



1290000812



TCC/UNICAMP M791s

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO
" O II FND : IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE
ENDIVIDAMENTO EXTERNO E RUPTURA DO PADRÃO
DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO "

ORIENTADOR : CLÁUDIO SALVADORI DEDECCA ✓
BANCA EXAMINADORA : CARLOS AMÉRICO PACHECO ✓
ALUNO : FERNANDO DE MORAES



CAMPINAS-DEZEMBRO/1992 ✓

TCC/UNICAMP
M791s
IE/812

CEDOC/IE

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	PAG.01.
CAPÍTULO 1.	PAG.05.
1.1.....	PAG.05.
1.11.....	PAG.18.
CAPÍTULO 11.....	PAG.27.
CAPÍTULO 111.....	PAG.48.
111.1.....	PAG.48.
111.11.....	PAG.65.
CAPÍTULO IV. CONCLUSÃO.....	PAG.78.
NOTAS.....	PAG.84.
BIBLIOGRAFIA.....	PAG.90.

INTRODUÇÃO

O II PND (II Plano Nacional de Desenvolvimento) foi elaborado em 1974 e posto em prática durante o governo do General Ernesto Geisel, ou seja, foi o principal instrumento de ação deste quarto governo do período militar (1964-1984). Este plano, se caracterizou por uma abrangência marcante, até então não observada em nenhuma outra estratégia de desenvolvimento colocada em prática no Brasil; procurou abranger desde as diretrizes a nível econômico, a nível social, a nível da inserção do país no cenário internacional. Além disto explicitou os programas mais relevantes como a política de energia, o programa de incentivos e prioridades, os instrumentos de ação econômica e política de desenvolvimento científico e tecnológico.

Além de sua vasta abrangência, o II PND foi elaborado, o que é típico plano (projeto) de governo que visava de fato o longo prazo, visando a colocar o país num novo estágio de desenvolvimento, sendo necessário para isto profundas reformas de caráter estrutural. No período posterior ao II PND pudemos observar que o curto prazo passou a ser a principal preocupação dos estrategistas e políticos dos governos seguintes. Esta constatação fica facilmente visível quando observamos as políticas econômicas ortodoxas implantadas nos anos de 1981 e 1983 por Delfim Neto, as quais visando reírear o crescimento inflacionário através de um processo recessivo, impuseram dolorosas consequências à sociedade sem resolver a questão a que se propunham.

Posteriormente observamos, no governo Figueiredo, uma tentativa de se acabar com o mesmo processo inflacionário através de planos econômicos, cada qual com diferentes componentes heterodoxos, sendo que o mais representativo foi o congelamento de preços. Sem discutir aqui o mérito destes planos, eles também traziam em si um forte enfoque de curto prazo, sendo inclusive planos de caráter emergencial. Ao nosso ver, a própria falta de um projeto maior, que visasse objetivos de longo prazo, contribuiu para o insucesso destes planos, o que é facilmente observado se vemos a imensa dificuldade que se encontram para "fechar" o Balanço de Pagamentos, ou seja, não se conseguiu conciliar deter-

finanças internas (inflação, nível de emprego, arrecadação do mercado interno, etc.) com determi^{na}ntes externos (mercado ex^{te}rno, nível de atividade das economias centrais, liquidez ex^{te}rna, etc.).

Segundo este período observamos o trágico início da década de 90, marcada pela presença do governo Collor, o primeiro governo eleito diretamente depois do período militar, que contⁱⁿua com esta legitimidade e tinha em suas mãos possibilidades po^líticas reais para se implantar um projeto de longo prazo. Contudo o que se viu foi um diagnóstico equivocado feito pela equipe econômica, a qual fixou como meta o processo rec^{re}ativo que já se delineava no final da década de 80. Contudo, colocou-se o país numa sucessão de procedimentos, utilizando-se instrumentos ortodoxos de política econômica, como aumento das taxas de juros, cortes orçamentários, privatizações, redução e priorização da eliminação dos investimentos diretos do governo. Também neste período foi imposto à sociedade um alto custo social, que de fato não se converteu em espécie alguma de benefício, sendo que a inflação permaneceu em níveis significativamente altos, o nível de desemprego cresceu assustadoramente e o nível de pobreza e miséria da população coloca o Brasil às portas do 3º Mundo. Também podemos concluir aqui que prevaleceu um enfoque de curto prazo, sendo que praticamente nada se fez visando-se trazer para o país reformas estruturais de fato.

Dado este pequeno esboço do que foram as políticas econômicas governamentais desde o final da década de 70 até o início da década de 90, nos fica claro que de fato o II PND foi a última tentativa de se implantar um projeto de desenvolvimento visando dar um novo direcionamento ao crescimento econômico, via reformas estruturais profundas.

Pode parecer até aqui que queramos colocar o II PND como um plano impecável que acertou em seu diagnóstico, em suas diretrizes e em seus mecanismos. Contudo, o próprio fato do Brasil ter enfrentado enormes problemas na década de 80 e início da década de 90, nos remete concluir que o II PND não atingiu o seu principal objetivo, que era de colocar o país no cerne da economia mundial, ou seja, colocar o país dentre os países desenvolvidos; era o projeto de "Brasil-Potência".¹

Mais do que isto, podemos incluir ao pequeno esboço colocado anteriormente, mais dois outros fatores de suma importância para o cenário econômico brasileiro no período em questão. Estes fatores são o endividamento externo e a crise no padrão de financiamento do setor público. Podemos perceber que estes se constituíram nos dois mais significativos gargalos que se colocaram entrvando o desenvolvimento econômico brasileiro nos últimos anos, e que ainda se colocam no presente momento. É também observado que a constituição destes dois gargalos se deu no momento em que estava sendo implantado o II PND, na segunda metade da década de 70. Neste período, a dívida externa atingiu patamares até então não observados, e o setor público se viu, cada vez mais, com uma incrível dificuldade em se financiar, tanto a nível de captação de recursos para o cumprimento de suas funções clássicas, como para fomentar o crescimento econômico.

Este trabalho se propõe a estudar o II PND de forma a relacioná-lo com a formação dos dois gargalos citados acima, ou seja, procuraremos demonstrar como a estratégia de desenvolvimento do Governo Geisel influenciou na constituição dos entraves que condicionaram a economia brasileira ao processo de estagnação observado na década de 80, dada a ineficácia da ação de políticas econômicas que visaram romper este quadro (caso dos planos heterodoxos).

Basicamente, este trabalho terá quatro capítulos, onde procuraremos levantar questões relevantes à análise proposta, colocando-se sempre que necessário um posicionamento crítico.

O primeiro capítulo tratará do contexto nacional e internacional no qual o II PND foi elaborado, ou seja, um contexto pré-II PND, onde iremos colocar as questões relevantes a este. Com isto, obteremos os elementos necessários para concluir se o II PND seria (ou não) uma alternativa relevante a ser colocada em prática naquele momento, ou seja, se um plano de desenvolvimento seria a opção mais adequada para se enfrentar o quadro econômico internacional, e os problemas econômicos internos. Procuraremos analisar se o II PND possuía coerência com o quadro que iria se inserir.

O segundo capítulo tratará do plano em si de forma detalhada, ou seja, colocará os principais pontos, diretrizes e objetivos do II PND, bem como as metas traçadas por este e os mecanismos para atingí-las. Poderemos então analisar a lógica in-

terna do II PND, ou seja, se este era de fato um plano coerente, na medida em que diagnosticava (ou não) os problemas colocados naquele momento, de forma correta, e se colocava soluções adequadas e viáveis.

Ainda no segundo capítulo, procuraremos demonstrar como II PND se colocava como um projeto "do Estado para o Estado", como colocava Carlos Lessa.² Consideramos ser de extrema importância uma análise do II PND enquanto tentativa de legitimação do regime militar, o que nos proporcionará um melhor embasamento para entendermos sua lógica interna, ou seja, como o cenário político influenciou na opção por um programa de desenvolvimento econômico.

No terceiro capítulo procuraremos colocar de que forma se constituíram os dois gargalos citados anteriormente. Primeiramente trataremos da questão da dívida externa na década de 70, ou seja, como esta se expandiu no período em questão, bem como os mecanismos que possibilitaram esta expansão. Em segundo lugar, trataremos da constituição do padrão de financiamento do setor público a partir da segunda metade da década de 60, e principalmente, da ruptura deste padrão já na década seguinte. Em terceiro lugar procuraremos relacionar estes dois "pontos neurálgicos", ou seja, de que forma estes problemas passaram a se inter-relacionar; e finalmente os relacionaremos com o II PND.

Desta forma, obteremos elementos suficientes para concluir de que forma o II PND influenciou direta e indiretamente neste processo de esgotamento do "fôlego" do setor público em direcionar o crescimento econômico, e até mesmo suas políticas monetária e fiscal.

Finalmente, no quarto capítulo, procuraremos reunir as conclusões levantadas nos capítulos anteriores para chegarmos a uma conclusão final que nos remeta ao problema colocado anteriormente, ou seja, como o II PND influenciou na crise observada na década de 80, caracterizada pelos dois gargalos citados.

