financiamento ao setor de bens de produção seria recorrer à forte entrada de capitais externos para atuação nessas áreas. De fato ocorreu um elevado fluxo de entrada de capitais externos no período em questão, capital este que, em grande parte, entrou

sob a forma de empréstimos em moeda para capital de giro e com prazos reduzidos. Porém, o que a produção de bens de produção necessitava para dar prosseguimento à sua expansão, era que esse fluxo de capitais fosse para financiamento de longo prazo de investimentos, realizados por empresas nacionais ou que viessem sob a forma de investimento direto externo.

A queda da expansão do setor de bens de consumo duráveis começa a frear o crescimento dos outros setores em 1973, em um momento em que o setor de bens de capital encontrava-se em plena expansão, devido a decisões de investimento tomadas no auge do crescimento de 1972/73.

A queda mais forte no produto só não ocorre devido a uma política fiscal e monetária fortemente expansionista e porque os investimentos das grandes empresas não são totalmente paralisados.

A atuação das empresas orientadas pela concorrência intercapitalista levam-nas a realizarem expansões de suas capacidades produtivas à frente do ritmo de expansão da demanda, com o intuito de garantir ou até mesmo ampliar seu *market share* durante o período de expansão. Este fato contribui para a reversão do ciclo de crescimento, já que a demanda não é capaz de se manter indefinidamente no ritmo acelerado em que se apresentava. Como resultado deste processo, ocorre a geração de capacidade ociosa indesejada, assim que a economia volta a patamares moderados de crescimento.

1.4 – Os desequilíbrios econômicos decorrentes do milagre

O forte ciclo expansivo em questão foi o responsável pelo surgimento de grandes desequilíbrios econômicos (tanto pelo lado da demanda como pelo da oferta). As razões destes desequilíbrios estavam na falta de um melhor planejamento na condução do crescimento por parte da equipe econômica do governo, da grande necessidade de atração de divisas para combater o déficit no balanço de pagamentos brasileiro e nas desproporções de crescimento tanto entre, quanto dentro dos próprios setores.

1.4.1 – Os desequilíbrios criados no setor agrícola

Por conta da necessidade de atração de capitais externos para atenuar o déficit em transações correntes brasileiro, o país realizou um grande esforço exportador, inclusive no setor agrícola. Esse empenho nas vendas externas de produtos alimentícios foi o responsável pelo aumento da produção

destinada ao mercado externo em detrimento do interno. Assim, a proporção da produção agrícola exportada, que era de 11,1%, em 1967 passou para 18,6% em 1973, causando uma relativa escassez de alimentos nos centros urbanos. Essa diminuição na oferta doméstica de produtos agrícolas foi responsável pelo aumento médio de 108% no preço da caloria entre 1968 e 1974.

Pelo motivo acima mencionado, a produção agrícola não foi capaz de acompanhar de maneira satisfatória o aumento da demanda interna de produtos alimentícios ocasionado pelo forte crescimento do setor industrial e, por consequência, da massa global de salários da economia.

Portanto, conclui-se que, mesmo o país apresentando quase uma oferta “infinitamente elástica” de terras e mão-de-obra, o aumento da produção agrícola de “exportáveis” não foi alcançado através da incorporação de novos fatores de produção com o intuito de se aumentar o produto agrícola total, mas sim em detrimento da produção destinada ao mercado interno.

A consequência desse processo é que a disponibilidade interna de alimentos por habitante apresentou uma queda de 3% de 1967 a 1973, enquanto a renda média per capita cresceu 55,7% no mesmo período. Essa divergência resultou no surgimento de focos inflacionários por conta de um aumento de demanda, não acompanhado por um correspondente aumento na oferta no setor.

1.4.2 – Desequilíbrios causados pela desproporção de crescimento nos diferentes setores

O crescimento desproporcional dos diferentes setores da economia é caracterizado pela demora no crescimento do setor de bens de produção em relação aos setores de bens de consumo e de construção civil. Essa desproporção foi possibilitada pelo forte crescimento das importações de produtos intermediários e de capital.

O desequilíbrio acima mencionado acarretou a elevação de importações até mesmo nos produtos intermediários já fabricados no país ou pelo menos passíveis de fácil substituição. Esta prática fez com que, enquanto os bens de consumo duráveis quase dobrassem de produção entre 1970 e 1973, a fabricação dos bens intermediários crescesse apenas 45% no período. Este fato reflete a falta de uma política governamental voltada à internalização da produção dos produtos acima citados, pois caso isto ocorresse, não necessitaria de grandes inovações tecnológicas e capacitação técnica. Uma política econômica voltada nesse sentido contribuiria para uma melhoria nas contas externas do país diminuindo, em certa medida, a dependência brasileira de recorrer a empréstimos externos.

Tal cenário só começou a ser alterado a partir de 1970 (como já foi acima mostrado), quando a equipe econômica deu-se conta dos desequilíbrios existentes e concentrou esforços para eliminá-los

através de investimentos públicos realizados diretamente na indústria nacional de bens de produção e mediante incentivos a investimentos privados de mesma natureza.

Essas desproporções no crescimento dos diferentes setores resultaram no surgimento de focos de tensão inflacionária devido à carência na oferta de alguns tipos de insumos.

O surgimento de pressões inflacionárias internas começou a dar sinais na mesma época em que também ocorria um aumento de preços de *commodities* no mercado internacional, inclusive o choque do petróleo (Tabela 3). Esse aumento da inflação global exerceu pressões sobre a variação de preços interna, tanto por via das exportações quanto das importações. Além de a inflação mundial contaminar a taxa interna, também impedia que os diferentes pontos de estrangulamento interno fossem atenuados através da importação dos produtos que estivessem em falta no mercado doméstico.

Pelos motivos já citados, o coeficiente de importação de bens de capital passou de 19 % para 25,5 % no período, realizando uma transferência parcial do efeito acelerador do crescimento da renda para o exterior.

Tabela 3

Índice de preços do comércio exterior brasileiro - Importações (US\$ correntes) - 1963=100

Ano	Geral	Petróleo Bruto	Trigo em grãos	Produtos Não-industrializados	Bens de Capital	Bens de Consumo Intermed.	Bens de Consumo final
1963	100	100	100	100	100	100	100
1964	97	93	105	101	98	102	94
1965	98	90	96	91	113	98	95
1966	100	85	93	94	93	98	104
1967	102	95	97	100	82	105	115
1968	105	94	91	97	74	99	117
1969	103	88	91	94	78	96	115
1970	105	90	85	93	79	98	126
1971	110	114	96	103	79	102	140
1972	117	124	103	109	85	106	149
1973	147	156	168	179	94	134	197
1974	226	519	287	227	102	245	189
1975	232	524	222	206	105	251	200
1976	238	538	208	197	127	244	198
1977	248	560	145	167	144	247	216
1978	265	566	181	194	168	254	229
1979	317	756	225	231	177	319	283

Fonte: Conjuntura Econômica, FGV, apud SERRA, 1982, p. 111.

2 – A EXPOSIÇÃO, A ESTRATÉGIA OFICIAL DE IMPLEMENTAÇÃO E AS METAS A SEREM ALCANÇADAS PELO II PND

2.1 – Introdução

No dia 10 de setembro de 1974, o Presidente da República, General Ernesto Geisel, realizou o pronunciamento em que apresentou as diretrizes gerais do II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) durante uma reunião ministerial.

Neste pronunciamento, Geisel ressalta que o Plano deveria, na medida do possível, ser cumprido na íntegra, com determinação. Porém, era também necessário que o II PND fosse dotado de flexibilidade realista e vigilante, não podendo haver espaço para otimismo exagerados.

A necessidade de flexibilidade vinha das grandes instabilidades que aconteciam no mundo naquela época como, por exemplo, a crise do sistema monetário internacional, crise de matérias-primas e energia, entre outras.

Mesmo ciente de todo o contexto de crise internacional, o Plano foi elaborado sob uma visão otimista em relação ao futuro da economia brasileira por acreditar que o ajustamento da mesma para o enfrentamento dessas crises poderia ser realizado “sem choques traumáticos”. (Brasil, 1974, p.4).

Em linhas gerais, as políticas do Plano seriam:

[...] eliminar o artificialismo de fórmulas enganosas, [...], como a dos subsídios, ao mesmo passo que, por um judicioso mecanismo de incentivos e de desestímulos econômicos, consolidaremos crescentemente o variado campo da produção doméstica que já fomos capazes de criar, e o expandiremos a setores novos – o dos não ferrosos, dos fertilizantes, de novas fontes de energia, de bens de capital carentes - em que ainda caiba uma política realista de substituição de importações, favorecida pela disponibilidade de recursos e pelas novas escalas de custos internacionais a nos oferecerem perspectivas reais até de competitividade no exterior. (Geisel, 1974 p. 4 -5).

Não desperdiçáremos, [...], oportunidade de criar novas frentes de exportação, mesmo que com algum sacrifício do mercado interno, e disciplinaremos melhor nossa pauta de importações, de modo a reajustar o balanço de pagamentos a níveis mais confortáveis ante a conjuntura mundial [...]. (Geisel, 1974 p. 5).

Apesar de reconhecer o cenário desfavorável da economia internacional, o II PND foi planejado para ser efetivado em um contexto de forte crescimento da economia nacional e crescimento do emprego. O Plano tinha como perspectiva que, no final do período da sua implementação (1979), o país apresentaria características de potência emergente com uma estrutura social significativamente

melhorada. O Plano considerava o seguinte contexto econômico e social para o fim da década de 70: (Tabela 1).

- O Plano considerava que até o fim da década o Brasil já teria superado a barreira dos US\$ 1.000 dólares de renda per capita tendo-a duplicada em apenas uma década;
- O PIB, já em 1977, ultrapassaria US\$ 100 bilhões de dólares, consolidando o país como oitava maior economia no mundo ocidental;
- Em 1980 a população seria superior a 120 milhões com uma parcela economicamente ativa atingindo 40 milhões.
- Criação de 6,6 milhões de empregos novos até o fim da década com crescimento a taxas superiores a 3,5 %, acima da expansão de mão-de-obra disponível no mercado. Esperava-se assim, reduzir significativamente a margem de subemprego no campo e nas cidades;
- Em 1980 a taxa de alfabetização na faixa de idade acima de 15 anos atingiria 90 % da população. A expectativa de vida da população atingiria 65 anos;
- O comércio exterior brasileiro, no final do II PND, estaria acima de US\$ 40 bilhões, quinze vezes mais do que em 1963.

Além dos pontos acima citados, é importante frisar que existem fortes indícios de que o Plano, pelo menos em seu fio condutor, já estava pronto para ser anunciado e, assim o seria, independentemente da deflagração da crise do petróleo. Esta somente influenciou na maior urgência na implementação do Plano e por dar uma maior ênfase na nova Política Energética a ser adotada.

A elaboração do II PND seria uma resposta estrutural às crises resultantes do final do ciclo de crescimento do período anterior. O Plano era considerado uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional, diagnosticando-se que o país não conseguiria manter as mesmas taxas de crescimento, caso não realizasse um ajuste estrutural da economia. Esta adaptação torná-la-ia capaz de autonomizar o crescimento da economia por meio da conclusão do processo de substituição de importação em setores em que ainda não houvesse sido efetivada, como por exemplo, o setor de bens de capital e alguns tipos de bens intermediários.

[...] será indispensável adotar uma política industrial voltada para realizar a **configuração definitiva** (definitiva quanto ao estágio) **do perfil industrial** que se deseja, no Brasil.

Esse perfil, na próxima etapa, incorporará, na sua definição, diversos elementos.

[...] o reconhecimento de praticamente estarem esgotadas, nos diferentes ramos industriais, as possibilidades de expansão por absorção de capacidade subutilizada [...]. Em seguida, o fato de que a nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura e para poupar divisas. (Brasil, 1974, p.37, grifos do original).

Tabela 1

Perspectivas da Economia Brasileira: 1979

Magnitudes globais	Previsão para 1974	Meta para 1979	Aumento no período (%)
PIB Cr\$ bilhões de 1975	785	1264	61
População (milhões)	104,2	119,7	15
PIB Per Capita (Cr\$ mil de 1975)	7,5	10,5	40
PIB (US\$ bilhões de 1973)	78	125	61
PIB Per Capita (US\$ de 1973)	748	1044	40
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	196	316	61
Consumo Pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	546	847	55
Produto Industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212	374	76
Produto da Indústria de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154	274	78
Produto Agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	93	130	40
População Economicamente Ativa (milhões)	32,9	38	16
Emprego Industrial (milhões)	6,1	8,1	33
Emprego na Indústria de Transformação (milhões)	3,3	4,2	27
Exportações de Mercadorias (US\$ bilhões)	8	20	150

Fonte: Brasil, op. cit., p. 31.

2.2 – Desenvolvimento e grandeza: O Brasil como potência emergente

Segundo o próprio documento oficial do II PND, este programa teria a função de “[...] cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento”. (Brasil, 1974, p. 15).

No início do documento do Plano, o governo mostra sua crença de que as crises do cenário internacional seriam de curta duração, reforçando a tese de que o ajustamento da economia brasileira deveria ser feito mantendo o ritmo de crescimento acelerado. “[...] na expectativa de que se realize esforço no sentido de caminhar, progressivamente, para razoável normalidade do cenário internacional”. (Brasil, op. cit., p. 15, grifo meu).

O Plano explicita que para o país poder crescer rapidamente, sem superaquecimento e geração de gargalos, controlar a inflação e manter razoável o equilíbrio do balanço de pagamentos e um alto nível de reservas, seria necessário:

1. Ajustar a sua estrutura econômica à situação de escassez de petróleo, e ao novo estágio de sua evolução industrial;
2. Consolidar-se como uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva;

3. A Política de Energia ser remodelada e assumir um papel decisivo na estratégia de desenvolvimento nacional;
4. Implementar uma Política Científica e Tecnológica de qualidade que atendesse às demandas nacionais existentes;
5. Realizar um programa de Integração Nacional capaz de também levar os benefícios do desenvolvimento às áreas mais pobres e despovoadas do país;
6. Adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento social capaz de atenuar as tensões sociais existentes, em decorrência das características do ciclo de crescimento do período anterior;
7. Uma maior integração com a economia mundial, conquistando novos mercados para os produtos exportados pelo país.

Para que fosse viável a adoção das políticas acima citadas e que pudessem ser atingidas as metas para cada uma dos setores que serão mais à frente explicitadas, seria de fundamental importância a utilização da poupança externa, a fim de complementar o financiamento aos projetos contidos no Plano. Os elaboradores do projeto, certamente, contavam com a possibilidade da entrada de divisas no país provenientes dos países árabes, que apresentavam excesso de liquidez, devido ao aumento do preço de seu principal produto de exportação. Assim, em um contexto externo de baixo crescimento econômico, o país seria uma “ilha de prosperidade”, oferecendo ótimas oportunidades para investimentos estrangeiros.

A entrada de divisas seria tão importante para complementar o financiamento aos projetos existentes no Plano, quanto para aumentar o nível de reservas em moeda forte do país. Assim, ofereceria ao programa, condições de dar continuidade aos outros projetos, tanto estatais quanto da iniciativa privada nacional, que dependiam de importações de bens de capital, ou seja, necessitava de moeda conversível para a realização dessas operações comerciais.

[...] 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.

Alternativa interessante é que os países do Oriente Médio, principalmente, estabeleçam seus próprios canais de financiamentos, investimentos e comércio para com os subdesenvolvidos. (Brasil, op. cit., p. 27).

Porém, no mesmo documento que ressalta a importância do capital estrangeiro, a poupança nacional é que aparece como a principal responsável pelo financiamento dos investimentos existentes no Programa. Segundo este documento, com a maior parte dos investimentos sendo financiados pela poupança interna, evitar-se-ia o rápido crescimento da dívida externa e, por consequência, o aumento da vulnerabilidade brasileira. Porém, em nenhum trecho fica claro de que forma a poupança interna seria suficiente para a realização da maior parte do conjunto de investimentos propostos pelo II PND, sendo que esta era claramente insuficiente para financiar um Programa de tamanha complexidade.

A importância e magnitude do II PND estão no seu objetivo de completar a segunda revolução industrial na cadeia produtiva brasileira, através de pesados investimentos nos setores de bens de capital, bens intermediários, infra-estrutura (notadamente energia) e produtos com grande potencial de exportação.

O Plano tinha como objetivo ajustar a estrutura produtiva a uma situação em que o setor industrial interno já operava à beira do estrangulamento, ou seja, as oportunidades de crescimento que garantiram elevadas taxas de aumento do PIB anteriormente, encontravam-se claramente esgotadas. Ademais, não se havia superado aquilo que a CEPAL denominou de etapa “difícil” do processo de industrialização. Esta etapa caracteriza-se por investimentos em setores que possuem grandes economias de escala, isto é, há necessidade de grande concentração de recursos para o financiamento dos projetos, longo período de maturação dos mesmos, baixo retorno, risco elevado e alta densidade tecnológica. Assim, o governo seria obrigado a assumir a posição de executor de muitos dos programas de investimento contidos no II PND, não por objetivos estatizantes ou ideológicos como é explicitado no Plano, mas somente pelo fato de a iniciativa privada ser incapaz de realizar tais programas, pelas características acima citadas dessa etapa de industrialização.

Na indústria, consequentemente, a orientação é de deixar com a iniciativa privada a função de investir e produzir, com rentabilidade adequada. Só haverá projetos sob controle de empresas governamentais se, na prática, a iniciativa privada, claramente, demonstrar que não pode, ou não deseja, realiza-los (por motivos ligados ao volume dos investimentos, à baixa rentabilidade direta dos projetos ou à tecnologia), a exemplo do que aconteceu na siderurgia de produtos planos. Ainda mais: mesmo que tenham de assumir o comando de certos projetos, procurarão normalmente as empresas do Governo associar-se ao setor privado utilizador do insumo a produzir, e, sempre que possível, em oportunidade futura, passar a iniciativa às mãos de empresários. (Brasil, 1974, op. cit., p. 38).

Ao contrário do que pregavam muitas críticas liberais ao II PND, este tinha uma preocupação em não permitir um excesso de estatização da economia: “O modelo econômico de mercado, [...]

pressupõe uma nítida delimitação das funções e da dimensão do setor público, para evitar o avanço da estatização.” (Brasil, 1974, op. cit., p. 48).

Além de assumir o papel de executor do Plano, o Estado teria o papel de coordenador, planejador e impulsionador dos investimentos privados, mas sempre, como foi acima mostrado, em um regime econômico de mercado.

O II PND buscava ainda uma desconcentração dos investimentos da região Centro-Sul, através da realização de implementação de grandes blocos de investimentos pelo interior do país.

2.3 – Programas e metas para as políticas setoriais

2.3.1 – Ajustamento da estrutura produtiva e gerencial do país ao novo estágio de sua evolução industrial

A estratégia de desenvolvimento a ser implementada pelo governo Geisel, através do II PND, baseava-se na consolidação de uma economia moderna no país, abrangendo toda a região Centro-Sul e incorporando progressivamente o restante do território. Com esse intuito, o II PND continha um programa de investimento de Cr\$ 716 bilhões (preços de 1975, equivalentes a US\$ 71,5 bilhões da época), compreendendo as áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico, infraestrutura (notadamente energia) e comunicações.

As indústrias de base mencionadas no Plano compreendiam as indústrias de bens de capital, indústria eletrônica de base e a área de insumos básicos.

Em relação ao setor produtor de bens de capital, a preocupação fundamental era no intuito de inverter o incentivo que existia para o comprador procurar, ao máximo do possível, importar os produtos que necessitava por conta das desvantagens que a compra de um equipamento nacional oferecia.

No setor de bens de insumos básicos, a meta do II PND era que o Brasil adotasse uma política que garantisse internamente o suprimento dos produtos provenientes desse setor, objetivando a auto-suficiência e, quando possível, até mesma a abertura de novos fluxos de exportação. Os investimentos em insumos básicos contidos no Plano contemplavam criação de capacidade para a produção de produtos siderúrgicos, metais não-ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica, cimento, enxofre e outros minerais não-metálicos.

Para criar uma coordenação entre os blocos de inversões a serem realizados nos diferentes setores, e assim evitar o risco de surgimento de gargalos que dificultassem o crescimento da economia, o II-PND estabeleceu metas a serem atingidas até o ano de 1979 pelos diferentes setores. (Tabela 2).

Tabela 2

Metas para a produção de bens de capital e bens intermediários

	Previsão para 1974	Meta para 1979	Aumento no período (%)
Indústria de bens de capital			
Produção Total (mil t)	2000	3400	70
Maquinaria Mecânica e Elétrica (mil t)	898	1603	79
Tratores (mil unidades)	44	84	91
Construção Naval (mil tpb)	410	1140	178
Material Ferroviário (mil t)	122	214	75
Bens intermediários (capacidade instalada em mil t)			
Cimento	17130	26190	53
Celulose	1547	2860	85
Papel	2267	2900	28
Siderurgia e Metalurgia (capacidade instalada em mil t)			
Aço em lingotes	8600	22300	159
Laminados Planos e Perfis Pesados	4100	13100	220
Laminados Não-Planos e Perfis Pesados	4600	8300	80
Alumínio	120	190	58
Cobre	10	60	500
Zinco	33	58	76
Química (Capacidade instalada em mil t)			
Ácido Sulfúrico	986	3388	244
Soda Cáustica e Barrilha	273	700	156
Cloro	212	593	179
Fertilizantes	585	1199	105
Resinas Termoplásticas	408	891	118
Fibras Artificiais e Sintéticas	176	253	43
Elastômeros Sintéticos	144	239	66
Detergentes	27	75	178
Eteno	343	718	109
Amônia	268	577	115
Mineração (em milhões t)			
Produção de Minério de Ferro	60	138	130
Exportação de Minério de Ferro	44	98	123

Fonte: Brasil, 1974, op. cit., p. 103-104.

Também era uma grande preocupação do II PND criar incentivos para que ocorressem processos de fusões entre as empresas e formação de conglomerados. O governo diagnosticara que, ao contrário do que ocorria em outros países como os EUA, no Brasil sempre existiu uma tendência à excessiva proliferação de empresas desprovidas de poder de competição pela insuficiência de escala.

Nesse cenário, o Estado procurava incentivar a formação de grandes conglomerados através de uma política de fusão entre empresas nacionais, para que estas pudessem adquirir escala econômica, e assim, elevar a eficiência da economia, fortalecer o empresariado nacional e aumentar o grau de competitividade da economia brasileira.

Essa política de incentivos às fusões, não necessariamente resultaria em aumento de preços (por conta de aumento do poder de mercado), devido à implementação de políticas de preços e políticas contra abusos de poder econômico.

2.3.2 – Ênfase em uma nova Política de Energia

Com o advento da crise do petróleo, a política de energia ganha papel fundamental na elaboração do II-PND, pelo fato de que o Brasil, na época, importava maior parte do petróleo que consumia e este apresentar grande uso nos setores de transporte, indústria petroquímica e matéria-prima do país.

A questão que se colocava ao Brasil naquele momento era como enfrentar a crise do petróleo sem sacrificar o crescimento econômico, pois seria totalmente inviável crescer rapidamente, sem acelerada expansão na oferta de energia.

A estratégia traçada pelo Plano frente a esse contexto foi:

- Reduzir a dependência do petróleo substituindo-o, sempre que possível, por outra fonte de energia, como no caso do uso de carvão mineral em termoelétricas, eletrificação de ferrovias e produção do álcool que mais tarde daria origem ao programa do Proalcool;
- Redução da dependência externa em relação ao petróleo através de programas maciços de investimentos, Cr\$ 26 bilhões, em prospecção e produção, podendo este montante de inversões ser elevado em função da captação de recursos adicionais. Também irá nessa mesma estratégia a intenção de diminuir o tempo entre a descoberta de um campo de petróleo e sua efetiva exploração comercial;
- Implantação de medidas visando evitar o desperdício como a adoção de política realista de preços, eliminação de subsídios, estímulo à produção de automóveis mais econômicos, maior

tributação sobre lanchas de passeio, redução dos limites de velocidade e estímulo à adoção de tecnologia poupadora de energia nas indústrias e em áreas de infra-estrutura;

- Uso da energia de origem hidroelétrica na produção de bens intensivos em eletricidade, visando a substituição de importações, e, principalmente, a exportação, aproveitando o baixo custo desse tipo de energia e as vantagens comparativas que o Brasil possui nesse segmento;
- Execução do Programa Ampliado de Energia Elétrica, orçado em Cr\$ 200 bilhões, com o objetivo de aumentar em 60% a capacidade instalada de geração, transmissão e distribuição durante o período de vigência do Plano;
- Elaboração de programas de pesquisas voltados ao desenvolvimento de fontes não convencionais de energia;
- Produção de minerais energéticos nucleares.

O II-PND, além de traçar as políticas acima descritas para o setor de energia, também traçou metas a serem perseguidas. Essas metas podem ser observadas na tabela 3 a seguir:

Tabela 3

Metas para a área de Energia

	Previsão para 1974	Meta para 1979	Aumento no período (%)
Energia Elétrica			
Potência Instalada (milhões kW)	17,6	28	59
Consumo (bilhões de kW/h)	61	107	75
Petróleo			
Capacidade de Refino (mil barris/dia)	1020	1650	62
Investimento em Exploração e Desenvolvimento da Produção (em Cr\$ bilhões de 1975)	2,2	8	264
Investimento Total (Cr\$ bilhões de 1975)	26	56	115

Fonte: Brasil, 1974, op. cit., p. 104.

2.3.3 – Implementação de uma política científica e tecnológica que atenda às necessidades do país

O Plano contempla também a área de Ciência e Tecnologia, por considerá-la um setor que apresenta um papel dinamizador e modernizador do processo de industrialização.

A política científica e tecnológica presente na estratégia do II PND, tem como características principais:

- Preservação do equilíbrio entre pesquisa fundamental, pesquisa aplicada e desenvolvimento;
- Esforço concentrado no sentido de atualizar a tecnologia de grande número de setores, fazendo-os beneficiar-se do conhecimento já existente em países desenvolvidos (transferência de tecnologia) e realizando adaptações da mesma;
- Procurar aumentar o conteúdo tecnológico dos produtos destinados ao mercado externo;
- Desenvolvimento de novas fontes de energia;
- Desenvolvimento tecnológico em setores industriais básicos e de alto conteúdo tecnológico como indústria eletrônica, indústria de bens de capital, indústria química e petroquímica, indústria siderúrgica e metalúrgica e indústria aeronáutica;
- Desenvolvimento de novas tecnologias no setor agrícola em parceria com a Embrapa;
- Criação de incentivos fiscais e financeiros para estimular o investimento em ciência e tecnologia por parte das empresas nacionais

2.3.4 – Elaboração de uma estratégia de integração nacional que leve os benefícios do desenvolvimento a todas as áreas do país

A tática de integração entre as regiões Nordeste, Amazônica e Centro-Oeste com a região Centro-Sul parte da necessidade de levar até às primeiras os benefícios do crescimento econômico. O governo, em seu projeto de integração nacional, parte da premissa de que a ocupação econômica das primeiras pode significativamente melhorar a inserção externa do país através da exportação de alimentos, minerais e outras matérias-primas, provenientes dessas áreas e, assim, criar um mecanismo de crescimento sustentado para essas regiões.

Entra neste contexto o maior suporte concedido às pesquisas da Embrapa para o desenvolvimento de novas tecnologias referentes à adaptação de novas culturas aos diferentes tipos de clima brasileiro. Neste mesmo movimento foi importante a capacitação de funcionários desta empresa estatal que até os dias atuais geram benefícios para a cultura de diferentes produtos agrícolas pelo país que refletiram favoravelmente nas contas externas do país.

A integração efetiva entre as regiões brasileiras seria possibilitada pela construção do sistema físico de infra-estrutura de transportes (Transamazônica e Cuiabá-Santarém) e comunicações.

2.3.4.1 – Políticas voltadas à integração do Nordeste

O Plano estabelece que a região Nordeste deveria crescer a taxas superiores a 10% anuais para diminuir seu hiato econômico em relação ao resto do país. Para tanto, leva em consideração a maturação de investimentos realizados no período anterior e estabelece um bloco de inversões de Cr\$ 100 bilhões (US\$ 9,98 bilhões a dólares de 1975), a serem realizadas durante o quinquênio do II PND. Contido nesse bloco estão:

- Implantação do Pólo Petroquímico do Nordeste, com a execução dos projetos das Centrais de Matérias-Primas, de Utilidades e de Manutenção, assim como dos projetos subsidiários;
- Construção do Pólo de Fertilizantes do Nordeste;
- Fortalecimento dos pólos industriais tradicionais como têxteis e couro;
- Execução do programa de esforço para transformar em economia de mercado a agricultura tradicional;
- Programa de irrigação de áreas do semi-árido.