CAPÍTULO I

O CONTEXTO DE INSERÇÃO DO II PND

Antes de centrarmos nossa análise no II PND, achamos necessário analisarmos o quadro econômico tanto a nível nacional quanto a nível internacional. Desta forma poderemos demonstrar posteriormente se o II PND possuía coerência ou não com o cenário econômico no momento de sua elaboração e implantação; poderemos também diferenciar os entraves que se colocaram à sua efetivação tanto internamente quanto externamente.

Quanto ao cenário internacional analisaremos a estrutura industrial montada a partir do pós-guerra, o esgotamento da capacidade de expansão no final dos anos 60 com a profunda recessão verificada em 1971 e 1972, e a crise detonada em 1973 com o aumento do petróleo. Desta forma teremos definido o padrão de desenvolvimento ao qual se basearam as economias centrais no pós-guerra, bem como se este padrão se colocava em crise ou não. Com isto poderemos posteriormente, analisar se era possível uma mudança econômica estrutural tão intensa quanto propunha o II PND, ou seja, se esta mudança não se chocava com o quadro internacional.

Quanto ao cenário nacional, estudaremos o período 1962-1973, dividindo-se este período numa fase recessiva que vai de 1962 a 1967, e numa fase de expansão econômica que vai de 1968 a 1973, o "milagre econômico". Havendo necessidade serão feitas comparações com o período expansivo anterior, ou seja, com o Plano de Metas do governo JK. Desta forma poderemos analisar "a posteriori", se o quadro econômico institucional do período permitia (suportava) a implantação do II PND, ou seja, se não seriam necessárias reformas adicionais para esta implantação.

1.1 Cenário Internacional

Para colocarmos os principais elementos do quadro econômico internacional no momento da elaboração e da implantação do II PND, entendemos ser necessário uma análise da evolução deste quadro desde o imediato pós guerra até a crise do petróleo. Isto se

deve ao fato de que a configuração da economia mundial na década de 70, foi o resultado de um processo que se iniciou depois da II Guerra Mundial. Este processo foi marcado por intensas transformações políticas, financeiras, comerciais e produtivas, ou seja, conduziu a um novo padrão de industrialização. Centraremos a nossa análise nas questões mais relevantes referentes ao quadro produtivo e financeiro, por estarem relacionados com o objeto de nossa pesquisa. Quanto a questões de outra ordem (política, militar, social, etc.), apenas citaremos quando necessário, para não nos afastarmos de nosso objeto.

Logo o final da II Guerra e o novo quadro político, sobreviveu-se uma completa hegemonia dos Estados Unidos como potência econômica, política e militar frente aos demais países capitalistas. Os EUA surgem como o único país capaz de propiciar condições para um novo surto de crescimento econômico a nível mundial, ou seja, era o único a poder ditar um novo padrão de industrialização.

Neste sentido, este país se colocou naturalmente à frente do processo de recuperação econômica, e passou a desempenhar funções necessárias do novo surto industrial. Em primeiro lugar, passou a atuar, através do crescimento do aparelho de Estado, os diferentes blocos de capital, ou seja, redefiniu os setores tradicionais e os setores dinâmicos, conseguiu articular os capitais produtivos e financeiros de forma a criar condições para que se aumentasse a acumulação nas várias órbitas e para que se propiciasse a incorporação do progresso técnico.

Em segundo lugar passou a assumir de fato a condição de potência hegemônica, ditando a nova ordem internacional³, o que significava, no campo econômico, a internacionalização de seu padrão de crescimento e seu posicionamento como supridor financeiro internacional, colocando o dólar como a principal moeda na constituição de um novo padrão monetário.

Já em 1947, para se evitar os avanços do comunismo no continente europeu, foi aprovado o Plano Marshall, para manter os EUA como controlador do cenário mundial (contendo-se o avanço da União Soviética). Com este plano, as regras quanto ao padrão financeiro internacional estabelecidas em Bretton Woods (1944)

... e sua validade. Estas regras visavam dar estabilidade ao cenário financeiro, através da manutenção da paridade entre as principais moedas e a ação dos recém-criados FMI (Fundo Monetário Internacional) e BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Evidentemente, estas se constituíram num entrave à política expansionista desejada pelos EUA, para que sua supremacia fosse mantida e ampliada.

Com a implantação do Plano Marshall e negação de Bretton Woods, pode-se observar uma mudança de direção quanto as relações econômicas dos EUA com a Europa e Japão, e dos países europeus entre si.

Os EUA buscava por permitir desvalorizações crescentes das moedas européias face ao dólar, ou seja, permitir que os países europeus obtivessem vantagens comparativas para seus produtos através de políticas de desvalorização cambial. Com isto, os produtos europeus passam a ter maior poder de competição em relação a produtos americanos.

Além disto, os EUA aceitaram a imposição de diversas barreiras a entrada de seus produtos no continente europeu e no Japão, sem contudo adotar medidas protecionistas em sua economia. Inclusive, o que ocorreu foi uma maior abertura do mercado interno americano para produtos importados, o que era ainda mais potencializado se considerarmos o alto poder de compra do dólar face as outras moedas.

Este cenário também só foi possível graças a integração européia, visível através da criação de organismos como a OEEC (antecessora da OCDE) em 1948, a União Européia de Pagamentos em 1950 e a Comunidade Européia de Carvão e Aço em 1951, culminando com a criação da Comunidade Econômica Européia em 1958. Com a criação destes organismos, conseguiu-se uma grande integração econômica, com uma sensível redução nas barreiras comerciais.

Podemos observar então, que principalmente os anos dos anos 50, desenvolveram-se diversas frentes de expansão econômica a nível mundial.

Nos EUA, já desde o final dos anos 40, observaram-se duas frentes de expansão distintas. A primeira se referia a setores industriais já existentes no pré-guerra, principalmente quanto ao setor de bens de consumo duráveis; estes bens tiveram seu con

como extremamente reprimido no período da guerra, o que garantiu a estes uma manutenção de sus destino por um longo período. Contudo, mesmo sem incorporação de novas tecnologias e com uma estrutura industrial já em obsolescência, garantiu-se a efetivação de sus desenhos. A segunda frente se referia a setores industriais de tecnologia recente, como, por exemplo, o eletro-eletrônico. O desenvolvimento destes setores foi possível graças as próprias pesquisas a nível bélico, no período de guerra. Outra característica destes recentes setores, era a necessidade de vultuosas quantias de recursos para a implantação de suas plantas e para a incorporação dinâmica de tecnologia; isto fez com que se desenvolvessem fortes oligopólios, pois somente com esta característica oligopólica conseguiria-se condições para mobilizar os investimentos necessários.

Como já foi dito, a participação nos EUA enquanto aliado, foi decisiva para a aglutinação de capitais produtivos, financeiros e comerciais, necessários para se criar esta forte estrutura industrial oligopólica.

Também é importante mencionar que os gastos militares americanos continuaram elevados mesmo terminada a guerra. Isto pode ser explicado pelo próprio fato deste país ter como um de seus principais objetivos, sua consolidação como potência militar, além do fato da grande preocupação com o avanço socialista, como já foi citado. Estes gastos militares foram de vital importância para a "explosão" do surto econômico nas décadas de 50 e 60, pelo fato de terem tido forte impacto sobre a demanda agregada dos EUA (dada a magnitude do capital vinculado a atividades militares) e por terem sido uma indiscutível fonte para desenvolvimento de novas tecnologias.

Além destas frentes de expansão citadas, podemos observar a existência de outra característica peculiar até então não observadas. Esta se refere à expansão internacional dos grandes conglomerados empresariais norte-americanos, principalmente a partir da década de 50. Estes passaram a se implantar tanto em países centrais quanto em países periféricos, através da implantação de empresas subsidiárias e filiais, passando assim a ocupar espaços até então vazios no mercado mundial.

A existência de um maior nível de potencial permitiu a manutenção de elevadas taxas de crescimento, e de altos níveis de rentabilidade n estas oligopólicas. Podemos concluir então, que houve uma "explosão" do capital produtivo americano (o de sua estrutura oligopólica), ou seja, houve uma internacionalização deste capital. Este fato deu a economia mundial um maior potencial de crescimento, dado que neste momento passa-se a ter uma grande integração da principal (e única) grande potência econômica com o "resto do mundo".

Esta maior dinâmica também se refletiu numa maior instabilidade no cenário internacional, pelo fato de que qualquer flutuação observada na economia americana, esta se propagaria pelas demais economias capitalistas, dada a integração citada.

Também é muito importante neste contexto, a abertura do mercado interno dos EUA para produtos importados, característica da política de reconstrução do Plano Marshall já citada anteriormente.

Estas características de expansão econômica americana no pós-guerra, acabaram por condicionar a expansão econômica e nível mundial quase que simultaneamente. A internacionalização do capital produtivo americano com a abertura do mercado interno deste país, propiciou reações nos capitais nacionais, privados e estatais, ou seja, intensificou-se a concorrência intercapitalista.

O investimento produtivo direto de conglomerados americanos em território europeu, a adoção de políticas protecionistas pelos governos nacionais e a abertura do mercado interno dos EUA, criaram condições para que se pudessem realizar investimentos fortemente dinâmicos na Europa e no Japão. Estes investimentos aproveitavam as recentes tecnologias desenvolvidas pelos EUA, e eram realizados em ramos onde as indústrias deste país possuíam um parque industrial recente mas já em obsolescência. Com isto, as empresas européias e japonesas passaram a concorrer com as grandes massas de capital fixo obsoleto pois estes tinham sido recentemente implantados, passando a perder competitividade no âmbito internacional.

A ação dos governos nacionais (europeus e japoneses) para integrar as diferentes formas de capital permitiu um processo de

concentração e centralização do capital, o que deu a estes países a possibilidade de se expandirem internacionalmente o que, como já foi mencionado, já havia ocorrido (e estava ocorrendo), com as grandes empresas americanas. Isto permitiu a estes novos conglomerados concorrerem diretamente com o capital americano em países periféricos, contudo com uma base industrial muito mais moderna e sólida, e com uma forte estrutura financeira.

Estas duas características, permitem concluir que houve uma grande similaridade nos padrões de industrialização observados na década de 50 e início da década de 60. Generalizava-se o padrão de crescimento dos EUA, principalmente nas economias periféricas e depois nas economias periféricas.

Como consequência da grande expansão econômica europeia e japonesa, observou-se já na década de 60 uma perda relativa da hegemonia EUA, "vis à vis", a estas economias.⁴ Pode-se notar que o próprio processo expansivo desenvolvido pela economia americana se deu por provocar uma perda gradativa do poder de participação desta, com exceção às indústrias de bens de capital e técnicas, que continuaram a incorporar dinamicamente o progresso técnico, o que não aconteceu nos outros ramos industriais.

Este processo de desenvolvimento econômico também revelou problemas em sua vertente monetária e financeira, onde se pode-se notar uma contradição entre os interesses dos EUA e seu papel como centro monetário internacional. Na passagem da década de 50 para a década de 60 observou-se uma grande desconfiança nas principais praças financeiras internacionais em relação ao dólar, ou seja, em relação a esta moeda enquanto padrão monetário a nível mundial. Isto se devia ao próprio fato dos EUA estarem incorrendo em crescentes déficits em seu Balanço de Pagamentos, como forma de sustentar o montante necessário de recursos para se manter o nível de investimento no âmbito internacional.

É neste momento que se coloca o paradoxo de Triffin que, segundo o qual haveria um dilema entre um aumento do déficit no BP americano, com queda na credibilidade do dólar, o que levaria a um colapso financeiro (pois não poderiam se efetuar as convergências dólar-ouro), ou um superávit no BP americano, que elevaria a paridade do dólar face a outras moedas, mas que geraria uma crise de liquidez, colocando a economia mundial numa forte rece-

5.

Como forma de evitar esta situação, os EUA adotaram medidas visando reduzir seu déficit no Balanço de Pagamentos, para se manter a credibilidade no dólar. Para não se provocar um processo recessivo, adotam-se medidas visando manutenção e suprimento de recursos a nível mundial. Estas medidas levaram a internacionalização dos grandes bancos americanos para o exterior, ou seja, internacionalizou-se o circuito de reprodução do capital financeiro. Com isto formou-se um mercado financeiro de dólares fora dos EUA, ou seja, o mercado de Eurodólares.

Além disto, criou-se então o sistema proteutivo internacional de recursos de bancos privados que tinha a possibilidade de escapar das políticas ortodoxas nacionais, que visavam a diminuir os Balanços de Pagamentos. Isto reforçou ainda mais a expansão da produção e do comércio na Europa e Japão, e a inflação das taxas de lucro com losangos produtivos e financeiros.

É bom ressaltar que, apesar desta gravidade, trata-se de hegemonia da economia americana, esta ainda era, de longe, principal economia no contexto mundial, tanto pelas suas dimensões como pelo próprio poderio político e militar dos EUA face as outras nações capitalistas.

Esta instabilidade da economia americana e de seu padrão de industrialização têm seus primeiros reflexos sobre a economia mundial ainda na década de 60. A política de valorização do dólar têm efeito apenas num primeiro momento, sendo que pode-se notar uma incrível dificuldade em se manter a paridade destas moedas nos mercados fora do controle das Autoridades Monetárias deste país.

Além disto, no setor produtivo, observa-se uma perda de dinamismo, mesmo nas economias com bases industriais novas, ou seja, Europa e Japão. Estas economias já não conseguiam mais assimilar novas tecnologias e seu capital extremamente centralizado resistia de forma a evitar um sucateamento de suas plantas. A "destruição criadora", colocada por Schumpeter, fica inibida, o que se por um lado impede a destruição das indústrias obsoletas, por outro também impede a detonação de um processo depressivo como na crise de 1929, por exemplo.

Apesar de não se observar um processo depressivo, a crise

estrutural passa a se manifestar no início dos anos de 60, através da queda no nível de investimentos, da inflação e do incontornável déficit no "Fluxo Comercial". Contudo, os estrategistas econômicos não conseguiram diagnosticar esta crise estrutural, ou seja, do próprio padrão de industrialização do período pós-guerra, e ao encarar a crise como conjuntural, acabaram por adotar medidas contractionistas em praticamente todas economias centrais, que visavam equilibrar os mercados e conter o processo inflacionário.

Com isto, observa-se um breve período recessivo nos anos de 1961 e 1971, o qual não chegou a atingir a estrutura industrial antiga. Os setores oligopolizados conseguiram manter seu poder de resistência, chegando até a beneficiar-se em alguns casos da conjuntura das políticas econômicas.

De uma forma geral, o enfoque de uma política passou de contractionista para expansionista, o que acabou por originar uma onda expansiva nos vários setores, levando a uma "onda expansiva" em todas economias centrais no período de 1971 a 1973, sendo também observado em algumas economias periféricas. Esta nova onda foi "puxada" pelos grandes conglomerados multinacionais dos setores da construção civil e da produção de bens de consumo duráveis. O setor da construção civil, apesar de ter fortes impactos sobre a absorção de mão-de-obra, têm poucos encadeamentos econômicos em uma economia industrial. O setor de duráveis, como já foi dito, contava com um parque industrial recente mas atrasado tecnicamente. Isto deu pouca sinucialidade a este período expansivo.

Neste processo, as economias periféricas estiveram beneficiadas significativamente por dois motivos. O primeiro se consistiu nas características citadas de atraso tecnológico no setor americano de duráveis, o que levou as empresas deste setor investirem grandes quantidades de recursos em suas filiais da "periferia", pois estes investimentos não necessitavam de incorporação de novas tecnologias. O segundo se constituiu nos próprios déficits no Balança Comercial e no Balança de Pagamentos dos EUA, o que significou ingresso líquido de recursos nos países em desenvolvimento e a efetivação de suas exportações.

Pode-se concluir então que esta onda expansiva tinha um

caráter extremamente instável, o que agravava ainda mais o risco de observarmos o contexto do sistema monetário internacional. Esta conjuntura apresentava, cada vez mais, um maior grau de instabilidade, dada a incapacidade dos EUA em controlar seus déficits e o Euromercado de dólares. Com isto, em 1971 têm-se a dissolução formal do acordo de Bretton Woods, ou seja, o governo dos EUA assume de forma aberta sua incapacidade de manter qualquer lastro de sua moeda com o ouro, e demais paridades, o que se fez em 1971 forçar a estabelecer novas paridades com caráter provisório, o que também se mostrou ineficiente.

Esta conjuntura fez com que se elevassem os níveis de especulação nos mercados financeiros internacionais, que passaram a trabalhar quase que exclusivamente com títulos de curto e médio prazo, o que não contribuiu para a concretização de investimentos econômicos, fez com que se investissem mais em títulos de curto e insuficiências de crédito de longo prazo e às vantagens de se aplicar em títulos de alta liquidez. A busca pela valorização do capital estava se descolando, de forma muito rápida, da atividade produtiva.

Este processo especulativo contribuiu diretamente para a elevação das taxas de inflação, o que foi agravado pela escassez de várias matérias-primas e de vários gêneros alimentares. Neste período também se observou a grande euforia no poder de barganha da classe trabalhadora, dado o próprio processo de crescimento econômico e ganhos obtidos pela ação dos sindicatos.

Na verdade, no decorrer do longo ciclo expansivo iniciado no pós-guerra, observou-se uma crescente inexistência dos salários a variações nominais de preço e a ganhos de produtividade. Isto, ao longo do ciclo, contribuiu para a manutenção do crescimento dos mercados de consumo de massa, o que, por centrarem seu processo acumulativo em economias de escala necessitavam de taxas elevadas de crescimento da demanda por seus produtos. Com isto, requerer-se o ajuste via redução real nos salários se tornava inviável.

Devido às características, do processo de sobreinvestimento verificado até 1973, este fez com que se aumentasse contundentemente o nível de capacidade ociosa inaceitada e diversos setores das economias centrais, o que se refletiu numa queda brutal

na taxa de acumulação destas indústrias. Com isto, já no final de 1973 observou-se um rápido e acentuado queda nas taxas de investimento e praticamente todas economias capitalistas, o que aumentou a instabilidade e fragilidade destas economias, e é neste contexto que se dá o choque do petróleo.

Podemos então observar, que o diagnóstico tradicional que atribuiu exclusivamente ao choque do petróleo a crise iniciada em 73, não possui fundamento. Ao percebermos que a crise era estrutural, podemos ver que o choque foi apenas mais um fato a se somar a um quadro que seria revertido mais cedo ou mais tarde, no caso, o choque do petróleo teve o papel de antecipar e agravar-se que se poderia figurar como inevitável. É evidente que e tal situação agravada, em muito, o processo inflacionário já iniciado e que comprimiu as taxas de lucro nas diversas economias.