2.3.4.2 – Políticas objetivando a integração das regiões Amazônica e Centro-Oeste

O documento oficial de lançamento do II PND realça a importância dos investimentos realizados pelo governo anterior, como a implementação de eixos de penetração rodoviária, a revitalização da navegação fluvial, o aumento da oferta de energia, a introdução de modernos sistemas de comunicação e a prospecção de recursos naturais. Caberia ao II PND tirar proveito desses investimentos já realizados, para dinamizar o desenvolvimento dessas regiões.

Os setores identificados e eleitos como prioritários para possibilitar o desenvolvimento dessas regiões são: a pecuária de corte, extração e industrialização da madeira, mineração e indústrias eletrolíticas, lavouras de caráter comercial, pesca empresarial e turismo.

Esses setores, com exceção do turismo, foram escolhidos por possuírem vantagens comparativas nítidas, e seus produtos terem boa penetração no mercado internacional, tendo como meta aumentarem suas exportações em 25% ao ano.

Para tanto, o Plano elaborou um conjunto de programas a serem executados que consistiam em:

- Criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia tendo investimentos estimados em Cr\$ 4 bilhões (US\$ 400 milhões em dólares de 1975);

- Construção do Complexo Minero-Metalúrgico da Amazônia Oriental, compreendendo o esquema integrado Carajás-Itaqui (minério de ferro e siderurgia) com o conjunto bauxita-alumina-alumínio e inúmeros outros empreendimentos associados ao aproveitamento do potencial hidroelétrico da região Tocantins-Araguaia (São Félix e Tucuruí). Na primeira fase desse programa foram estimados investimentos de Cr\$ 16 bilhões (US\$ 8 bilhões em dólares de 1975);
- Implementação da Política de Desenvolvimento de Recursos Florestais objetivando transformar a exploração da madeira numa atividade planejada, institucionalizada e permanente;
- Conclusão do Distrito Industrial da Zona Franca de Manaus e execução de seu Distrito Agropecuário.

2.3.5 – Estratégia de desenvolvimento social

O diagnóstico oficial do governo militar, ao elaborar a política de desenvolvimento social, era que, apesar do forte crescimento do período anterior, o Brasil, em muitos aspectos, ainda era um país pobre.

O governo reconhecia que persistiam problemas na educação, tanto de quantidade como de qualidade e na saúde, incluindo a assistência médica da previdência, devido à carência de capacidade gerencial e estrutura técnica que reduzia a eficácia dos recursos públicos a eles destinados.

Nesse ponto, o governo Geisel contrasta com seu antecessor ao admitir que a distribuição de renda deveria ser feita à medida que a economia crescesse, e não esperar para resolver este problema em um período posterior.

Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si só, resolva o problema da distribuição da renda, ou seja, a teoria de “esperar o bolo crescer”.

Há necessidades de, mantendo acelerado o crescimento, realizar políticas redistributivas “enquanto o bolo cresce”. (Brasil, 1974, op. cit., p. 69).

O Programa do II PND considerava que, para atenuar os problemas sociais brasileiros, seria necessário adotar medidas que fossem, simultaneamente, redistributivas e garantissem o crescimento, pois o problema de renda brasileiro não seria somente de distribuição, mas também de nível.

A política social do II PND buscava assegurar um aumento de renda real para todas as classes (principalmente para as mais carentes) e a redução do nível de pobreza absoluta.

Para atingir tais objetivos, o Plano estabeleceu como diretriz a execução das seguintes estratégias:

- Política emprego capaz de expandir a oferta de emprego a taxas superiores ao aumento da demanda, permitindo reduzir o nível de subemprego, colocando os trabalhadores em melhor posição na barganha por melhores condições;
- Melhoria do mercado de trabalho através de rede de agências de colocação para atender gratuitamente a população mais carente na busca de novos empregos;
- Política social que possibilite aos trabalhadores se beneficiarem dos aumentos de produtividade gerados pelas empresas;
- Política de Revalorização dos Recursos Humanos através de pesados investimentos nos setores de educação, treinamento profissional, saúde, assistência médica, saneamento e nutrição;
- Políticas suplementares de renda e patrimônio como o PIS-PASEP e a política de habitação
- Política de Defesa do Consumidor com o intuito de manter os preços baixos e garantir a qualidade dos produtos.

Com esta política de desenvolvimento social a ser implementada pelo II PND, o Plano pretendia melhorar substancialmente os indicadores sociais até o final da década, levando os benefícios do desenvolvimento a todos. As metas de melhora dos indicadores sociais para o fim da década de 70, podem ser observadas na tabela 4 a seguir:

Tabela 4

Metas para Saneamento Básico, Habitação e Saúde

		1970	Meta para 1980	Aumento no período (%)
Saneamento				
Abastecimento d'Água	População Urbana Servida (milhões)	39,7	60,3	52
	Porcentagem da População Urbana Servida	65	79	-
Serviços de Esgoto	População Urbana Servida (milhões)	17,7	33,7	90
	Porcentagem da População Urbana Servida	29	44	-
Habitação				
Financiamento de unidades habitacionais pelo sistema financeiro da habitação (BNH)	No Ano (mil unidades)	209	383	83
	Acumulado (milhões de unidades)	1,2	2,7	125
Saúde				
Expectativa de Vida (anos)		59	65	10
Taxa de Mortalidade (por mil)		9,9	7,4	-25

Fonte: Brasil, 1974, op. cit., p. 105 e 112.

2.3.6 – Maior integração com a economia mundial, conquistando novos mercados e atraindo novos investimentos externos

Uma das preocupações e objetivos centrais do II PND era diminuir a vulnerabilidade externa do país, reduzindo os déficits em conta corrente, evitando o crescimento do endividamento externo.

O meio proposto para atingir essa melhora das contas externas foi estimular as exportações do país a crescerem a taxas um pouco superiores ao ritmo de crescimento das importações. Para tanto, o Plano defendia que o que devia ser buscado seria uma extraordinária taxa de elevação das exportações, e não a implementação de medidas protecionistas a fim de restringir as importações.

Para dinamizar as vendas externas do país, o Plano defendia:

- O aumento dos destinos classificados como prioritários, aumentando o número de mercados aos quais os produtos brasileiros deveriam ser vendidos;
- Diversificação e recomposição da pauta de exportações a produtos e regiões mais dinâmicas;
- Políticas de sustentação de preços mínimos para produtos tradicionais como café, açúcar, soja e algodão;
- Induzir a vinda de multinacionais para setores exportadores e de maior valor agregado;

- Contínuo apoio governamental através de incentivos fiscais, sistemas de financiamento, consolidação de corredores de exportação e criação de Centros Comerciais.
- Estratégia de o país assumir sua “vocação como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados”. Esta estratégia está intimamente interligada com o objetivo de integração nacional através da incorporação de novas fronteiras agrícolas.

As metas a serem atingidas pelas exportações brasileiras estão explicitadas na tabela 5 a seguir:

Tabela 5

Metas para Exportação de Mercadorias

	1970	Meta para 1980	Aumento no período (%)
Exportações Totais (US\$ bilhões)	2,7	24,2	796
Exportações de Manufaturados e Semimanufaturados (US\$ milhões)	690	14800	2045

Fonte: Brasil, 1974, op. cit., p. 111.

3 – CRÍTICAS EM RELAÇÃO À ESTRATÉGIA DE 1974 – ÊNFASE NA TESE DO PROFESSOR CARLOS LESSA: A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO 1974-76: SONHO E FRACASSO

3.1 – Introdução

Logo após o anúncio do Plano do II – PND em setembro de 1974, durante a implementação do mesmo e ainda nos anos sucessivos à sua adoção, muitos economistas de renome, entre os quais, Maria da Conceição Tavares, Paul Singer, Bresser Pereira, Regis Bonelli, Pedro Malan, Luís Gonzaga Belluzzo e João Manuel Cardoso de Mello, lançaram críticas às suas diretrizes básicas, por diferentes motivos. Porém, entre os principais críticos da Estratégia de 1974 destacava-se o professor Carlos Lessa.

O professor Carlos Lessa faz sua pesquisa e escreve sua tese no período 1975-78. Assim, este faz todo o seu trabalho no chamado “calor do momento”. É importante ter em mente que enquanto o autor escrevia sua tese, ele sofria as consequências do regime autoritário existente no período. Ademais, Lessa não pôde observar todo o período de vigência do Plano que foi até 1979 e muito menos ter acesso aos principais frutos do II-PND que somente começaram aparecer na década de 80 pela característica de longo período de maturação dos projetos de investimentos realizados pelo Plano.

Suas críticas notabilizaram-se por rivalizar com a posição contrária do professor Antônio Barros de Castro. O debate daí decorrente, através de seus trabalhos, pois cada argumentação foi constituída em momentos distintos, consistia na análise dos aspectos positivos e negativos do II PND e qual seria a avaliação global do Plano implementado em 1974, sendo esta divergência entre os dois diferentes pontos de vista, o cerne do presente trabalho.

Já o professor Antônio Barros de Castro, escreve seu livro “A Economia Brasileira em Marcha Forçada” em meados de 1985. Neste, o autor já possui dados referentes a resultados provenientes do II PND, pois os programas de investimentos já estavam concluídos e já haviam começado a gerar seus primeiros resultados.

Portanto, antes de explicitarmos e analisarmos a opinião dos dois autores sobre o Plano, é importante ressaltar a diferença existente no momento em que os dois economistas elaboram suas principais obras sobre o tema.

3.2 – Diagnóstico implícito contido no documento do II PND segundo Carlos Lessa

Lessa (1978) defende que, em 1974, os formuladores do II PND não possuíam plena convicção de que os conglomerados financeiros, resultantes da política delfiniana do período anterior, seriam capazes de realizar a centralização e a mobilização de capitais necessários para a ampliação das indústrias de base, pois até aquele momento, esta função historicamente só havia sido cumprida por agentes financeiros estatais.

Seria necessário que o Estado assumisse os projetos contidos no II PND referentes ao setor de insumos básicos, pois, a partir de seu crescimento, gerar-se-ia uma demanda consistente de bens de capital que, através de uma política de incentivos ao aumento do coeficiente de nacionalização desta gama de bens, estimularia a expansão dos setores produtores de máquinas e equipamentos.

Este último setor deveria ficar sob o comando do capital privado nacional, a “perna fraca do tripé”, fortalecendo-o através de incentivos ao seu crescimento, através da garantia de demanda futura a seus produtos e outros tipos de incentivos de ordem fiscal e financeira, tais como: expansão do financiamento de longo prazo a este setor através de créditos subsidiados de órgãos públicos como o BNDE, a adaptação fiscal que garantisse maiores vantagens à produção de bens de capital, prioridade nas compras de órgãos e empresas do governo e ajuda especial para participação nos projetos de maior importância do setor público.

A mudança no Padrão de Industrialização dispunha no coração da Estratégia uma ampliação da oferta de insumos básicos perseguindo no principal a auto-suficiência nacional para 1980. Os investimentos destes setores criariam uma procura ampliada de máquinas e equipamentos. Esta demanda orientada crescentemente para o mercado interno constituiria um horizonte firme e programado para a expansão, a diversificação e a sofisticação tecnológica da indústria nacional de bens de capital. Ainda que o II – PND não o diga, esta concepção colocava no centro do palco a industrialização brasileira a grande empresa estatal. (Lessa, 1978 p.105).

Esta articulação exigiria que houvesse “espaço” político-econômico para que, num golpe concentrado no tempo, fosse implementado um grande bloco integrado pelos projetos de insumos básicos e nova capacidade ampliada e diversificada na indústria nacional de bens de capital. Esse bloco interarticulado garantiria demanda para a indústria de bens de capital e o suprimento de insumos básicos. A constituição dessas novas capacidades, significando uma descontinuidade, um salto pelo lado da oferta, cristalizaria um pacto entre esses dois setores. (Lessa, 1978 p.150).

A Resolução CDE 10/75/ de 18 de junho de 1975, criou, inspirada na experiência da Petrobrás, os Núcleos de Articulação com a Indústria, a serem implantados nas empresas estatais com a obrigação de: informar a indústria nacional sobre as características e dimensões de sua demanda futura de equipamentos; transmitir à engenharia de projeto da estatal as características e possibilidades técnicas da indústria nacional de bens de capital; detectar questões para pesquisa

e desenvolvimento e sua absorção pela indústria nacional de bens de capital. (Lessa, 1978 p. 119-120).

Um exemplo de adaptação fiscal a favor deste setor nacional foi o DL 1.335 em julho de 1974, que equiparava as vendas internas de máquinas e equipamentos às vendas ao exterior, eliminando a carga de IPI e ICMS das vendas realizadas no mercado interno, resultantes de licitação entre produtores nacionais e internacionais. Posteriormente a esta medida, no final de 1976, foi estabelecida a fixação dos depósitos prévios de 360 dias e limitação do teto para as importações de bens de capital pelas estatais, no intuito de maximizar as compras internas desses produtos contribuindo também para a queda do déficit brasileiro em conta corrente.

A partir da expansão do setor de produção de bens de capital, sob o comando do capital nacional, o governo acreditava que seria possível internalizar o processo de desenvolvimento tecnológico, que por sua vez, fortaleceria a grande empresa nacional, criando-se um círculo virtuoso.

A preocupação em se internalizar a produção de bens de capital através de empresas privadas nacionais vai além do simples objetivo de substituição de importações com intuito de economia de divisas ao país. A principal preocupação governamental neste sentido era considerar vulnerável qualquer processo de desenvolvimento que fosse dependente de bens de capital importados, mesmo que houvesse divisas suficientes para tanto.

Lessa vê uma espécie de “pudor” no documento do II PND em mostrar a importância que as empresas estatais teriam no processo de reformulação do padrão industrial brasileiro. Esta característica impede o documento de lançamento do Plano deixar explícito que a grande empresa estatal seria a líder no processo que se iniciava.

É importante ressaltar que o autor, apesar de ser um dos economistas mais críticos do II PND, em nenhum momento compartilha da crítica de que o Plano pecava pelo excesso de estatização da economia. Lessa mostra que em grande parte, as novas siglas referentes a “novas” estatais nada mais eram que a modernização de antigas repartições no intuito de agilizar suas administrações e possibilitar-lhes acesso a novos canais de financiamento.

Além do mais:

(...) o setor público ocupa-se de áreas complementares e viabilizadoras da ação do setor privado, ao invés de envolver-se em atividades competitivas às deste último, que pode, então, responsabilizar-se por campos que demandam menor volume de investimentos, têm curto prazo de maturação e mais alta rentabilidade direta. (CDE IV, serviço gráfico do IBGE, apud Lessa, 1978 p. 158).