Com esta mesma aceitação nas taxas de acumulação, as estruturas industriais extremamente oligopolizadas passaram a agir para garantir uma retomada de seus lucros, e isto se dá através de redução concomitante das quantidades produzidas, devido ao fato de demanda também estar se comprimindo. Esta forma de reação fez aumentar o nível de capacidade ociosa, a qual já era extremamente alta no período pré-crise, e, neste caso, também aumentam os níveis de estoque, devido a uma posição especulativa das empresas, que visavam forçar um aumento de preços e consequentemente de margem de lucro. Como forma de efetivar estes aumentos de preços, as empresas passaram a formar cartéis, conseguindo assim reagir contra o processo de crise.

Com isto observamos um primeiro período de crise marcada pela recessão e pela queda dos preços, e posteriormente um segundo período marcado pelo agravamento do quadro recessivo e de alta de preços. Observamos novamente o poder de resistência dos setores oligopolizados num quadro de crise, esta, se por um lado implica num aumento de capacidade ociosa, por outro implica na manutenção dos preços elevados, fazendo com que não haja uma queda brutal nos lucros operacionais. A este quadro se aliam os lucros não operacionais, obtidos cada vez em maiores níveis e com mais facilidade, devido a crescente tendência do mercado financeiro trabalhar com títulos de prazos cada vez menores. De forma agregada, observamos que o capital produtivo passa a dar flu-

gar ao capital financeiro, o qual utilizava pois ainda o sistema capitalista.

Estes fatos contribuíram para aumentar o grau de centralização a nível produtivo, pois as empresas que conseguiram manter suas taxas de acumulação passaram a aglutinar empresas mais frágeis, as quais não conseguiram se auto-sustentar. Ao contrário do que se possa parecer, estas empresas débeis não eram exclusivamente pequenas, incluíndo-se neste quadro empresas grandes de setores oligopolizados, as quais não conseguiram se manter devido ao grande endividamento a que se submeteram no período expansivo e às alterações contrárias verificadas no período de crise, que se expressaram na elevação das taxas de juros. Este aumento no nível de endividamento, se deu de forma generalizada, atingindo inclusive as grandes empresas. Com o início da crise, o que significou um aumento na indústria/manufaturas, aumentando-se a resistência tanto destas empresas como dos bancos.

Devido ao processo recessivo e inflacionário, é notável a rapidez com que as economias centrais absorveram este processo de crise. Observou-se uma grande alteração nas relações de troca, favorecendo cada vez mais os produtos industrializados, o que implicou em vantagens para as economias centrais frente às periféricas, que continuavam com um grande volume de exportações de produtos primários. Com isto, observou-se um significativo aumento das exportações e uma grande queda nas importações, levando os países centrais a obterem grandes saldos em suas Balanças Comerciais e a superávits globais em seus Balanços de Pagamentos. Este quadro somente foi possibilitado pelo grande volume de importações verificadas nos países exportadores de petróleo, o que inundou o mercado de Europeus e o mercado financeiro americano com "petro dólares".

De forma geral, as economias periféricas foram gravemente afetadas pela crise devido a uma série de fatores. Principalmente, apesar de grande número destes países ter passado por um processo de industrialização, seu volume de exportações de bens primários ainda era elevado em 1973, e com a queda nestas exportações, associada a deteriorações nos termos de troca, estas economias saíram perdendo duplamente. Em segundo lugar, estas e-

construiu, por estarem em uma fase de industrialização, passaram a depender muito mais do que em períodos precedentes, do petróleo importado. Em terceiro lugar, a elevação nos preços dos bens de capital fabricado nos países centrais, colocou um freio no processo de industrialização e desenvolvimento destes países. Por último vemos que o parque industrial já instalado possuía uma base tecnológica ultrapassada e pouca dinamicidade, impossibilitando, por um lado, um aumento nas exportações de produtos industrializados para compensar a queda dos primários, e por outro lado, a pouca dinamicidade impedia a renovação do parque industrial, pois este não conseguia sustentar sua demanda.

Dado este quadro, as quase todas economias periféricas foram adotadas medidas de controle monetário, de controle do déficit público, de corte nos gastos governamentais, ou seja, medidas fortemente contracionistas. Inconscientemente, os países exportadores de petróleo fugiam a esta realidade, pois estavam por uma fase de prosperidade, onde se verificaram significativos investimentos, principalmente a nível de indústria ligada ao petróleo, mas também a nível de constituição de uma base industrial mais sólida, através da implantação de indústrias de bens de capital. Além destes países, o Brasil também não seguiu o quadro geral, que sugeriu medidas estritamente ortodoxas. Foi neste momento que se colocou o projeto do II FND, o que fez do Brasil um caso atípico tanto dentre as economias em desenvolvimento quanto em relação às economias centrais.

Dada a exposição feita até aqui, apesar de seu grau de generalidade, esta nos permite concluir alguns pontos extremamente importantes para um entendimento da inserção do II FND no cenário internacional.

Em primeiro lugar notamos que o surto econômico observado desde o imediato pós-guerra até o início da década de 70 foi marcado por um padrão de industrialização centrado em indústrias produtoras de bens de consumo duráveis que necessita de crescentes mercados de consumo de massa.

Em segundo lugar notamos uma similaridade neste padrão nas principais economias centrais, sendo que principalmente no caso da Alemanha e do Japão observou-se uma maior dinamicidade na incorporação de novas tecnologias.

Em terceiro lugar observou-se a concentração e centralização de capital, o que deu origem a grandes conglomerados empresariais. Estes conglomerados passaram a se internacionalizar a partir da década de 60.

Em quarto lugar observou-se uma internacionalização do capital financeiro, principalmente devido ao 'incontrolável' déficit do B.F. americano, ao surgimento do mercado de dólares, e às relações entre o setor das indústrias e bancárias.

Em quinto lugar pode-se notar um esgotamento do ciclo expansivo já no final da década de 60, ocasionado pela própria paralisia da economia dos EUA face a outras economias capitalistas desenvolvidas, e a incapacidade deste país de servir como centro financeiro capaz de definir um padrão internacional estável.

Em sexto lugar notou-se que as próprias contradições internas deste surto expansivo levam a um descolamento cada vez maior da acumulação financeira da acumulação produtiva, situação que a primeira passa a comandar o processo de valorização do capital de forma geral.

Em sétimo lugar nota-se que a crise do petróleo aponta de novo uma crise que já vinha se configurando a quase uma década, e que só não tinha sido detonada anteriormente pela forte resistência dos setores monopolizados. Portanto existia de fato uma crise estrutural, ou seja, do próprio padrão de industrialização vigente.

Dados estes pontos poderemos concluir posteriormente se era viável, ou não, um projeto como o II PND face ao quadro internacional, ou seja, se o quadro era propício a este projeto, ou se serviria como entrave ao mesmo.

Quanto aos principais acontecimentos econômicos ocorridos no cenário internacional pós-crise do petróleo, faremos a menção devida a estes quando necessário, ou seja, ao tratarmos do próprio êxito ou fracasso da estratégia externa do II PND e ao tratarmos da questão do endividamento externo brasileiro ocorrido na segunda metade da década de 70.

1.2 Cenário Nacional

Evidentemente, talvez o de vital importância para o entendimento da lógica do II FND, um estudo do período anterior à sua elaboração e implementação. Este estudo visa apontar de forma sucinta os principais pontos dentro do comportamento da economia brasileira no período entre o Plano de Metas e o II FND, mais especificamente, estudando a fase recessiva que vai de 1962 a 1967 e o período expansivo de 1967 a 1973, o "milagre" econômico. Através destes pontos poderemos concluir posteriormente se o projeto de desenvolvimento colocado em 1974 "perdeu" coerência interna, ou seja, se diagnosticava as principais problemas colocados pelos processos explosivos de crescimento do Plano de Metas e do "milagre", e se colocava as soluções necessárias para se eliminar os entraves colocados.

Orto o sinal de crescimento da economia durante a implementação do Plano de Metas colocado pelo governo Kubitschek (1956-1961), tal os o novo quadro econômico na década de 60. Este quadro foi marcado por uma endogenização de certos elementos que levam uma nova dinâmica à economia brasileira. Estes elementos se constituíram no desenvolvimento parcial do setor de bens de capital, na instalação e expansão da capacidade produtiva do setor de insumos básicos, e na instalação de um setor produtor de bens de consumo duráveis, principalmente indústria automobilística, através do ingresso de conglomerados multinacionais. Esta configuração industrial passou a apresentar um caráter dinâmico endógeno, devido ao fato das indústrias de bens de capital e de insumos básicos, exigirem uma vultuosa massa de recursos para a instalação de novas plantas, as quais exigem uma alta intensidade em capital (alta relação capital/produto), e representam investimentos de longa maturação. Portanto, qualquer corte significativo nos gastos do governo passa a implicar uma queda brutal nos investimentos nestes setores, o que faz com que caia significativamente o nível de atividade. Quanto ao setor de bens duráveis, este por não autogerar sua demanda, depende do nível de atividade econômica, pois dado o alto preço de seus produtos, é necessário um alto nível de renda médio, ou uma política de expansão do crédito ao consumidor,

para que sua demanda se efetive. Portanto, ao adquirir a política contracionista adotada pelo governo, podem colobar em uma crise taxa estrutural industrial.

A partir de 1962, observou-se uma queda nas taxas de investimento, o que foi "normal"⁸ devido ao período de grande expansão referente à conclusão dos investimentos do Plano de Metas. Contudo, devido ao recrudescimento da inflação, observou-se no início de 1963 e no período de 1965 a 1967, adoção de políticas contracionistas visando estabilizar a economia.

A queda nas taxas de investimento, colocada anteriormente, ocorreu principalmente na esfera privada e nas empresas públicas, sendo que o investimento direto do governo se manteve, e serviu para amenizar este quadro recessivo. Esta queda de investimentos foi agravada pelo grande nível de capacidade ociosa, verificada no início da década de 60, nos setores de bens duráveis, de insumos básicos e de bens de capital; isto foi devido a queda no nível de atividade e a um super-dimensionamento dos projetos destas indústrias. Este super-dimensionamento foi o resultado do excesso de otimismo em relação à expansão da demanda por estes bens e da exigência de escolhas mínimas de produção, o que implicou na magnitude dos novos investimentos. Além disso houve uma tentativa das multinacionais em se anteciparem aos concorrentes já instalados, "garantindo" assim com grandes plantas, fatias consideráveis do mercado, além de iniciar a entrada de novos concorrentes.

Estes fatores somados às políticas de estabilização mencionadas, funcionaram como um grande freio ao crescimento econômico iniciado com o Plano de Metas. É bom frisar que a economia não deixou de crescer neste período (1962-1967) mas apresentou taxas bem menores de crescimento do que as verificadas no período anterior. Esta sustentação do investimento total se deu pela manutenção de parte do investimento direto público, como foi mencionado anteriormente.

O setor mais afetado com esta crise foi o de bens de capital, contudo, outro setor gravemente afetado, foi o de bens de consumo não duráveis. Este setor apresentou uma queda de atividade maior do que os setores de bens duráveis e de insumos básicos, o que não é típico em uma economia já com certo grau

de industrialização, devido à produção ineficiente de este setor, ou seja, da mesma forma que este não consegue liberar um processo de crescimento econômico, também não deveria ser afetado tão rapidamente e tão significativamente, como o foi no período de crise. Isto somente é explicado devido à forte contração salarial e à sensível diminuição no nível de emprego, ocorrendo paralelamente uma forte concentração de renda. Com isto, os consumidores de bens duráveis receberam um impacto muito mais aeno, sustentando a demanda por estes bens, enquanto que os consumidores de bens não duráveis foram direta e intensamente afetados pelo quadro recessivo.

Nestes primeiros anos do governo militar (1964-1967); este se preocupou, por um lado em promover um programa de estabilização inflacionária, e por outro lado em promover reformas estruturais e nível institucional. Observou-se então uma política de curto prazo, aliada a um esforço de mudanças estruturais, "as quais tinham se tornado vitais para a retomada do crescimento econômico".

As medidas de estabilização foram tomadas usando-se um receituário de caráter ortodoxo, visando a contenção salarial. Esta política, no entanto, foi bem mais aena do que outras políticas ortodoxas mais radicais aplicadas em outras economias, podendo se ver com isto, uma certa flexibilidade do governo. A liberação de preços não foi feita de forma radical, e sim gradativamente, assim como a liberação de importações. Os cortes nos gastos do governo também não ocorreram em grande magnitude, pois com a correção de preços e tarifas praticados pelas empresas governamentais, houve um maior influxo a nível das receitas, não havendo a necessidade de cortes mais significativos, como um processo de desestatização por exemplo. Houve uma significativa abertura da economia para capitais estrangeiros, contudo, observou-se que a entrada destes se deu muito mais sob a forma de capitais de empréstimos do que sob a forma de capitais de risco, o que seria muito mais vantajoso. Por fim, o crédito também não teve que sofrer grandes apertos, pois dada a facilidade com que entravam capitais de empréstimo externos, o crédito interno não se expandiu de forma a se construir num foco de pressão inflacionária, como os estrategistas do governo

preferir interpretar.

Paralela a política de estabilização econômica, houve uma intensa atividade reformista a nível institucional a partir de 1964. O diagnóstico feito pelo governo apontava cinco problemas principais a serem resolvidos.¹⁰ O primeiro se referia à estabilidade monetária legal, devido à não existência de mecanismos de correção monetária, e lado o processo inflacionário crônico, esta "estabilidade" gerava fortes distorções que prejudicavam tanto o setor privado como o setor público. O segundo se referia à Lei de Recortes Tributária, devido ao fato de a legislação fiscal não permitir o repasse da inflação, devido a impostos sem funcionalidade, devido à desconcordância entre estados, municípios e federação. O terceiro problema era uma propensão a déficits orçamentários, pois a não correção dos preços públicos gerava uma queda brutal nas receitas da União. O quarto problema era a existência de uma série de lacunas no sistema financeiro privado e público, o que trazia uma intensa fragilidade a este sistema, além de dificultar o repasse e a criação de recursos para os investimentos necessários ao processo de desenvolvimento. Por último havia uma série de focos de atrito propiciados pela legislação trabalhista, a qual garantia a estabilidade de emprego, negociações coletivas, dando maior força aos sindicatos, o que fazia com que os salários reais se mantivessem elevados.

Dados os problemas citados ficavam praticamente impossíveis quaisquer direcionamentos da política econômica no sentido de se retomar o crescimento econômico, sem que se caísse em questões como o aumento inflacionário e do déficit público. Decidiu-se então realizar uma série de reformas a nível institucional, dentre as quais, podemos citar:

1. Reforma na legislação fiscal. Foram eliminados os impostos indiretos em cascata, que eram cobrados cada vez que o produto mudava de estabelecimento, os impostos sobre lucros ilusórios e vários outros impostos de pouca funcionalidade. Foram criados impostos sobre o valor adicionado, pois estes não estimulam a verticalização empresarial, e fazem com que cada empresa passe a ser um "fiscal" em relação a seus fornecedores, além de não transferirem ônus aos produtos exportados. Foram também

criados aparatos legais para proporcionar uma maior integração entre federação, estados e municípios, fazendo com que os recursos financeiros centralizados na esfera federal, pudessem ser repassados segundo prioridades, às outras esferas.

2. Reformas no sistema financeiro. Como foi mencionado, havia uma série de lacunas no sistema monetário e financeiro nacional, o que tornava bastante frágil e instável. Para se ter uma idéia da inscipiência deste sistema, basta observar que as funções normalmente exercidas pelo Banco Central estavam divididas, sendo exercidas em parte pelo Tesouro Nacional, em parte pelo SUFOC e em parte pelo Banco do Brasil. A partir de 1964, começou-se a montagem deste sistema redefinindo-se o papel dos Bancos Comerciais, do Banco Central, do Banco do Brasil e das sociedades de crédito. Além disto criou-se o Sistema Financeiro de Habitação, que através do FRR, viaja fe unto à construção civil, principalmente no que se refere a habitações para população de baixa renda.

3. Reformas na legislação trabalhista. Até então, havia uma legislação que impedia o governo de aplicar uma política de efetiva redução salarial, pois havia mecanismos que garantiam a estabilidade de emprego. A partir de então, a política salarial passou a ser feita através de correção dos salários pela média, ou seja, as correções anuais se dariam pela equitação dos salários em relação à média do ano anterior, e não a relação ao seu pico, o que impôs grandes perdas aos trabalhadores. Além disto, foi eliminada a estabilidade de emprego, e como forma de compensação, foi criado em 1966, o FGTS, que além de servir como um fundo que funcionaria como uma poupança a qual seria usada pelo trabalhador quando este se aposentasse ou fosse demitido, também servia como recurso para o SFH. Além disto, em 1971 foi criado o PIS, que era uma forma de participação nos lucros empresariais.

4. Instituição da Correção Monetária. Vissava-se com esta o resolvimento de uma série de desequilíbrios causados pelo processo inflacionário crônico, e pela ausência de um mecanismo de indexação. A opção pela correção monetária se deu devido à opção por um tratamento inflacionário de enfoque gradualista, em oposição à tratamentos de choque. Até 1964, somente o ativo imo

bilidade das empresas estava sujeito à correção, sendo que, com as reformas, via-se-se indexar todo acordo através da criação do CRTM, de forma que se corrigissem dívidas, ativos financeiros, ativos fixos, preços e tarifas públicas, ficando "de fora" apenas os salários, dada a correção pela média, e não integral.

5. Finalmente, foram colocados uma série de incentivos a nível fiscal com o objetivo de induzir a produção e o investimento de forma que se reduzissem os desequilíbrios regionais e se incentivassem as exportações. Isto foi feito através da criação de órgãos como a SUENI, SUDAM, e ISEF, e através da realocação de recursos e da isenção de impostos. Especificamente, em relação às exportações, estas foram tratadas de maneira prioritária no processo de desenvolvimento econômico, através de sua diversificação, para uma maior proteção da economia contra flutuações previstas nos preços de certos produtos nos mercados internacionais. Com isto, além de concessões e incentivos fiscais aos exportadores, adotou-se uma política social mais realista, através de desvalorizações não previsíveis, nas frequentes, do cruzeiro.