O documento do II PND deixava implícito que a expansão industrial ocorrida durante o milagre econômico, se bem que aumentara o produto global da economia, não garantiria a condição de potência vislumbrada pelos militares. O crescimento econômico liderado pela construção civil e pelo setor de bens de consumo duráveis, apesar de melhorar o produto quantitativamente, não gera grandes mudanças no seu aspecto qualitativo, mudanças estas necessárias para o Brasil tornar-se uma potência.

Neste ponto, a crise do petróleo foi providencial. A partir dela, o Estado poderia dar maior atenção às carências qualitativas resultantes do milagre e retomar o projeto nacional-desenvolvimentista sem fazer transparecer a noção de descontinuidade. As novas prioridades postas em prática pelo II PND podiam ser justificadas pelo advento da crise do petróleo, ou seja, a política governamental mudaria devido a mudanças na conjuntura internacional, e não devido a uma descontinuidade em relação ao governo anterior. O esforço por parte do governo, em tentar mostrar a continuidade em relação a seu antecessor, pode ser observada no trecho transcrito a seguir:

Os grandes êxitos alcançados e o espírito de unidade dos Governos da Revolução, mantido o respeito ao salutar rodízio de pessoas próprio do regime democrático, recomendam uma linha mestra de continuidade de idéias e planos para a ação governamental. Continuidade, todavia, não significa imobilismo. E, se temos forçosamente de nos adaptar àquelas novas circunstâncias externas, as quais representam sérios desafios, devemos não só aperfeiçoar os mecanismos institucionais de coordenação política de desenvolvimento e segurança, mas, por outro lado, atender a novos objetivos e a novas prioridades que decorra, naturalmente, do estágio de progresso mais elevado já alcançado pelo país. (Pronunciamento de 9 de março de 1974).

O motivo desta estratégia de comunicado governamental tinha por objetivo mostrar à sociedade que a justificativa para a mudança nas diretrizes do planejamento do Estado ao país, não se devia a mudanças de posições dentro do governo revolucionário, mas sim para equacionar as consequências dos aumentos de preços de derivados de petróleo causados por uma nova conjuntura internacional desfavorável.

Porém, os autores críticos aos II PND, entre eles Carlos Lessa, destacam que a crise que começava a dar seus primeiros sinais no fim de 1973, não poderia ser totalmente creditada a uma crise conjuntural devido ao choque provocado pela elevação dos preços do petróleo. Mas poderia ser principalmente creditada a uma crise estrutural, provocada pelo padrão de crescimento do período anterior e “apenas” agravada pelo choque do petróleo.

Assim, Lessa mostra que a estratégia de 1974 seria implementada independentemente do choque nos preços do petróleo e de *commodities* em geral no mercado internacional. O autor acredita que o Plano já estava sendo formulado durante o próprio milagre econômico por acreditar que este seria

insustentável a longo prazo. Desta forma, a crise mundial pelo aumento dos preços dos combustíveis apenas deu um maior grau de urgência à adoção do II PND, mas esteve longe de ser a principal causa de sua elaboração.

3.3 – A questão política relacionada à adoção do II PND

Lessa também lança críticas ao II PND em seu aspecto político. “O II PND é um exemplo do exercício de autoridade. Exercida com a convicção alimentada pela euforia do milagre. O discurso da nova Estratégia apresenta tudo o que é básico como acabado e pronto.” (Lessa, 1978, p.77).

O autor recrimina o fato de o Plano comunicar aos “não consultados em sua formulação”, a população, a necessidade de se fazer um último esforço para a conclusão da grande obra que resultaria no último passo para o desenvolvimento. As críticas continuam para o fato de o Plano delimitar os campos de atuação e atribuições de cada agente da sociedade. Exemplos nesse sentido são a imposição das políticas a serem adotadas pelos sindicatos que deveriam colaborar para o sucesso do regime e a advertência do Estado de que não aceitaria críticas a áreas consideradas privativas do Governo.

“Aos organismos intermediários que, nos mais variados setores de atividade, compõem todo o rico complexo da sociedade brasileira, não só lhes reconheceremos e garantiremos o pleno exercício dentro das limitações das limitações instituídas em lei, mas poderemos até aceitar-lhes a colaboração desinteressada, leal e nunca impositiva, ou mesmo incentivar e auxiliá-las em seus nobres e elevados propósitos, desde que julgados de benemerência e utilidade real ao país. O que não poderemos nem devemos outorgar, no resguardo da própria dignidade do Poder Federal, será intromissão, sempre indevida, em áreas de responsabilidade privativa do Governo, a crítica quando desabusada ou mentirosa, as pressões insistentes e descabidas que partam de quem não tem o mínimo de compromisso inerente ao *múnus público*”. (Pronunciamento de 19 de março de 1974. Grifos meus).

Outro caráter autoritário do governo Geisel foi a forte centralização realizada dentro do aparelho estatal. Com o discurso de que toda a ação deveria ser integrada, o presidente da república assumiu amplos poderes e todos os projetos, antes de serem aprovados, deveriam passar por sua aprovação.

“Toda ação de Governo é hoje necessariamente integrada (...) Essa realidade indiscutível exige máxima coesão da equipe ministerial (...) Não pode, nem deve haver compartimentações(...) Estou certo de contar com a total adesão dos Senhores Ministros a este processo de trabalho. De outra parte. Não lhes faltará, a qualquer tempo e em tudo que o requerer, a minha interferência coordenadora, exercida pessoalmente ou através de delegação. Em todos os casos assumirei

plena responsabilidade pela decisão final que, de direito, couber ao Presidente da República”
(Pronunciamento de 19 de março de 1974).

Lessa mostra, em tom crítico, a visão do governo de que a população não estaria preparada para exercer seu papel em uma sociedade democrática, mas sim que ela estaria sendo preparada para isto. Neste ponto o autor conclui que a visão do governo militar no controle do Estado é uma transposição da hierarquia militar de comandante/comandados para a relação Estado/sociedade. O Estado comanda e define os caminhos a serem seguidos e a sociedade os cumpre, sem qualquer tipo de contestação.

Intrinsecamente à relação que os militares viam entre Estado/sociedade o II PND era baseado em uma visão de que a situação socioeconômica era totalmente controlável. Assim, a adoção de suas propostas deveria ser realizada em um ambiente no qual os conflitos sociais deveriam ser ao máximo minimizados.

Daí surge a questão de qual seria a legitimidade do governo militar para ditar à sociedade que ponto deve ser buscado pela nação e quais os caminhos a serem seguidos para atingi-lo. O governo militar tenta validar-se com o argumento de que por se tratar de um país instável, sua ausência poderia fazer com que o mesmo não atingisse suas potencialidades. Já a questão da legitimidade era defendida através do “sucesso” do desempenho econômico obtido no período anterior.

Porém, é exatamente devido a esta falta de legitimidade do governo autoritária do período que, segundo Lessa, ganham forças as primeiras críticas quanto ao excesso de estatização. Para o autor, as posições contrárias à maior presença do Estado na economia que inicialmente eram motivadas por questões ideológicas, com o passar do tempo começaram a refletir a insatisfação da sociedade quanto ao manejo do Estado. “Do tema da estatização caminha-se para a crítica ao autoritarismo”. (Lessa, 1978 p. 137).

3.4 – Crítica à característica megalomaniaca do Plano

A primeira abordagem crítica é o questionamento quanto à própria viabilidade do Plano, por este ser considerado extremamente audacioso em relação aos seus objetivos, principalmente levando-se em consideração a conjuntura externa desfavorável e seus mecanismos de financiamento.

Carlos Lessa também concentra suas críticas sobre o que considera a onipotência, megalomania contida no Plano. Esta visão parte do objetivo contido no II PND de que a nação seria mobilizada para, crescendo rapidamente, mas sem superaquecimento, controlar a inflação e manter razoável equilíbrio

no balanço de pagamentos com alto nível de reservas, além de, simultaneamente, realizar as melhoras qualitativas referentes às mudanças no padrão de desenvolvimento brasileiro. Ademais, estavam contidas no documento de lançamento do Plano metas de realizar um grande programa de desenvolvimento social, modernização da agricultura, atenuação das desigualdades regionais, implantação de uma política de desenvolvimento urbano nas regiões metropolitanas e uma política de controle da poluição e proteção do meio ambiente.

O autor considera não ser uma tarefa simples realizar mudanças qualitativas, ao mesmo tempo em que se estabelecem metas quantitativas, mesmo estas sendo anunciadas como flexíveis a eventuais mudanças na conjuntura econômica.

Outra crítica referente à megalomania existente no Plano faz referência ao excesso de otimismo no estabelecimento de metas quantitativas para o aumento de produção e, por consequência de investimentos, de determinados setores da economia. Este exagero deve-se à irrealista suposição de que a economia continuaria crescendo às taxas obtidas durante o milagre.

Ademais, ao se fixar níveis irreais de produção como metas a serem obtidas nos anos posteriores, o Plano comete o erro de, assim que uma determinada meta não fosse atingida, gerar-se-ia um descrédito em relação às outras metas estipuladas, criando um maior clima de incerteza entre os investidores, gerando-se um círculo vicioso de queda no nível de investimento planejado.

Devido também ao excesso de otimismo na elaboração do Plano, Lessa observa uma divergência entre os investimentos planejados para o setor de transportes e de energia elétrica até o ano de 1976 e os investimentos previstos a partir desta data. Esta divergência resume-se no abismo existente entre as grandes ambições referentes a investimentos nestes setores no longo prazo e à timidez existente entre os anos de 1974-1976 que realizam apenas investimentos marginais nestes setores. Porém, a partir de 1976 o governo realiza uma autocritica a esta contradição e inicia-se, mesmo que com timidez, uma alteração nos padrões correntes através do aumento do montante de investimento destinado a estes setores.

O autor, crítico à estratégia de 1974, argumenta que é discutível se esta alteração da política de investimentos realizada em fins de 1976 teria tido resultado distinto, se colocada em prática em 1974 no início da implementação do Plano. Porém, o mesmo afirma que não resta dúvida quanto ao fato da austeridade na política de energia e transporte terem sido implantadas tarde demais, ainda mais pelo fato de o Brasil ter tomado medidas tímidas de contenção de demanda de petróleo em comparação a outros países.

Lessa acredita que a megalomania do Plano está no ponto de realizar todo o bloco de investimentos contidos no II PND em um curto espaço de tempo e o tamanho dos investimentos nele

contidos. Porém projetos como estes, da implementação de indústria de base devem ser construídos de “uma só tacada” por questões técnicas. Caso contrário podem surgir gargalos entre os setores a serem desenvolvidos, caso algum setor seja implementado antes que outro e o grande tamanho das plantas se dá pelo ganho de produtividade ocorrido pelas significativas economias de escala existentes nos setores escolhidos como prioritários pelo II PND.

3.5 – Críticas a instrumentos econômicos utilizados pelo II PND

3.5.1 – Críticas às políticas de fomento ao setor de bens de capital

Lessa inicia sua crítica aos instrumentos utilizados pelo Plano com o objetivo de viabilizar as propostas que nele estavam contidas, através dos incentivos adotados de financiamento ao setor de bens de capital. Ele cita como exemplo FRE adotado pelo BNDE que financiaria até 60% do investimento (até 80% no caso de equipamentos básicos) com prazo de carência de até 18 meses e de amortização de 15 anos com juros de 5% a 8% mais correção pela ORTN. Porém facilidades similares a esta já existiam no período anterior ao II PND e não eram suficientes, por si só, para impulsionar a indústria nacional de bens de capital.

Para o autor eram necessários maiores incentivos à indústria de bens de capital nacional para que esta se desenvolvesse no país. Tal fato deve-se às características deste setor na economia brasileira tais como: conservadorismo na ampliação de capacidade, incerteza quanto a encomendas realizadas por grandes empresas estatais e falta de domínio em tecnologias de ponta existentes em suas concorrentes internacionais.

Diante do fato de as primeiras medidas de incentivo ao fomento do setor não surtirem os efeitos planejados, o BNDE, em novembro de 1975, decidiu que para os projetos que fossem aprovados até o fim daquele ano, a correção monetária sobre o principal não excederia os 20%. Porém, esta medida não foi retroativa aos projetos aprovados nos anos anteriores, penalizando os empresários que prontamente atenderam ao “chamado governamental” e investiram em seus determinados setores. Dessa forma, futuros investimentos poderiam ser postergados à espera que novos incentivos fossem implementados.

Lessa mostra como o setor que havia sido escolhido pelo II PND para ser líder da revolução industrial proposta, o setor de bens de capital, transforma-se, após alguns anos, em um dos principais críticos à estratégia de 1974. A “ingratidão” desta indústria seria, para o autor em questão, uma

indicação inequívoca do fracasso da intenção contida no documento de lançamento do II PND de mudança do Padrão industrial brasileiro a favor deste setor.

Em fins de 1975 ainda permanecia a confiança da indústria de máquinas e equipamentos na estratégia do II PND. Porém, no início de 1976, inicia-se uma mudança no “estado d’alma” do setor. Os líderes das empresas do setor informaram ao governo que, sem novos incentivos, estariam com pequeno poder competitivo em concorrências internacionais.

A nosso juízo, em algum momento, ao longo de 1976, a estratégia foi submersa “envolvida” pelos crescentes problemas do nível tático. Não é fácil, contudo, precisar o momento em que objetivamente o II PND transformou-se em letra morta. Digo isso porque no nível apoloético das declarações oficiais continua vigente. (Lessa, 1978 p. 90).

A partir daí, o autor tenta entender os motivos pelos quais não foi possível implementar na economia brasileira uma articulação dinâmica entre a Empresa estatal e indústria de bens de capital, como estava proposto no Plano.

Ele ressalta que o setor em questão caracteriza-se por somente possibilitar uma lucratividade adequada com especializações das empresas que permitam a utilização de economias de escala adequadas à produção através de garantias de encomendas para médio e longo prazo.

Porém, é exatamente neste ponto que surge uma das principais críticas por parte dos empresários do setor de máquinas e equipamentos ao II PND. As empresas deste ramo reivindicavam a adoção de barreiras à entrada no setor para assim possibilitar uma maior especialização e um “tamanho ótimo” das empresas já instaladas. Entretanto, estas firmas viam a ausência de uma definição precisa na aprovação de novos investimentos que possibilitaria a obtenção de uma especialização por linha de produção.

Uma solução proposta pela ABDIB é que o governo deveria conceder cartas-patente às empresas produtoras de bens de capital, limitando a produção de cada uma, em função de sua especialidade comprovada, capacidade instalada, tradição e tecnologia de projetos, evitando assim uma concorrência predatória do setor que resultaria em consequências desastrosas para o desenvolvimento do mesmo.