Com as reformas institucionais e operacionais, tornou-se possível o "boom" do milagre econômico brasileiro verificado entre os anos de 1967 a 1973. Esta fase expansiva apresentou certas características peculiares, e outras comuns ao crescimento verificado no período anterior. O setor que liberou o crescimento da fase do milagre foi o de bens de consumo duráveis, seguido pelo setor de bens de capital, como ocorreu no Plano de Metas. Notamos também uma considerável abertura da economia em relação com o mercado internacional, aumentando-se sensivelmente tanto o nível de importações, como o nível de exportações, fato que não ocorreu na fase expansiva anterior, além disto houve uma sensível melhoria nas relações de troca, havendo também uma grande diversificação na pauta dos produtos exportados, incorporando-se a esta vários produtos industrializados. Também houve um sensível crescimento da produção agrícola, só que em menor magnitude que o verificado quanto a produção industrial, o que propiciou o suprimento da demanda interna e da demanda para exportações. Também é interessante notar que este período não apresentou uma expansão inflacionária que chegasse a instabili-

par a longo prazo, e o crescimento econômico, fato que ocorreu no Plano de metas.

Poderemos observar que este crescimento baseado no setor de duráveis foi possível graças à sustentação da demanda por estes bens. Como é sabido, este setor não é dinâmico por excelência, pois não consegue gerar sua própria demanda. Além disto, devido às políticas de arrocho salarial promovidas a partir de 1964, era de se esperar que o setor de duráveis tivesse sérios problemas para efetivar sua demanda. No entanto, houve uma forte concentração de renda, fazendo com que os altos salários não sofressem com o arrocho imposto pelo governo, sendo que estes salários até tiveram um aumento real. Além disto, devido às reformas financeiras, o crédito para a compra destes bens foi extremamente facilitado, dando aos consumidores a possibilidade de incorrerem em endividamentos significativos sem maiores riscos. Com estes fatores foi possível se manter um crescimento econômico por um período longo (7 anos), puxado por um setor pouco dinâmico."

As reformas institucionais também tiveram papel fundamental na retomada dos investimentos diretos governamentais, e dos investimentos indiretos, principalmente através das estatais, além da construção civil. Isto foi possível devido à recomposição de preços e tarifas praticadas pelo governo, devido à reordenação fiscal e à criação do BNH. Também foi de vital importância, o grande influxo de recursos externos, os quais garantiram a realização de obras de grande impacto sobre a demanda agregada.

Os impactos gerados pelo crescimento global se deram desde a indústria de bens de consumo não duráveis, até as indústrias de bens de capital e de insumos básicos, o que refletiu num grande aumento da utilização da capacidade produtiva em quase todos os setores da economia, possibilitando o significativo aumento da produção para atender à demanda interna e, principalmente, às exportações, como citado anteriormente.

É interessante notar que apesar do "boom" econômico e da manutenção de baixas taxas inflacionárias, a liquidez real na economia cresceu violentamente, via expansão do crédito e via influxo de capital estrangeiro. Este fato se contrapõe a qualquer

análise de enfoque estrutural, pois este poderia colocar que se verificasse uma explosão inflacionária, tal como a citada acima, o que de fato não ocorreu no período do "milagre". Contudo, o tipo de expansão colocado acima, trouxe consigo uma série de desequilíbrios, os quais, mais cedo ou mais tarde, se manifestariam de forma contundente, como se verificou no período do auge deste processo em 1973, onde a economia estava praticamente trabalhando no plano emprego, e se verificou um crescimento de 11% do PIB, ou seja, um crescimento "monstruoso" da economia.

Uma consequência mais marcante do "milagre econômico", foi a limitação do setor de curáveis na manutenção do crescimento econômico. Neste contexto sustentar sua demanda, como foi dito anteriormente, não teria chegado um ponto em que o setor de bens de capital não conseguiria suprir a demanda do setor produtor de curáveis, sendo o maior problema desta indústria. Isto se deve ao fato de investimento de capital não estar, neste processo, em constante atraso em relação aos outros setores industriais, ou seja, pelo fato de estar sendo atraído os investimentos realizados nos outros setores e pelo fato de tipo de investimento nesta indústria ser de ciclo longo; chegaria-se então a um ponto em que sua capacidade produtiva não conseguiria sustentar (suprir) sua demanda. O fato deste desequilíbrio ter se manifestado somente no auge cíclico, e não anteriormente, se deve ao fato de ter havido uma capacidade ociosa neste setor de bens de capital durante o plano de metas e no período que o sucedeu, além de ocorrerem, no período do "milagre" um significativo volume de importações destes bens de bens intermediários, o que ajudou o "estrangulamento" destes setores.

É interessante notar que em 1973 houve uma preocupação por parte do governo de que existisse o grave desequilíbrio citado acima. Este procurou incentivar os investidores a investir e a buscar a investir um maior volume de recursos destinados na produção destes bens. Contudo se colocaram certas entraves, ou dificuldades esta iniciativa governamental, como o recrudescimento inflacionário e os déficits da Balança Comercial (a partir de 1971). Estes déficits passaram inclusive a iniciar uma política de fomento às importações as quais poderiam suprir parte significativa da demanda, num período de tempo relativamente curto, se con

para o desenvolvimento de novas indústrias industriais. Além disso, mesmo que o governo conseguisse implantar em tempo necessário as plantas industriais em questão, seria necessário que se mantivesse o crescimento acelerado no setor de bens duráveis para que não se incorresse em grandes níveis de capacidade ociosa indesejada.

Outra fonte de desequilíbrios foi o atraso do crescimento da produção agrícola em relação ao crescimento industrial em relação a massa de salários.¹³ É interessante notar que esta eficiência se refere ao mercado interno, pois em relação às exportações e importações internacionais, entre outros fatores sensíveis à conjuntura mundial. Ocorre que, apesar de fortes investimentos em exportações, a produção para o mercado interno foi lenta e incerta "de lado", e chegou um ponto crítico (cuja situação se a ser insuficiente, o que gerou pontos de estrangulamento que se tornaram rapidamente, pressões inflacionárias). Também é interessante notar que, no período expansivo, houve uma aceleração na mecanização da produção agrícola, e consequentemente, grandes ganhos de produtividade. No entanto, isto se deu em relação aos produtos exportáveis e não em relação à agricultura como um todo, e assim ainda permaneceu muito estranha a relação aos países centrais.

A todos estes desequilíbrios soma-se a inflação a nível mundial, que se transfere para o Brasil, via aumento nos preços dos produtos importados, devido a escassez de certos produtos básicos, no mercado internacional, e ao grande nível de especulação com "commodities". Neste quadro incide o choque do petróleo que demonstra uma crise a nível mundial, crise esta que já se configurava como estrutural, como exposto anteriormente. Finalmente, temos a reversão cíclica da economia brasileira a partir de 1974, e é neste contexto que se insere o II PND, ou seja, tentasse implantar um plano definitivo de desenvolvimento num quadro de crise internacional e de reversão cíclica interna, posterior a um significativo período expansivo.

CAPÍTULO II

O II PND - DIRETRIZES E OBJETIVOS¹⁴

Este capítulo têm por objetivo colocar um panorama detalhado sobre o II PND no que se refer a sua elaboração e mecanismos para a sua implantação mais ainda, através da explicitação e explicação de suas principais diretrizes e objetivos, poderamos ter um posicionamento sobre o plano como um todo e sobre suas diversas estratégias setoriais. Isto é de fundamental importância para levantarmos elementos para que, posteriormente, possamos concluir sobre a lógica interna do plano, ou seja, se este possuía os elementos econômicos que pudessem levá-lo ao êxito.

O II PND foi elaborado com tal abrangência, que visava resolver ao mesmo tempo as diferentes questões estruturais que se colocavam como entrave à colocação do Brasil dentro as principais potências econômicas do cenário mundial.

Basicamente, a estratégia de desenvolvimento visava resolver as questões mais relevantes em cinco campos de atuação. O primeiro se referia a consolidação de uma economia moderna através de um programa de investimentos nas áreas de infra-estrutura (Energia, Transportes, Comunicações), indústrias básicas, e desenvolvimento científico e tecnológico. Com este programa de investimentos queria-se, até o final da década de 70 ou, no máximo, no início de década de 80 que o parque industrial brasileiro tivesse condições de não só alimentar o mercado interno, mas também através de um aumento nas exportações, ter maior participação no suprimento de mercados externos; isto sempre com incorporação dinâmica de novas tecnologias.

O segundo campo de atuação se referia a adaptação do Brasil às novas realidades da economia mundial, principalmente no que se refer à questão energética. Ficava aí explicitada a preocupação do plano em relação, ao então recente, choque do petróleo. Visava-se abrir novas fontes internas de suprimento energético, evitando ao máximo, importações de petróleo e de seus derivados; preocupava-se também em garantir o suprimento dos insumos industriais básicos para as indústrias prioritárias.