Outras políticas requeridas pela ABDID não atendidas pelo governo federal são: maior amparo financeiro às indústrias de bens de capital sob encomenda em início de operação, de acordo com os prazos de maturação dos investimentos e redução dos custos de financiamentos do BNDE.

Os atrasos na condução de alguns programas de investimentos estatais também contribuíram para a estagnação dos projetos de ampliação de capacidade no setor de máquinas e equipamentos. Este

mecanismo dava-se pelo cancelamento ou adiamento das encomendas realizadas pelas estatais que seriam fundamentais para o dinamismo do setor produtor de bens de capital. Tal situação era reforçada pelo fato de as empresas do setor, que ainda não haviam ampliado sua capacidade como planejado pelo Plano, perceberem que aquelas que assim haviam feito, encontravam-se em crise devido à enorme capacidade ociosa criada e não ocupada, por conta dos atrasos nos programas de investimentos estatais.

O problema do cancelamento dos projetos de investimentos das estatais se acentuou ainda mais a partir de 1976. Isto se deve às políticas adotadas neste ano com objetivo de reduzir as importações oficiais, e, por consequência, diminuir o déficit em transações correntes brasileiro. Este freio nos investimentos públicos também foi um dos principais responsáveis pelo desaquecimento da economia a partir desta data e foi um marco de abandono à Estratégia de 1974.

A partir do segundo semestre do mesmo ano os investimentos também passaram a ser adiados com o objetivo de conter a inflação, pois esta começou a ser identificada como inflação de demanda. Assim, tentava-se combater a inflação através do desaquecimento da economia abandonando a meta de crescimento de 10% a.a. contida no programa do II PND. Com esta atitude de postergar os investimentos programados, criou-se um ambiente de incerteza onde os empresários não sabiam de que forma e, em quais programas, seriam efetuados os cortes. Dessa forma, os empresários dos diferentes setores de bens de capital não poderiam definir se deveriam continuar seus investimentos para atender as futuras demandas de estatais ou não, pois na maioria dos casos o governo era o único comprador, financiador, fornecedor e incentivador das empresas deste setor.

Para Lessa, o adiamento e cancelamento dos programas de investimentos pelos motivos acima citados resultaram, na prática, no abandono da Estratégia de 1974. Para o autor o Plano transforma-se em letra morta, apesar de no discurso oficial estes adiamentos dos programas de investimentos serem apenas uma revisão dos indicadores inicialmente propostos.

Mais um problema levantado pelos empresários era quanto ao custo do dinheiro, quando comparado à baixa rentabilidade dos investimentos. Para estes agentes, os incentivos que o governo concedia aos investidores em renda fixa do tipo ORTN e em cadernetas de poupança provocavam fortes desestímulos ao investimento produtivo. Esta política levava à distorção de as empresas aplicarem seus pequenos lucros em letras de renda fixa, ao invés de reinvestirem na produção.

Outra crítica realizada pelo professor Carlos Lessa em relação às políticas adotadas pelo II PND era de que os projetos estatais utilizavam um coeficiente de máquinas e equipamentos importados superior ao que seria conveniente em um contexto de fortalecimento da indústria de bens de capital nacional. Porém, neste ponto, o governo ficava refém dos organismos financeiros estrangeiros que, em

contrapartida a empréstimos concedidos, exigiam que **significante parcela dos investimentos fosse realizada com máquinas e equipamentos de um determinado país.**

3.5.2 – Críticas em relação à desvinculação de receitas realizada pelo II PND

Em 20 de maio de 1974 é constituído pelo CDE o Fundo Nacional de Desenvolvimento – FND. No Brasil, o pacto existente entre a sociedade e o Estado fez com que, desde a década de 40, ocorresse a vinculação entre recursos fiscais e programas setoriais. Porém, para alocação maior de recursos em áreas consideradas prioritárias pelo II PND fundiu-se todos os fundos setoriais em um único “Fundão”, no qual as subcontas continuariam mantidas. No entanto, as vinculações seriam decrescentes entre 1975/79 em 10 % ao ano totalizando uma desvinculação de 50% no final do período.

Com esta ação o governo central buscava uma maior flexibilidade na alocação de seus recursos, podendo assim canalizar uma maior parte destes a projetos considerados prioritários.

Porém, é importante frisar que esta foi uma atitude autoritária que desconsiderou todo o pacto que havia na relação entre Estado/sociedade. Esta havia conquistado estas vinculações orçamentárias a duras penas com o intuito de garantir recursos a áreas consideradas essenciais pela sociedade.

3.5.3 - Críticas a competições internas ocorridas dentro do próprio governo

Lessa critica em sua tese o excesso de órgãos criados com o objetivo de atenuar os desequilíbrios regionais e sociais existentes no país. O próprio autor admite que tais críticas não se devem a erros no planejamento dos referidos órgãos, mas sim, da falta de integração entre os mesmos. Isto ocorria segundo o autor devido aos ciúmes e competições existentes entre as agências que, teoricamente, deveriam realizar um trabalho integrado a fim de maximizar a utilização dos recursos disponíveis a tal objetivo.

3.5.4 - Crítica à política de preços das estatais

O raio de ação da empresa estatal, como acima já explicitado, era nos setores de alta relação capital/produto, praticando políticas de preços baixos quando atuando como supridoras de outros segmentos industriais transferindo lucros potenciais para empresas de outros setores. Dessa forma, as

empresas do governo obtinham uma baixa rentabilidade e buscavam ao máximo comprimir seus reajustes corretivos. Este fato era agravado pelo ambiente de inflação crescente existente no período.

Durante os anos de 1975 e 1976 o limite de aumento de preços das estatais ficou fixado em 20%. Esta medida, que tinha como objetivo conter a escalada da inflação, acabou por resultar em uma cadente rentabilidade das empresas estatais, prejudicando seus balanços e, por consequência, seus planos de investimento.

O atraso nos investimentos das estatais, pelo mecanismo já acima analisado, resultava em dificuldades no setor de bens de capital nacional, setor este que era de desenvolvimento prioritário na estratégia do II PND.

3.5.5 – Críticas em relação à política dos setores não prioritários

Os cortes nos programas de investimentos a partir de 1976 que tiveram como objetivos reverter o déficit em transações correntes e desaquecer a economia e, conseqüentemente a inflação, obedeceram a certo caráter seletivo.

O BNDE e todos os mecanismos de fomento ao investimento como, por exemplo, as concessões de financiamentos a juros subsidiados, restringiram suas políticas aos setores prioritários do II PND (setores de insumos básicos e de bens de capital nacional), deixando os setores não prioritários sem recursos a projetos de expansão de capacidade. Assim, constitui-se uma política que buscava fortalecer o primeiro em detrimento do segundo.

Pelo fato de as empresas dos setores não prioritários não estarem dispostas a realizarem novos investimentos naquele período por conta do desaquecimento da economia e da necessidade de se ocupar capacidade instalada criada no período anterior de expansão. Além disso, através da extinção dos financiamentos a novos projetos dos setores não prioritários, o governo estaria criando barreiras à entrada a possíveis novos competidores que poderiam aumentar a concorrência e, conseqüentemente, diminuiria a taxa de acumulação entre as empresas.

Dessa forma, a intenção governamental não se concretizou. Ao se fechar as portas dos bancos estatais as setores não prioritários o governo estava tomando, ao contrário do planejado, atitude a favor das empresas não prioritários do II PND.

Assim, a política governamental que buscava fortalecer os setores prioritários da estratégia de 1974 em detrimento dos não prioritários resultou em um aumento da lucratividade destes últimos enquanto a lucratividade dos primeiros foi comprimida pela fixação de limites de reajustes de tarifas e

preços de bens e serviços de produção pública abaixo da taxa de inflação. Por esta razão Lessa chega a dizer que “é bom não ser prioritário em tempos de II PND”.

3.5.6 – Críticas voltadas à política de capitalização da empresa nacional

O II PND tinha como objetivo dar condições de maior capitalização às empresas nacionais através do fortalecimento das fontes externas de capitais de riscos às empresas. Para isso, o governo adotou medidas perseguindo o fortalecimento do mercado acionário brasileiro, pois além de assim permitir melhores condições de financiamento às empresas, buscava-se também a multiplicação dos quadros de acionistas contribuindo para a “democratização do capital”.

Para Lessa, o II PND hipertrofiou as preocupações referentes ao papel do acionista minoritário e ao fortalecimento do mercado acionário, pois acreditava que a grande empresa nacional somente seria financeiramente viável se houvesse uma grande fonte de capitais de riscos, pois a capitalização das empresas nacionais constituía um dos seus principais problemas.

O II PND havia diagnosticado que o potencial acionista minoritário não investia grande parte de sua poupança em ações por se sentir desprotegido e ressabiado ante o mercado e a prática das sociedades anônimas. Baseado nesta análise, o governo tomou medidas que apontavam no sentido de dar maior proteção ao acionista minoritário e adotou políticas tributárias de incentivo à compra de ações por parte dos pequenos poupadores nacionais.

Porém, Lessa mostra que por seu ponto de vista o diagnóstico efetuado pelo governo Geisel estava incorreto. Para o autor, o II PND até acerta em perceber a existência de glóbulos de poupanças oriundas dos grupos superavitários, mas comete erro ao acreditar que estas poupanças são de propriedade do pequeno poupador. Esta tese formulada por Lessa pode ser facilmente comprovada pelo fato de o crescimento do período anterior, fortemente puxado pelo setor de bens duráveis, ter sido obtido através do endividamento da classe média. Assim, esta havia gasto mais do que sua renda corrente no período imediatamente anterior, não sendo, portanto, a possuidora dos glóbulos de poupanças existentes durante o II PND.

O autor crítico da estratégia de 1974 argumenta que caso o governo tivesse obtido sucesso em criar a figura do pequeno poupador através de campanhas de postergação do consumo, resultaria em uma grave crise econômica. Esta ocorreria pelo fato de o endividamento das famílias ter sido uma das bases do crescimento econômico do período anterior 1968-73.

Lessa também cita como grave erro da política estatal a contradição existente entre a política de juros, que assegurava a correção monetária mais taxas de juros positivas, e a intenção de destinar uma maior parcela da poupança nacional a investimentos em capitais de risco.

Esta política de juros, aliada à segurança institucional que os títulos de renda fixa gozavam, criava uma conjuntura totalmente favorável à canalização da poupança financeira existente em direção aos títulos que acompanhavam as taxas de juros reforçando o “banquete” que era oferecido ao circuito financeiro.

Na medida em que as empresas canalizavam seus recursos para a compra de títulos públicos, o governo via-se obrigado, para fazer frente à expansão no mercado de quase-moeda, a enxugar a liquidez neste mercado através do aumento das taxas de juros que acabava por reforçar este mecanismo criando-se um círculo vicioso.

3.6 – Críticas sobre o processo de endividamento externo ocorrido no período

O motivo do processo de crescimento do endividamento externo de um país pode ser dividido em dois diferentes componentes. O primeiro é o hiato de recursos reais, correspondente ao déficit no balanço de mercadorias e serviços não fatores (como por exemplo, fretes e seguros) deduzidos desse montante o investimento direto externo. O segundo corresponde ao saldo da balança de pagamentos de juros e demais pagamentos de fatores de produção (dividendos, *royalties*, entre outros).

O período em questão analisado neste trabalho, 1974-79, caracteriza-se por a economia brasileira apresentar sucessivos e grandes hiatos de recursos reais (importação de bens e serviços não fatores maior que a exportação de bens e serviços não fatores e entrada de investimento direto externo), tornando necessário ao país recorrer à poupança externa através do processo de endividamento para fechar as contas externas do país.

Agravando o fato acima citado, também ocorria a rolagem dos juros da dívida através de novos empréstimos contribuindo para o crescimento do passivo externo brasileiro fazendo com que a dívida externa brasileira se eleve-se de US\$ 14,8 bilhões em 1973 para US\$ 55,8 bilhões em 1979. (Tabela 1).

Os autores críticos à estratégia adotada em 1974 vêem este processo de endividamento externo como uma decorrência da adoção do II PND. A proposição por estes apresentada é que o Brasil se endividou excessivamente por causa dos grandes projetos de investimento, lançados no período 1974-79, sendo alguns destes projetos apresentando caráter faraônico e megalômano.

Tabela 1

Evolução da dívida externa em US\$ mi

1973	14.857
1974	20.032
1975	25.115
1976	32.145
1977	37.951
1978	52.187
1979	55.803

Fonte: Ipeadata

Os autores contrários à implementação do II PND seguem argumentando que o país em 1974 seguiu o caminho de não realizar o ajustamento e, por este motivo, o país teria crescido demais e por consequência se endividado em excesso. Neste grupo predomina a visão que enquanto os países desenvolvidos faziam até uma recessão, o governo brasileiro havia falhado em fazer o ajuste macroeconômico e mais especificamente o energético. Como consequência, o Estado se viu obrigado a recorrer ao endividamento externo, prática esta que teve que permanecer no governo posterior por conta dos projetos de investimentos ainda inacabados no momento da posse deste último.

Portanto, esta visão conclui que o Brasil em 1974 optara pelo caminho do financiamento dos crescentes déficits em conta corrente após o evento do choque do petróleo ao invés de ajustar o volume de suas importações através do desaquecimento da economia.

Seguindo esta linha de raciocínio é interessante separar a análise do financiamento das empresas estatais e do setor privado envolvido no projeto. Quanto às empresas estatais, verificou-se a restrição do acesso destas ao crédito interno e uma política de contenção tarifária, que visavam conter as pressões inflacionárias, e forçá-las ao endividamento externo, o que serviria para cobrir o “hiato de divisas” existentes na execução do plano. Iniciou-se com isso o processo de estatização da dívida externa. Já o setor privado foi financiado basicamente com créditos subsidiados de agências oficiais, entre as quais ganhou destaque o BNDES, que teve seu funding praticamente duplicado, com a transferência para este dos recursos do PIS-PASEP, antes administrados pela CEF.

A dívida externa cresceu rapidamente no período de 1974 a 1979. Nos dois primeiros anos, a entrada de recursos serviu para cobrir os déficits em transações correntes, já a partir de 1976 o país voltou a acumular reservas. A facilidade de obtenção de recursos externos está relacionada ao processo

de reciclagem dos petrodólares, isto é, aos superávits dos países da OPEP que, sem oportunidades de aplicação interna, retornavam ao sistema financeiro internacional. Como a demanda de crédito nos países desenvolvidos estava retraída, os países em desenvolvimento voltaram a ser vistos como clientes preferenciais.