O terceiro campo visava intensificar o esforço de integração nacional. Através da manutenção do crescimento econômico e da melhor utilização do espaço territorial brasileiro, visava-se "distribuir" o desenvolvimento entre as regiões. Com isto haveria um melhor aproveitamento dos recursos naturais e dos recursos humanos, contribuindo-se também para o desfogamento dos centros urbanos.

O quarto campo se referia a estratégia de desenvolvimento social, renda, e a eliminação dos focos de pobreza no Nordeste e nas regiões periféricas dos grandes centros urbanos. Com isto também, as classes até então à margem do mercado, passariam a integrá-lo, contribuindo para um aumento da base do consumo interno.

O último campo visava levar o econômico do país, a uma melhor e melhor integração com a economia mundial, mas no entanto, atingir os objetivos de ordem nacional.

Procuraremos, nas linhas a seguir, esboçar com maiores detalhes diretrizes gerais, sempre da forma que nos retardanças econômicas inerentes a cada campo de atuação, principalmente ao tratamento da questão industrial.

Basicamente, a estratégia industrial propriamente dita, visava obter um crescimento da indústria na ordem de 12% ao ano. Para obter um crescimento de tal magnitude, tinha-se ciência de que seriam necessárias profundas reformas na estrutura industrial pois, o crescimento econômico do período anterior ("milagre") se deu sob bases antigas, o que causou uma série de entraves, como foi colocado no capítulo anterior.

Com isto, visava-se com a política industrial obter uma "configuração definitiva (definitiva quanto ao estágio) do perfil industrial que se deseja, no Brasil"⁴⁵. Resolveriam-se então simultaneamente duas questões, a do esgotamento e obsolescência da estrutura anterior, e a substituição de importações nos setores básicos, ou seja, ao mesmo tempo que estaria-se eliminando os entraves colocados para a manutenção do crescimento do produto industrial, estaria-se criando uma nova base industrial capaz de substituir produtos importados, poupando divisas.

Mais do que isto, queria-se consolidar um modelo brasilei

ro de capitalismo industrial, dando-se maior ênfase ao setor privado e à empresa nacional. Os investimentos através de empresas governamentais só se dariam se a iniciativa privada não manifestasse interesse ou não pudesse realizar alguns projetos que exigiriam uma magnitude de recursos fora de seu alcance, ou apresentassem baixa rentabilidade, ou ainda, por questões de acesso à tecnologia. Queris-se criar a grande empresa nacional.

Cinco pontos foram colocados como centrais nesta estratégia industrial. O primeiro se referia ao desenvolvimento dos setores de base, principalmente no que se refere a Indústria de Bens de Capital, a Indústria Eletrônica de Base e aos Insumos Básicos.

Quanto aos bens de capital, estes se constituíram num grande foco de importações no período do "milagre". Devido às novas condições no mercado internacional, queris-se reverter esta tendência, principalmente quanto a bens de capital não produzidos em série. Para isto, visava-se criar um sistema de apoio a esta indústria para que esta tivesse financiamento especial a longo prazo, prioridade para atender a necessidades de demandas de empresas governamentais, e participação gerencial e projetos do setor público.

Quanto aos insumos básicos, visava-se obter a auto-suficiência e, mais ainda, criar quando possível novas frentes de exportações, ou seja, também visava-se poupar divisas neste setor. Os principais insumos básicos a serem priorizados eram: produtos siderúrgicos, metais não-ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica, e minerais não metálicos (principalmente cimento e enxofre). Também neste caso, desejava-se uma maior participação do setor privado, através de apoio do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério das Minas e Energia e do BNDE; caso fosse necessário, haveria associação das empresas privadas com as governamentais.

Quanto aos ramos da eletrônica de base, queria-se desenvolver principalmente a eletrônica digital (sistemas integrados de comunicação e informática). Visava-se produzir computadores de grande porte para uso comercial, para atender tanto à crescente demanda interna, quanto para atender mercados externos.

Quanto aos computadores de pequeno porte, a produção destes ficaria a cargo exclusivo das empresas privadas nacionais.

O segundo ponto central da estratégia industrial se referia ao desenvolvimento de novos campos de exportação para produtos manufaturados de alta intensidade em tecnologia, ou seja, queria-se tirar o grande peso das indústrias tradicionais no atendimento a mercados externos. Como já foi citado, visava-se nas indústrias de base obter ganhos com a exportação de seus produtos, o que também se estendia a indústrias de bens de consumo duráveis, principalmente a automobilística. Evidentemente, o maior enfoque e apoio seria dado a projetos de grande porte, com alta intensidade em capital e em tecnologia.

O terceiro ponto se referia à própria incorporação e assimilação de novas tecnologias nos setores industriais priorizados. Com isto visava-se dar a indústria nacional a condição de competidora em ramos que exigiam construção e atualização técnicas. Visava-se também, poupar divisas evitando-se dispêndios com pagamentos pela utilização de tecnologia só encontrada, até então, nos mercados externos.

O quarto ponto se referia à modernização de setores industriais tradicionais, principalmente quanto a indústria de alimentos. Queria-se dar continuidade ao esforço de "saneamento" dos setores tradicionais, ênfase dada pelos governos militares anteriores. Ao nosso ver, este quarto ponto era o de menor importância, pois queria-se de fato, mudar o eixo industrial para as indústrias do departamento I, como já foi citado.

O quinto e último ponto, se referia aos desníveis regionais de desenvolvimento industrial verificados no ciclo de crescimento econômico anterior, onde teria havido uma grande concentração industrial. Desejava-se dar uma distribuição mais equitativa entre as regiões no que se refere ao crescimento industrial e seus consequentes benefícios (aumento de arrecadação, aumento nas ofertas de emprego, etc.). Para atender tal objetivo, o governo iria utilizar-se de basicamente dos seguintes mecanismos: seriam adotados critérios para distribuição dos incentivos do Conselho de Desenvolvimento Industrial ao BNDE, de forma a priorizar a desconcentração industrial; seriam formados complexos industriais (pólos), visando aproveitamento das eco-

nomias da escola e articulação entre indústrias de diversas partes; priorização de projetos industriais no NOROESTE e AMAZÔNIA, visando integrar tais projetos com projetos minerais e agrícolas.

Concluindo, o programa desta estratégia industrial exigia, como pode ser visto, uma ativa participação de setores empresariais nacionais e multinacionais, além de uma necessária mobilização de recursos, tanto a nível privado, quanto a nível de setor público. Para se ter uma idéia, as estimativas quanto a necessidade de recursos para investimentos na indústria de transformação no período de 1975-1979, eram de trezentos bilhões de cruzeiros (a preços estimados de 1975), sendo que, a nível de comparação), o PIB brasileiro em 1974 (à preços estimados de 1975) era de setecentos e oitenta e cinco bilhões de cruzeiros, ou seja, era de magnitude mais do que expressiva.

No II PND, constava também uma estratégia para o setor agropecuário; como nossa análise procura se centrar na problemática industrial, apenas citaremos os principais pontos desta estratégia.

Querria-se dar um novo enfoque ao setor na expansão do PIB, uma redução no preço de seus produtos; e um aumento na renda para a classe produtora agrícola. Para tal, a estratégia seguiria os seguintes pontos: política de uso da terra para fins agropecuários, visando-se uma utilização mais racional desta; esforço para modernização do setor, principalmente no Centro-Sul; implantação de mecanismos de reforma agrária; programas para ocupação de novas áreas (principalmente no Centro-Oeste, NE e Amazônia); implantação de novas estruturas de abastecimento; ação mais efetiva do setor público quanto a "áreas indelegáveis"; ênfase a política de formação de estoques reguladores; priorização na concessão de incentivos; e adoção de um plano a nível social para o setor rural.

O II PND definiu detalhadamente as "opções básicas" contidas no cerne da estratégia econômica. Estas opções estavam implícitas quando se descreveu a estratégia de forma mais geral, e eram: ênfase na formação e consolidação de um regime econômico de mercado; utilização de estruturas empresariais de alto grau de concentração (conglomerados industriais e financeiros);

absorção de tecnologia, capacidade gerencial e, principalmente, poupanças externas; utilização de tecnologias industriais "de ponta"; utilização de todo espaço geográfico Brasileiro (desconcentração industrial); incorporação de mecanismos capazes de garantir a progressiva distribuição de renda.

Procuraremos também, quanto às opções básicas da estratégia, centrarmos nossa análise nas que apresentam maior vinculação com a questão industrial.

Quanto a implantação do regime de mercado, o II PND, procurou tratar desta questão, definindo (delimitando) os campos de atuação do setor público. Desejava-se que este setor tivesse uma participação significativa no processo de reestruturação econômica, sem contudo se comprometer o livre mercado. Desta forma definiu-se a participação do Governo nos seguintes campos: setores de Infra-Estrutura, através de empresas estatais, principalmente quanto a transportes, energia e comunicações; setores relacionados ao Desenvolvimento Social, ou seja, educação, saúde e previdência social.

A iniciativa privada, caberiam os setores diretamente produtivos, ou seja, indústrias de transformação, construção, agropecuária, comércio, seguros e sistema financeiro; nestes o setor público participava no sentido de garantir (de acordo com suas prioridades) incentivos fiscais, concessões, condições especiais de financiamento, etc.

O II PND também tratou de mensurar esta participação desejável do setor público na economia através de dois conceitos: a participação deste no PIB e a participação das empresas estatais dentre as empresas de capital nacional.