Apesar da ampla liquidez internacional e da série de estímulos dados ao setor privado para captar recursos externos, tais como diferencial de taxas de juros, as estatais constituíram-se nos principais tomadores. O setor privado envolvido na captação fê-lo basicamente por movimentos especulativos: captar no exterior, aplicar em títulos públicos com garantia de liquidez, dada a “carta de recompra” e sem risco de perda cambial, com a possibilidade de *hedge*, que se tornaram fonte adicional de especulação.

Por último, esta linha crítica ao Plano completa que para a realização do II PND, foi necessário que o Estado fosse assumindo um passivo para manter o crescimento econômico, o funcionamento da economia e o programa de investimentos. Dados os níveis extremamente baixos das taxas de juros internacionais, o Estado era capaz de pagar os juros, porém correndo o risco de que qualquer alteração na estrutura das taxas de juros pudesse inviabilizar as condições de pagamento, principalmente tendo-se em vista a característica flutuante das taxas de juros dos empréstimos. A deterioração da capacidade de financiamento do Estado, que teria socializado todos os custos no período do II PND sem criar mecanismos adequados de financiamento, constituiu-se no grande problema enfrentado posteriormente pela economia brasileira devido ao advento do choque de juros provocados pelo FED em 1979, que aumentou substancialmente o custo dos serviços da dívida externa no início da década de 80 colocando o país em uma situação de grave restrição externa.

4 – ANÁLISE FAVORÁVEL AO II PND – ÊNFASE NO LIVRO DO PROFESSOR ANTÔNIO BARROS DE CASTRO: A ECONOMIA BRASILEIRA EM MARCHA FORÇADA

4.1 - Introdução

A tese central do trabalho do professor Barros de Castro, que será detalhadamente analisada neste capítulo, é a argumentação contrária às interpretações de que a melhora de importantes indicadores econômicos (Tabela 1) como a eliminação do déficit em transações correntes, o extraordinário crescimento do saldo comercial, a contenção do crescimento da dívida externa líquida e a melhora das reservas internacionais tenham sido resultados do ajustamento recessivo iniciado em 1981 e efetivamente executado em 1982.

Tabela 1

(UU\$ MILHÕES)

	1.982	1.983	1.984
Balança Comercial	780	6.473	13.068
Balanco em Transações Correntes	-14.755	-6.142	654
Dívida líquida	79.211	87.069	87.887
Reservas Internacionais Líquidas	-2.880	-3.296	4.243

Fonte: Barros de Castro, 1985, p. 14.

Para o autor em questão, a melhora dos indicadores externos brasileiros está intimamente ligada à Estratégia de 1974 que, ao invés de deter o crescimento como foi a opção da política econômica no início da década de 80, optou por direcioná-lo.

Seguindo esta linha de raciocínio, o II PND possibilitou a continuidade do crescimento por mais seis anos, sendo que este foi direcionado a determinados setores. Esta estratégia possibilitou que a economia brasileira possuísse já no início da década de 80 escalas e estruturas profundamente alteradas a partir do aparecimento dos frutos gerados pela safra dos projetos de 74. Emergia-se assim uma estrutura produtiva diferente da até então existente sendo o principal fator para se explicar as mudanças ocorridas entre as relações brasileiras com o exterior.

4.2 – Elo entre o II PND e a melhora do saldo comercial brasileiro na década de 80

Barros de Castro afirma que a hipótese tradicional garante que a política de ajustamento recessivo realizada em 1983 e 1984 foi um sucesso por possibilitar os resultados positivos na balança de pagamentos mostrados na tabela 1. A política recessiva adotada nos primeiros anos da década de 80 consistia em: restrição violenta do crédito bancário, redução do estoque real de moeda primária elevando-se a taxa de juros e gerando impactos negativos na compra de bens duráveis e na realização de investimentos, mudança na política salarial resultando na contração da folha salarial e por consequência a queda na demanda de bens de consumo, maxidesvalorização cambial e elevação real dos preços dos derivados de petróleo e da energia elétrica.

Porém o autor diz que há uma total falta de nexos entre as políticas de ajustamento adotadas e os resultados verificados no balanço de pagamentos. “E continuamos sem saber como a política de ajustamento explica o ajustamento externo realmente verificado”. (Barros de Castro, 1985, p22).

O professor acredita que para um melhor entendimento de como se deram as mudanças que resultaram no ajustamento externo ocorrido no país é importante perceber que este processo se deu de forma diferente da planejada pelo governo e também de forma distinta da ocorrida em outros países.

Sua argumentação é que já no ano de 1982 as importações brasileiras estavam em um nível em que parecia não haver espaço para novos cortes, pois ao contrário dos outros países latino-americanos, as importações brasileiras já haviam se reduzido significativamente entre 1974 e 1982. Ademais, neste último ano, 78% das importações brasileiras eram constituídas de combustíveis, lubrificantes e matérias-primas.

Mesmo assim, as importações brasileiras apresentaram uma nova queda de 33% entre 1982 e 1984, dado este ainda mais relevante considerando-se a elevação de 7% ocorrida na atividade industrial neste último ano.

O autor explica este fenômeno dividindo a pauta de importações brasileiras em dois grupos de produtos. O primeiro é composto por produtos cujas importações entre 1981 e 1984 apresentaram forte queda sendo esta queda, para alguns destes produtos, até mesmo seguida pelo início de suas exportações. Já o segundo grupo é constituído por produtos que suas importações acompanham o movimento do nível agregado de atividades da economia como consumo e investimento. Portanto, a melhora ocorrida na balança comercial brasileira e, em consequência, no saldo de transações correntes brasileiro, se deve à mudança no comportamento do comércio exterior dos produtos pertencentes ao primeiro grupo.

É neste ponto que a tese de Barros de Castro se difere em relação a hipótese convencional. Este autor mostra que o primeiro grupo de produtos engloba os setores de metais não-ferrosos, produtos químicos, papel e celulose, fertilizantes, produtos siderúrgicos e bens de capital, ou seja, aqueles que foram objetos de grandes programas apoiados pelo II PND.

Em 1984 o país obtém um superávit comercial de US\$ 13 bilhões muito mais por conta da queda das importações do que pelo aumento das exportações. Enquanto neste ano as exportações voltam à sua linha de tendência de crescimento histórico, o comportamento das importações é distinto. Estas vêm apresentando sucessivas quedas até mesmo em anos de retomada do crescimento econômico. Dessa forma, o surgimento dos enormes saldos comerciais não pode ser explicado pela política de ajustamento recessivo, mas sim à adoção da estratégia do II PND dez anos antes.

4.3 – Ajustamento X financiamento

No ano de 1974, a economia brasileira se depara com um enorme déficit em suas transações correntes. Este déficit se deveu principalmente pelo resultado negativo da balança comercial de US\$ 4,7 bilhões, que foi fortemente influenciado pelo choque do petróleo e pelo aumento de preço de outras *commodities* no mercado internacional.

Esta conjuntura internacional desfavorável fez com que o país entrasse em um período de restrição externa, na qual necessitaria tomar medidas para a reversão deste quadro.

Em casos como este, a teoria econômica convencional recomenda dois diferentes tipos de respostas: o financiamento ou o ajustamento.

A primeira consiste em evitar sacrifícios para que a economia se adapte às novas circunstâncias. Para isto seria necessário que o país que esta opção escolhesse, tomasse créditos externos a fim de financiar seus déficits em transações correntes. Claro que esta opção só é possível de ser tomada quando houver oferta de financiamento no mercado internacional.

Esta opção é normalmente recomendada nos casos em que o déficit em transações é visto como passageiro e não repetitivo não sendo necessário, portanto, tomar medidas de realocação dos recursos no interior da economia.

Já o ajustamento, consiste na utilização das políticas monetária e fiscal para o desaquecimento da economia e, por consequência, queda do nível de importações. Outra ferramenta que também pode ser utilizado por uma política de ajustamento é a desvalorização cambial que tende a reforçar os desincentivos à importação, contribuindo para a mudança na composição do gasto.

Muitos países que também passavam por problemas de restrição externa em 1974 por conta do choque do petróleo adotaram a política de ajustamento recessivo, diminuindo assim o ritmo de crescimento de suas economias e por consequência de suas importações.

Uma tese bastante difundida é que o governo, para fazer frente aos problemas das contas externas nacionais, preferiu adotar a estratégia do financiamento para evitar os sacrifícios de uma recessão, opção esta que seria possibilitada pela existência de fundos internacionais, provenientes principalmente dos países da OPEP, dispostos a financiar o déficit brasileiro.

A conclusão dos adeptos desta teoria é que o país por ter recusado a realização de um ajustamento recessivo entre 1974 e 1979, fora obrigado a adotar no início dos anos 80 um ajuste tardio e desnecessariamente penoso.

Este é um grande ponto de divergência entre esta visão convencional acima mostrada e a do autor Barros de Castro. Para este, apesar do fato de o governo ter se negado a frear o crescimento e o país ter tomado vultosos empréstimos externos na conjuntura pós-choque para financiar seu déficit de transações correntes, a decisão tomada em 1974 foi totalmente distinta da pregada pela teoria convencional.

Para Barros de Castro, a resposta brasileira ao desequilíbrio externo de 1974 surge como aquilo que deverá adaptar o país às novas condições internacionais, assegurando assim, sua transição ao estágio superior de desenvolvimento. A nova estratégia adotada visava desenvolver internamente o setor produtor de insumos básicos e de bens de capital. Ou seja, este autor, é contrário à tese de que a opção brasileira foi ter recorrido a empréstimos externos escolhendo a via do financiamento e adiando assim a solução de seus problemas. Barros de Castro afirma que o que ocorreu foi o contrário, ao invés de adiar a solução dos problemas, a opção do governo brasileiro foi atacá-los pela raiz. Seria assim uma solução duradoura, e não apenas transitória para fazer frente ao contexto da crise do petróleo.

Esta opção não era partidária da visão que a crise do petróleo seria algo passageiro, pois buscava a reestruturação do aparelho produtivo brasileiro e a reconversão da base energética do país. Ademais, o programa econômico lançado em 1974 partia da premissa de que o grave desequilíbrio que afetava o balanço de pagamentos do país naquele momento era de origem estrutural e que uma recessão seria uma atitude inócua para controlá-lo, pois com uma futura retomada do crescimento, o estrangulamento externo reapareceria.

Dessa forma, Barros de Castro diz que a atitude tomada pelo governo brasileiro não se encaixa em nenhuma das duas respostas convencionais, financiamento ou ajustamento. A resposta brasileira teria sido segundo o autor:

A resposta brasileira, acredito, não pode ser reduzida a qualquer dos termos da dicotomia convencional. Optou-se aqui por uma autêntica transformação: da economia e do seu relacionamento com o exterior. Frente a esta opção, o “financiamento”, propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia. (Barros de Castro, 1985, p. 34).

E completa:

[...] enquanto o ajustamento convencional recorre em maior ou menor medida às políticas do manejo do gasto interno (nível e composição), a solução aqui adotada agia direta e preferencialmente sobre a formação de capital. (Barros de Castro, 1985, p. 34).

Este autor explica que a estratégia adotada em 74 não implicava em postergar os problemas, mas as soluções é que ficariam adiadas por conta dos prazos técnicos de maturação dos investimentos. Por supor que o mundo entrava em uma fase de turbulência econômica, o II PND adota a tática de enfrentá-la com a redução da dependência externa do país.

4.4 – A racionalidade econômica do II PND

Esta estratégia brasileira adotada seria baseada em uma alta dose de racionalidade econômica, pois em 1974 encontravam-se em curso diversos programas de investimentos no meio do caminho ou em fase de conclusão provenientes da “safra do milagre”. Caso o governo naquele momento adotasse a política de ajustamento recessivo, este bloco de investimentos em curso poderia ser em grande parte abandonado levando a economia a uma reversão conjuntural que poderia levá-la a uma crise de grandes proporções.

Dessa forma, o bloco de investimentos anunciados pelo II PND destinado a substituir importações e ao mesmo tempo criar novas frentes de exportações transformando a estrutura produtiva, além de gerar os resultados positivos no saldo de transações correntes brasileiro, também contribuiria para dar continuidade aos investimentos já iniciados. Assim, evitar-se-ia uma mudança da conjuntura da economia brasileira levando-a a consequências imprevisíveis.

Para manter o clima favorável aos investimentos, as empresas estatais assumiram o papel decisivo na reestruturação do aparelho produtivo do país, pois se entendia que se este papel fosse delegado ao setor privado, o clima crescente de incerteza da economia nacional e internacional faria com que estes projetos de investimentos não saíssem do papel.

Barros de Castro é contrário à tese do professor Calos Lessa que quem em algum momento dentro de 1976 o Plano tenha virado “letra morta”. Para o primeiro, em 1976, mesmo sob uma tempestade de críticas, os projetos prioritários contidos no II PND foram mantidos e alguns até reforçados. Além disso, o Plano também abortou uma reversão cíclica que era anunciada em 1974 garantindo razoáveis taxas de crescimento até o fim da década. Ademais, por ter realizado transformações irreversíveis na estrutura produtiva do país, sua influência projetou-se sobre as políticas adotadas pelos governos posteriores.

4.5 – Ressalvas feitas pelo autor em relação ao II PND

Uma ressalva crítica que o professor Castro faz em relação ao II PND é em relação à estratégia de distribuição de renda existente no Plano, pois segundo este autor o Plano não conseguiu melhorar consideravelmente as condições de vida da camada mais pobre da população.

O choque do petróleo, a explosão das taxas de juros internacionais e queda dos preços dos principais produtos exportados do país fizeram com que a capacidade de importar do Brasil caísse 32 % de 1978 para 1979. Em um cenário como este descrito, o autor afirma que juntamente com o II PND também deveriam ser tomadas medidas tais como: racionamento do consumo de combustíveis, controle das importações por empresas (medida que somente veio a ser tomada em 1980), uma política mais forte de fomento às exportações e adoção de uma política industrial que impusesse limites para o consumo de energia elétrica de determinados produtos e processos.

4.6 – Os “frutos do II PND”

Os grandes projetos de investimento programados pelo II PND só começam a gerar seus reais efeitos sobre a balança comercial brasileira nos primeiros anos da década de 80. Este hiato temporal se deve aos longos prazos de maturação dos mesmos.

Ou seja, estes programas não poderiam começar a gerar seus resultados positivos em momento mais oportuno, pois a capacidade de importar brasileira já vinha caindo ano a ano e o segundo choque do petróleo fez com que seu preço subisse ainda mais. Por estes motivos, o estrangulamento externo que os resultados dos programas setoriais viriam a aliviar era ainda mais grave do que existente no país no momento de adoção do Plano.

Além disso, a política de diminuição da dependência do petróleo dando-se maior ênfase na geração de energia por hidroelétricas resultou na geração de novas vantagens comparativas para o país. Esta vantagem se concentrava na fabricação de produtos intensivos em energia elétrica como o alumínio, possibilitando a conquista de espaço para novos produtos brasileiros no mercado externo.

Para se ter uma idéia do volume de divisas poupadas pelo Brasil nos anos em que os grandes projetos do II PND começaram a gerar seus resultados, o professor Barros de Castro criou uma metodologia. Esta consiste em enumerar para diferentes segmentos de produtos os ganhos provenientes da substituição de importação e exportações adicionais geradas pelas novas plantas construídas. A soma destes dois itens é classificada pelo autor como os ganhos de divisas dos programas setoriais do II PND. Os números resultantes desta metodologia estão ilustrados na tabela 2.

Tabela 2

Ganhos de divisas dos programas setoriais - em US\$ milhões

	Petróleo	Metais Não- Ferrosos	Papel e Celulose	Produtos Siderúrgicos	Fertilizantes	Produtos Químicos	Total
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

Fonte: Barros de Castro, 1985, p. 59.

Como pode ser observado na tabela acima, a economia de divisas gerada pelo início da atividade dos investimentos realizados pela estratégia de 74 foi de US\$ 18,7 bilhões no período de 1981-84. Este resultado positivo foi extremamente importante naquele momento, pois, como já dito, o país passava por uma grave situação de estrangulamento externo.

O elevado montante acima citado de economia de divisas foi calculado sem levar-se em consideração a economia realizada pela substituição de importações no setor de bens de capital. Se esta fosse levada em consideração, o resultado mencionado seria ainda maior.

É de extrema importância ressaltar que caso não houvesse a contribuição na balança comercial dos resultados provenientes dos investimentos realizados pelo II PND, o Brasil seria forçado no início de década de 80 a realizar uma maior compressão das importações através de outros instrumentos. Estes seriam principalmente a desvalorização cambial e, devido à inelasticidade das importações brasileiras no período, queda no nível da renda interna gerando elevados custos sociais à população.

Conclui-se, portanto, que os ganhos de divisas gerados pelo início de atividade dos programas da estratégia de 74 foram decisivos para evitar que a economia brasileira entrasse em um verdadeiro colapso no início dos anos 80, pois somente a retração verificada em 1983 havia sido suficiente para levar muitas empresas à falência.

Outra vantagem do processo de industrialização levado adiante pelo II PND era não estimular o aumento de importações em outros setores, ao contrário daquela realizada na década de 50. Isto ocorria pelo fato de os setores prioritários da estratégia de 74 concentrarem-se em insumos básicos e bens de capital, e, estes, encontrarem-se nos primeiros estágios da produção praticamente somente tendo encadeamento a jusante. Somado a isto está o fato que a indústria de bens de capital estava programada para atender as demandas provenientes dos setores de insumos básicos.

Ou seja, por razões técnicas dos setores escolhidos para o processo de substituição de importação da década de 70, não se deflagra um novo processo de aumento de importações. Assim sendo, pode-se dizer que o ganho de divisas proveniente do II PND se faz de “uma vez por todas”.

A melhora no saldo comercial brasileiro nos primeiros anos da década de 80 se dá por conta das novas características adquiridas pela economia e não pela compressão das importações como aconteceu em outros países latino-americanos. Esta tese pode ser comprovada pelo fato de no Brasil, ao contrário dos outros países, ter mantido este superávit nos anos em que a economia começava a retornar à sua trajetória de crescimento.

O autor também mostra que esta nova situação da economia brasileira permitiu que esta obtivesse grandes saldos comerciais mesmo operando em um alto nível de utilização da capacidade instalada, sendo que no período anterior, estes saldos positivos somente eram obtidos quando a economia operava com considerável nível de capacidade ociosa.

Barros de Castro rebate a idéia de que os programas do II PND eram exagerados ou megalomaniacos afirmando que o processo de industrialização nos países de desenvolvimento tardio se dá pela implantação de grandes blocos de atividades devido a questões de complementaridade entre os setores, tamanho ótimo de escala e questões técnicas de cadeias de produção como ocorre notoriamente no caso da indústria petroquímica.

Por alterar o funcionamento da economia e a direção de seu crescimento, estes blocos não podem ser avaliados pelo quadro existente na economia antes de sua implementação, pois se assim o forem, serão considerados exagerados e extravagantes.

Ademais, sua implementação pode gerar efeitos desencadeadores no próprio ou nos demais setores constituindo, após certo prazo de assimilação, em características de uma nova realidade.

Conclui-se assim que a investida transformadora inicial pode se justificar no decorrer do tempo após seu amadurecimento e a partir de geração de seus primeiros resultados positivos.

4.7 – O papel histórico do II PND no processo de industrialização brasileira

O desenvolvimento industrial no Brasil a partir da década de 30 até 1973 se deu de forma muito rápida, porém, este estava limitado a certos setores. Este fato diferenciava o processo existente no Brasil dos ocorridos nos países desenvolvidos.

Isto se devia por não ter se desenvolvido no Brasil setores somente existentes nos países onde há uma estrutura industrial completa e moderna. Em nosso país, o crescimento industrial sempre foi puxado pelos setores de bens de consumo, sendo eles duráveis ou não, existindo uma completa atrofia dos setores de indústria de base (insumos básicos) e bens de capital.

Esta estrutura industrial existente no país se caracterizava por ser tecnologicamente passiva e seu crescimento sempre gerar um gasto de divisas para o exterior, seja na compra de bens de capital no caso de um investimento, ou em uma maior compra de insumos para um aumento de produção.

Por mais rápido e dinâmico que tenha sido o crescimento até 1973, o seu padrão não se alterava e apenas reforçava as características do crescimento industrial brasileiro acima citadas.

Os setores industriais deficientes no Brasil consistiam naqueles que a CEPAL havia denominado de “etapa difícil do processo de industrialização”. Estes setores se caracterizam por apresentar longo prazo de maturação, alta densidade tecnológica, baixo retorno, elevado risco, exigir grandes tamanhos de planta por possuírem grande economia de escala e necessitarem grande acumulação de capital para sua implantação.

Pelas características acima apontadas, o capital nativo dos países e as empresas estrangeiras neles instalados nunca tiveram condições e intenções de implantá-los em países de menor grau de desenvolvimento como o Brasil.

É levando estes fatores em consideração que o II PND assume para a empresa estatal o papel de direcionar o crescimento industrial brasileiro na segunda metade da década de 70 e colocar o Brasil entre os países que passaram pela “etapa difícil do processo de industrialização”.

Assim, o país entra no rol das nações que possuem uma estrutura industrial moderna e completa podendo dessa forma se inserir de uma melhor forma no cenário internacional e entrar na competição por oferta de produtos que antes somente poderiam ser oferecidos pelos países com maior nível de desenvolvimento.

O autor argumenta que a avanço iniciado em 1974 além de permitir consideráveis taxas de crescimento por mais cinco anos, se estendeu durante os primeiros anos da década de 80 não afetando a economia somente de forma quantitativa, mas também reformulando-a qualitativamente, ou seja, colocando-a em um novo patamar de desenvolvimento e de competitividade internacional.

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

Portanto é importante ressaltar o papel que o II PND teve na formação de um parque industrial competitivo, moderno e completo fazendo com que o país superasse suas deficiências estruturais através da construção de um parque industrial fortemente integrado.

5 – CONCLUSÕES A PARTIR DO DEBATE EXPLICITADO EM TORNO DO II PND E DE DADOS EMPÍRICOS

5.1 - Pontos convergentes entre os dois lados do debate

Apesar de todo o antagonismo já explicitado sobre as visões a favor e contrárias à adoção do II PND, há pontos em que estes dois diferentes pontos de vista convergem.

O primeiro ponto de convergência é quanto ao diagnóstico referente aos motivos que levavam a economia brasileira a dar sinais de reversão de seus níveis de crescimento em 1974, pois tanto os defensores quanto os críticos da estratégia de 74 concordam que o padrão de crescimento experimentado pela economia brasileira entre 1968-73 havia se esgotado. Além disso, convergem sobre o argumento que os elevados níveis de crescimento observados no milagre foram incapazes de atenuar os problemas de desigualdade social existente no país.

Outra visão comum das duas correntes do debate é que a situação delicada em que se encontrava a economia brasileira em 1974 havia sido apenas agravada pelos efeitos do choque do petróleo. O ponto central da reversão cíclica que se anunciava era devido à característica do padrão de crescimento do período anterior que gerava uma deficiente estrutura produtiva por apresentar um setor produtor de insumos e de bens de capital que não eram capazes de atender às necessidades do país, fazendo com que a economia brasileira fosse fortemente dependente das importações desses produtos, aumentando a vulnerabilidade externa do mesmo.

Ou seja, o diagnóstico realizado pelo II PND das deficiências da estrutura produtiva brasileira é aprovado tanto por defensores quanto por críticos do Plano, estes são contrários à sua adoção por considerá-lo extremamente extravagante e megalomaniaco para a conjuntura internacional da época.

Por último, vale a pena ressaltar que ambos os autores apresentados neste trabalho, Carlos Lessa e Antônio Barros de Castro, independentemente da visão favorável ou contrária no âmbito econômico, ambos são contrários ao regime político autoritário existente no país no momento de adoção do Plano.

5.2 – Conclusões sobre a questão do endividamento externo durante o II PND

Os sucessivos déficits nas transações correntes foram causados por desequilíbrios nos saldos comerciais. Estes foram causados por grandes elevações do valor das importações, maior do que o crescimento do valor das exportações que até apresentou uma taxa de crescimento razoável no período

(146% entre 1973 e 1979). (Tabela 1). À medida que o endividamento externa crescia por conta do hiato de recursos reais, o estoque da dívida externa aumentava fazendo com que o pagamento dos juros desta d

Portanto, o hiato de recursos reais que sofreu a economia brasileira e, por consequência, o aumento do endividamento externo para financiá-lo teve como principal motivo a grande elevação dos valores das importações e não a queda das exportações, e, por esta razão, o movimento das importações brasileiras no período deve ser melhor analisado.

Se os sucessivos déficits comerciais e, por consequência, o endividamento externo tivesse sido realmente causado pelos grandes projetos de investimentos do II PND, este movimento seria refletido na conta de bens de capital, já que os investimentos são constituídos basicamente de bens de capital e obras civis, e estas não dependem de importações.

No entanto, o valor das importações de bens de capital variou apenas de US\$ 2,198 bilhões em 1974 para US\$ 2,25 bilhões em 1979, crescimento este acumulado de somente 2% durante os anos de vigência do Plano. Já o valor das importações totais no ano exatamente anterior à adoção do II PND foi de US\$ 6,2 US\$ bi e no seu último ano as importações totais já totalizavam US\$ 18,1 bi com crescimento de 192% no período 1973-79. (Tabela 1).

Portanto, as importações de bens de capital decorrentes dos projetos de investimento do II PND não podem ser responsabilizadas pelo aumento de importações totais verificadas no período que causaram o grave desequilíbrio externo do país. Isto se deve ao fato de apenas metade do volume investido nos grandes projetos, em média, ser destinada a compra de equipamentos e a outra metade ser gasta em obras civis. Como no final do governo Geisel a importação de máquinas e equipamentos representavam 20% do total utilizado, isto significava que somente 10% do volume de recursos direcionados aos aos investimentos eram canalizados para a compra de bens de capital do exterior. Ou

Tabela 1

Valores do comércio exterior brasileiro em US\$ mi

	Exportações	Variação (%)	Importações Totais	Variação (%)	Importações de Bens de Capital	Variação (%)
1973	6.199	55	6.192	46	- ¹	-
1974	7.951	28	12.641	104	2.198	-
1975	8.670	9	12.210	-3	2.646	20
1976	10.128	17	12.383	1	2.282	-14
1977	12.120	20	12.023	-3	1.864	-18
1978	12.659	4	13.683	14	2.219	19
1979	15.244	20	18.084	32	2.249	1
Acumulado	72.972	146	87.217	192	13.458	2

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

¹ Dado somente disponível a partir do ano de 1974.

seja, os gastos necessários em dólares para a realização desses projetos eram relativamente baixos.

Os empréstimos externos contraídos para o financiamento dos grandes projetos correspondiam aos gastos globais do investimento, e não apenas seus gastos em dólares, ou seja, o contratante daquele empréstimo tinha a obrigação de gastar aquele valor total no projeto, mas como 90% desses gastos era em cruzeiros, a empresa executora do investimento recebia da autoridade monetária 10% do valor total do empréstimo em dólares e os 90% restantes eram recebidos pela quantidade de cruzeiros equivalentes. Dessa forma, os 90% do empréstimo em dólares não utilizados diretamente no investimento, destinava-se a financiar o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos que foi fortemente influenciado pelos choques do petróleo em 1973 e 1979 (Tabela 2) e, a partir de 1976, para compor as reservas internacionais do país. (Tabela 3).

Tabela 2

Déficit em transações correntes brasileiras em US\$ mi	
1973	-2.085
1974	-7.504
1975	-6.999
1976	-6.426
1977	-4.826
1978	-6.983
1979	-10.708

Fonte: Ipeadata

Tabela 3

Reservas internacionais brasileiras em US\$ mi	
1973	6.360
1974	5.213
1975	3.984
1976	6.488
1977	7.192
1978	11.827
1979	8.967

Fonte: Ipeadata

Os elevados déficits em transações correntes observados na tabela 2 devem-se principalmente ao saldo comercial negativo da conta de petróleo e derivados que passou de um déficit de US\$ 700

milhões em 1973 para US\$ 4,1 bilhões em 1978 e ao aumento do déficit de matérias-primas que passa de US\$ 2,2 bilhões em 1973 para US\$ 5 bilhões em 1978.

Outro ponto que agravava a situação externa do país era que à medida que o endividamento externo crescia por conta dos sucessivos déficits no saldo de transações correntes, a conta de pagamento de juros aumentava na mesma proporção. Esta salta de US\$ 500 milhões em 1973 para US\$ 2,7 bilhões em 1978.

Portanto, conclui-se que o processo de endividamento externo ocorrido no Brasil na década de 70, não esteve intimamente ligado aos programas de investimentos propostos pelo II PND como pregam os autores contrários à estratégia de 74. Os fatos acima apresentados mostram que a busca por poupança externa através do endividamento ocorreu para manter em elevado ritmo de atividade a estrutura econômica existente naquele período. Esta se caracterizava por ser fortemente dependente de importações de insumos e bens de capital e, como argumentou Barros de Castro, o Plano planejava solucionar este problema atacando-os diretamente suas causas.

Desta forma, a conclusão básica a tirar é a seguinte: mesmo que o Brasil não houvesse executado os grandes programas de investimentos, mas se tivesse procurado – como procurou – manter em razoável funcionamento a estrutura industrial e urbana que havia sido construída, o endividamento teria ocorrido. (Velloso, 1986, p. 229).

5.3 – Conclusões sobre o debate ajustamento X financiamento

As evidências deixam claro que o caminho tomado pela economia brasileira a partir de 1974 não foi o de somente buscar o financiamento externo para o fechamento de seu balanço de pagamentos. A opção adotada pelo governo naquele momento foi a de ajustar a mesma frente aos desequilíbrios que começaram a ganhar força nas contas externas do país naquele momento.

Como já demonstrado no presente trabalho, o ajustamento adotado pelo governo brasileiro não partia da idéia de colocar a economia em recessão como fizeram os países desenvolvidos. O governo rejeitou esta estratégia adotada por várias nações naquele momento porque acreditava que a redução do déficit nas transações correntes não deveria ser realizada através redução do PIB e do nível de emprego prejudicando as camadas mais pobres da população. Ademais, o desequilíbrio estrutural persistiria e, a medida que a economia voltasse a retomar elevados níveis de crescimento no futuro, o déficit nas contas externas do país retornaria.

Portanto, conclui-se que se a estratégia de ajuste recessivo fosse implementada, as contas externas até melhorariam, mas a estrutura industrial do país não permitiria que o mesmo obtivesse sustentáveis taxas de crescimento nos anos seguintes por conta do estrangulamento externo.

A estratégia de 74 consistia sim no ajustamento econômico do país, porém no ajustamento conforme definido pelo Instituto Atlântico: “O ajustamento consiste no processo de procura de alternativa que permita o recondicionamento da economia à nova situação, com vistas a ser capaz de continuar crescendo de forma auto-sustentável”.

Assim, como já mostrado, o II PND procurou concentrar seus projetos nos setores estruturalmente deficitários do balanço comercial brasileiro, notadamente insumos básicos e bens de capital, possibilitando que a economia continuasse com consideráveis taxas de crescimento, embora em menor ritmo do que o período anterior para desacelerar o ritmo de crescimento das importações.

A lógica por trás da estratégia do Plano é que à medida que os grandes projetos fossem entrando em operação levando o Brasil a apresentar sucessivos superávits comerciais, a economia brasileira poderia manter sua elevada taxa de crescimento sem ser tomada por sucessivos estrangulamentos externos.

Sob a ótica do resultado comercial brasileiro, é inegável que o II PND obteve sucesso. A partir de 1981, quando começaram a dar seus primeiros frutos por conta de seus elevados prazos de maturação, os grandes programas de investimentos do II PND possibilitaram à economia brasileira reverter os sucessivos déficits que apresentara em praticamente toda a década de 70. Os seguidos e elevados superávits alcançados durante quase toda a década de 80 resistiram até mesmo a anos de forte crescimento da economia como em 1985 e 1986 e à abertura comercial realizada pelo governo Collor no início dos anos 90, sendo somente revertido este quadro em 1995 por conta da forte valorização cambial propiciada pelo Plano Real no ano anterior. (Tabela 4).

Neste ponto, é importante frisar que os autores que fizeram suas críticas ao Plano concomitantemente à sua implementação, entre eles Carlos Lessa, não tinham em mente as mudanças no saldo de transações correntes ocorridas na década de 80 propiciadas pelos grandes projetos da estratégia de 74.

O sucesso das contas externas não foi repetido em relação ao crescimento econômico. Apesar de o plano ter sustentado consideráveis taxas de elevação do PIB durante sua implementação, estas taxas não foram mantidas durante a década de 80. Neste ponto é importante ressaltar a influência da crise da dívida sofrida pelos países em desenvolvimento na década de 80, entre eles o Brasil.

No caso brasileiro, esta crise foi provocada pelo forte endividamento externo existente, já comentado no tópico anterior, e teve como estopim o choque de juros provocados pelo banco central

americano em 1979, pois grande parte da dívida externa do país naquele momento era composta por papéis com taxas de juros flutuantes..

É neste ponto que reside a principal controvérsia sobre o II PND. Para os autores que defendem que o processo de endividamento externo fora uma decorrência direta da estratégia de 74, a crise da dívida dos anos 80 e os anos de recessão nada mais seriam que uma infeliz consequência direta do Plano.

Já pelo lado contrário, os autores que argumentam que o processo de endividamento externo tenha ocorrido devido à estrutura produtiva existente de dependência de importação de insumos básicos

Tabela 4

Saldo comercial brasileiro em US\$ mi			
1973	7	1984	13.090
1974	-4.690	1985	12.486
1975	-3.540	1986	8.304
1976	-2.255	1987	11.173
1977	97	1988	19.184
1978	-1.024	1989	16.119
1979	-2.839	1990	10.752
1980	-2.823	1991	10.580
1981	1.202	1992	15.239
1982	780	1993	13.299
1983	6.470	1994	10.466

Fonte: Ipeadata.

e bens de capital, o II PND foi no sentido de reverter este processo de endividamento em curso e, além disso, aliviar o processo de pagamento dos serviços da dívida já contraída através dos sucessivos superávits comerciais alcançados na década posterior a adoção do Plano.

Outro ponto importante a destacar é que os elaboradores do II PND durante sua formulação no início dos anos 70, não tinham como prever a ocorrência dos dois choques do petróleo ocorridos, 1974 e 1979, e menos ainda o choque de juros também ocorrido em 1979.

Para finalizar, as tabelas 5 e 6 demonstram que os setores que mais contribuíram para a melhora do saldo comercial brasileiro a partir de 1974, porém de forma mais acelerada somente na década de 80, foram exatamente os segmentos considerados como prioritários pelo II PND, com a exceção de petróleo e derivados que apresenta um aumento do déficit pelo aumento de preços no mercado internacional e aumento do consumo. Fato este pelo longo tempo necessário desde a prospecção de um campo de petróleo e o início de sua operação.

Tabela 5

Estrutura do saldo comercial, por setores: em US\$ mi

Segmento de produto	1974			1978		
	Importações	Exportações	Saldo	Importações	Exportações	Saldo
Bens de Consumo	972	4385	3413	1130	7237	6107
Matérias-Primas Não Petróleo	5671	2928	-2743	4769	3720	-1049
Insumos Básicos	3144	254	-2890	1709	677	-1032
Bens de Capital	3119	527	-2592	3508	1507	-2001
Petróleo e Derivados	2879	110	-2769	4232	195	-4037
TOTAL	12641	7950	-4691	13639	12659	-980

Fonte: Velloso, 1986, p. 248.

Tabela 6

Estrutura do saldo comercial, por setores: em US\$ mi

	1979			1981			1984		
	Importações	Exportações	Saldo	Importações	Exportações	Saldo	Importações	Exportações	Saldo
Bens de Consumo	1.587	8.063	6.476	987	11.302	10.315	826	12.019	11.193
Matérias-Primas Não Petróleo	6.255	5.034	-1.221	6.048	7.790	1.742	4.032	10.094	6.062
Insumos Básicos	2.167	1.208	959	1.803	1.998	195	925	3.105	2.180
Bens de Capital	3.727	1.920	-1.807	4.020	3.017	-1.003	2.163	3.080	917
Petróleo e Derivados	6.393	227	-6.166	11.025	1.184	-9.841	6.892	1.820	-5.072
TOTAL	17.962	15.244	-2.718	22.080	23.293	1.213	13.913	27.013	13.100

Velloso, 1986, p. 249.

O Brasil durante este período não somente aumentou suas exportações, mas passou a um novo estágio ao exportar produtos industrializados dinâmicos. Dessa forma, o país não somente ocupou as vantagens comparativas existentes como também criou vantagens em novos setores.

5.4 – Conclusões sobre a longevidade do Plano

Os dados oficiais mostram, sem dúvida, uma considerável queda dos níveis de investimentos a partir do ano de 1976.

Este fato fez com que vários autores contemporâneos à implementação do Plano acreditassem que neste ano o II PND estivesse sendo abandonado pelo governo federal, ou como disse Carlos Lessa, tenha virado letra morta.

O outro lado, ou seja, o governo da época, argumentava que como no ano de 1976 a economia havia entrado em processo de superaquecimento deteriorando as transações correntes do país. Os executores do Plano viram-se obrigados a diminuir o ritmo de crescimento, ou em suas próprias palavras, fazer uma correção da elevação do PIB, através de cortes de investimentos dos setores não prioritários.

Realmente, em 1976, ocorreu uma significativa redução dos números de projetos aprovados que se estendeu até final do período de vigência do II PND. Porém, este mesmo ano foi o que, em volumes financeiros, apresentou maior crescimento de recursos destinados aos projetos aprovados evidenciando que o Plano, a partir deste ano, concentraria seus esforços nos grandes projetos estabelecidos como prioritários pelo mesmo.

Na tabela 7 é possível observar que o ano de 1976 marca a ênfase nos grandes projetos, apresentando o maior volume de recursos aprovados por número de projetos. Esta tabela também demonstra que o II PND estava focando mais seus recursos, pois mesmo com a forte queda do número de projetos aprovados, os recursos a eles destinados sofrem uma queda muito menos.

Tabela 7

Número de projetos aprovados e investimentos realizados - 1975-79

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
n.º de projetos	1.976	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	1.702	20.229	8.565	5.772	7.164
Variação (1974=100)	100	100,48	1194,15	505,59	340,78	422,91

Fonte: Borati, 2004, p. 49.

Os setores considerados prioritários pelo II PND como bens de capital, metalurgia e siderurgia e insumos intermediários como papel e celulose continuam tendo participações importantes no total dos investimentos aprovados. Já os setores automotivo e de bens de consumo, por não serem considerados

prioritários pelo plano, sofrem uma considerável queda na participação do total de projetos aprovados a partir do ano de 1976. (Tabela 8).

Tabela 8

Tipos de projetos aprovados e participação no investimento total (em %)

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

Fonte: Borati, 2004, p.49

Estes fatos demonstram que, ao contrário do que os opositoristas ao Plano pregam que o II PND teria sido abandonado a partir de 1976, o que efetivamente ocorre é um maior foco nos projetos considerados essenciais para reverter o padrão industrial brasileiro, ao mesmo tempo em que desaceleram os projetos de investimentos em outros setores. Esta prática objetivava diminuir o ritmo de expansão do PIB, que fora de mais de 10% naquele ano, e assim criar uma conjuntura que permitisse diminuir o elevado déficit em transações correntes que o país atravessava. Pois, a mudança estrutural, somente ocorreria quando os grandes projetos entrassem em operação em meados dos anos 80 modernizando a estrutura industrial brasileira.

5.5 – Conclusão final

A conclusão final é que a despeito de algumas falhas na execução, de projetos mal concebidos e outros problemas como ocorreu na Ferrovia do Aço, Açominas e programa nuclear, estes representaram pequena parcela do total do programa de investimentos estabelecidos pelo II PND.

O Plano implementado em 1974 não foi elaborado às pressas pelo advento do choque do petróleo, de forma aventureira como é criticada por muitos autores. São notáveis os trabalhos sobre a estrutura produtiva nacional e suas necessidades realizados durante os primeiros anos da década de 70 por órgãos públicos como o IPEA e pelo BNDES que resultaram na estratégia adotada em 74. Este fato demonstra como o II PND foi bem planejado, dotado de elevada racionalidade econômica como já demonstrado no presente trabalho.

O ponto principal a ser posto é que o programa de 74 realmente se concentrou em seus setores prioritários, principalmente a partir de 1976, tendo sucesso no ajuste estrutural da capacidade produtiva brasileira que propiciou além de colocar o país em um mais elevado patamar de substituição de importação, a transposição da “fase difícil”, também diminui a dependência externa do país em setores essenciais ao funcionamento de uma economia moderna como o setor de insumos e bens de capital.

Este ajuste foi de tamanha profundidade que não apenas substituiu as importações existentes nestes setores como também possibilitou que o país ganhasse produtividade suficiente para entrar na disputa e ganhar espaço no mercado de exportadores de uma gama de produtos com maior dinamismo do que os anteriormente exportados pelo Brasil.

BIBLIOGRAFIA

- BARROS DE CASTRO, Antonio. e PIRES DE SOUZA Francisco (1985) A Economia brasileira em marcha forçada. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p. 7-98.
- BORATI, V. (2003) A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico do II-PND: motivações, custos e resultados. São Paulo, Universidade de São Paulo. (Tese de mestrado).
- FISHLOW, A. (1971) Algumas reflexões sobre a política econômica brasileira após 1964. In: Estudos Cebrap 7. p. 7-24, jan-mar.
- FURTADO, C. (1968) Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro. Editora Saga.
- HOFFMANN, R.. (1978) Tendências da distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In R. Tolipan & A. C. Tinelli, A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento. Rio de Janeiro. Editora Zahar.
- 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.151, de 4 de dezembro de 1974. Diário Oficial da União de 6 de dezembro de 1974.
- LESSA, Carlos. (1978) A estratégia de desenvolvimento 1974-1976: sonho e fracasso. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 291 p. (Tese para concurso de professor titular da UFRJ).
- MELLO, J. M. C. & BELLUZZO, L. G.(1982) Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, L. (Org.), Desenvolvimento do capitalismo no Brasil, n. 01, SP: Brasiliense.
- NETO, Antonio Delfim (1970) Apostilas FEA/USP. São Paulo, Mimeo.
- SERRA, J. (1982) Ciclo e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Após Guerra. In: BELLUZZO, L. G. e COUTINHO, L. (Org.), Desenvolvimento do capitalismo no Brasil, n. 01, SP: Brasiliense.
- SIMONSEN, M. H. (1974) Cinquenta anos de crescimento. In: Brazil 2002, Rio de Janeiro, APEC.
- SOUZA, P. R. (2003) Salário e emprego em economias atrasadas, Instituto de Economia – Unicamp, Campinas, Cap. 5.
- TAVARES, M. C. & ASSIS, J. (1985) O grande salto para o caos – Ed. Jorge Zahar, cap. 2.
- TAVARES, M. C. (1978) Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira, São Paulo, Mimeo, cap. III. (Tese para concurso de professora titular da UFRJ).
- TEIXEIRA, A. (1992) Vinte anos de política econômica – In: São Paulo no limiar do século XXI, SEADE, São Paulo.
- VELLOSO, J. P. dos R. (1986) – O último trem para Paris, Rio de Janeiro, Nova Fronteira.