Quanto à participação deste setor no PIB, colocava-se que esta permaneceu praticamente constante ao longo dos anos 60, tanto a nível da carga tributária líquida (oscilação entre 16% e 18%), quanto a nível da despesa do setor público (oscilação entre 25% e 28%).¹⁶ Considerava-se também que esta participação era relativamente alta se comparada com índices relativos a países desenvolvidos, contudo achava-se necessário este nível de ação governamental dadas as necessidades em investimentos em Infra-Estrutura e Desenvolvimento Social.

Quanto à participação de empresas estatais,¹⁷ dentre as

grandes empresas nacionais, observava-se que se consideradas as 25 maiores empresas pela receita total, 5 destas seriam estatais; pelo número de empregados estas seriam 7; e pelo ativo total, estas seriam 17. Esta elevada participação também procurou ser explicada pela necessidade de grandes magnitudes de recursos para investimentos em áreas de responsabilidade governamental.

No cerne da segunda opção básica estava a integração e o equilíbrio entre a empresa privada nacional e a empresa privada estrangeira. Pode-se observar que com isto, fica claro no III PND, uma grande preocupação no fortalecimento do "tripé" de sustentação da indústria no país, ou seja, a integração entre o setor público (empresas estatais) e o setor privado (empresas nacionais e estrangeiras). Para se ter uma configuração definitiva e desejada deste "tripé", a atuação do governo se daria nas seguintes linhas:

Em primeiro lugar, queria-se dar ao setor privado nacional condições para se criar estruturas empresariais sólidas através de: apoio governamental através de mecanismos de financiamento oficiais, ou seja, via BNDE, através da IBRASA (Investimentos Brasileiros S.A.), EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S.A.), e FIBASE (Insumos Básicos S.A. Financiamento e Participações), e via PETROQUISA, garantindo-se recursos para grandes projetos de empresas nacionais ou à participação destas em projetos de investimento do setor público; projetos de transformação de pequenas e médias empresas em grandes empresas; políticas que estimulassem fusões e incorporações em setores onde a pulverização de empresas se constituísse em fragilidade perante a concorrência externa; política de formação de grandes conglomerados nacionais, visando-se integrar os setores industrial, financeiro e de serviços, para se obter uma estrutura de maior solidez e maior produtividade.

Visava-se também as empresas nacionais que pudessem ter condições de competição em relação a empresas de capital estrangeiro. Para isto, definiriam-se programas de apoio as empresas nacionais via BNDE e via órgãos da SEPLAN, garantindo-se condições favoráveis de financiamento e acesso a novas tecnologias.

Em segundo lugar, queria-se dar devido apoio à pequena

e média empresa, para que estas pudessem coexistir em harmonia com grandes empresas. Isto se daria através de: a) criação do sistema CEBRAE (Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa); montagem de programas oficiais de financiamento específico para estas empresas; incentivos fiscais.

Em terceiro lugar, visava-se definir claramente o papel e a participação das empresas de capital externo no novo processo de desenvolvimento econômico. A atuação governamental se daria no seguinte sentido: explicitação de prioridades para a atuação deste tipo de empresa, a qual deve ganhar as funções de aporte de poupança externa, transferência de capacidades gerenciais, contribuição no aumento quantitativo e qualitativo nas exportações, desenvolvimento de setores voltados a pesquisas tecnológicas, e convivência "pacífica" com empresas nacionais (evitando-se ao máximo o controle de mercado e aglutinação de competidores). Além do mais, desejava-se o aporte de empresas de diversos países e em diversos setores, evitando-se excessiva concentração de empresas de um mesmo país ou em uma mesma área.

Além das três linhas citadas, o governo atuava no sentido de evitar uma excessiva concentração de renda nas mãos de certos setores empresariais, garantindo-se uma maior proteção às pequenas e médias empresas através de: política de preços; política contra abusos do poder econômico; política de abertura do capital das empresas.

Quanto à opção básica da estratégia econômica referente a maior integração e ocupação do universo geográfico brasileiro, o II PND também tratou desta questão com grande detalhamento. Como já foi dito, ao centrarmos nossa análise na questão propriamente industrial, apenas citaremos os elementos centrais desta opção.

Priorizavam-se as seguintes estratégias: estratégia nacional e política de população (visando-se uma melhor distribuição demográfica); estratégia de integração nacional (visando-se uma melhor integração das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste); estratégia de crescimento acelerado e transformação do Nordeste (visando-se amenizar o hiato econômico desta

região de relação a outras regiões, ou seja, a economia desta deveria crescer a taxas superiores a 10% a.a.); estratégia de ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste (através de programas agropecuários, extrativos e industriais).

Também em relação a estratégia de desenvolvimento social, outra opção básica da estratégia econômica, apenas discorreremos brevemente sobre suas principais linhas de atuação. Esta estratégia visava não relegar a questão social ao processo de desenvolvimento econômico, queria-se, conjuntamente com este processo, realizar uma efetiva distribuição de renda; era a famosa estratégia de "repartição do bolo" enquanto este cresce. Basicamente queria-se garantir um aumento significativo de renda para todas as classes econômicas, e uma redução (ou até mesmo a eliminação) dos bolsões de pobreza absoluta, localizados nas periferias dos grandes centros urbanos e nas regiões mais áridas do NE.

Para obter tais objetivos, a estratégia social tinha as seguintes linhas de atuação: conjugação da política de emprego com a política de salários (visando-se criar bases para o mercado de "consumo de massa"); adoção de uma política efetiva de recursos humanos (visando-se principalmente educação, saúde, saneamento, nutrição, e treinamento profissional), para se garantir um significativo aumento na produtividade das classes trabalhadoras; adoção de uma política de integração social; adoção de uma política efetiva para defesa do consumidor.

A última opção básica a tratarmos, é a referente a integração efetiva do país com a economia internacional, ou seja, a estratégia econômica externa, o que merece uma descrição mais detalhada.

Esta estratégia apresentava como centrais dois objetivos: o primeiro se referia ao enfrentamento de novas questões colocadas pelo novo quadro externo, ou seja, questões referentes ao petróleo, insumos básicos e negociações comerciais; o segundo se referia a consiliação entre esta maior integração e os objetivos de ordem nacional.

Desejava-se também, que esta nova inserção não significasse um déficit excessivo nas Transações Correntes, ou seja,

queria-se que grande parte do investimento necessário fosse financiado com capital interno ("poupança interna"), evitando-se um crescimento explosivo do endividamento externo.

Quanto a Balança Comercial, visava-se garantir um equilíbrio, através de um grande crescimento nas exportações (mais ou menos 20% a.a.), e de um crescimento (a taxas um pouco menores) nas importações. Não era desejado, nem objetivo, a adoção de atitudes protecionistas, que poderiam em última instância entravar o processo de crescimento econômico.

Com isto, a estratégia externa se limitava basicamente nos seguintes campos de atuação:

Em primeiro lugar definiriam-se áreas prioritárias de atuação em relação aos diferentes parceiros (blocos) comerciais. Quanto aos Estados Unidos, que desejava-se dar continuidade ao processo de diversificação, evitando-se a concentração excessiva na Costa Leste do mesmo país. Quanto ao Mercado Comum Europeu, procuraria-se dar maior ênfase às relações comerciais com este bloco, ficando-se contudo na dependência da manutenção de barreiras comerciais (tarifárias ou não), colocadas pelo mesmo. Quanto a América Latina, desejava-se uma maior integração, via principalmente projetos binacionais; pode-se perceber que já se vislumbrava uma preocupação com a formação de blocos econômicos. Em relação a África, desejava-se dar ênfase a participação em projetos de infra-estrutura realizados nos países recém-independentes deste continente. Também visava-se estreitar os laços comerciais com os países árabes, a União Soviética (e demais países socialistas), a China e principalmente com o Japão.

Em segundo lugar definiriam-se as linhas para se efetivar o aumento desejado nas exportações. Visava-se dar maior ênfase a produtos manufaturados, e produtos minerais e agrícolas não tradicionais, ou seja, queria-se mudar o foco principal das categorias de exportação (até então centrada em produtos tradicionais). Já se vislumbrando eventuais restrições colocadas pelos países centrais, o II PND colocava no cerne desta questão a necessidade de diversificar ao máximo a pauta de exportações. Quanto aos produtos tradicionalmente exportados

(café, açúcar, etc.), o governo continuará a manter seu apoio no sentido de sustentar os preços destes.

Em terceiro lugar definiu-se a política de diversificação em relação às fontes de financiamento externo de investimento direto e de suprimento de equipamentos e insumos básicos. Visava-se garantir recursos para setores que possam trazer progressos no sentido de aumento de exportações ou de substituição de importações.

O II PND procurou tratar também do que considerou os "grandes temas de hoje e de amanhã", ou seja, a questão energética, e a questão do controle da poluição e preservação do meio ambiente.

Quanto a política de energia, constatou-se que o Brasil está em uma situação relativamente intermediária se considerarmos os efeitos da crise do petróleo. Esta só teria relevância em seu uso como matéria-prima para a indústria química e como combustível para os meios de transporte. Contudo, o Brasil importa, à época, mais aproximadamente 40% de suas fontes de energia, sendo que deste percentual o petróleo se constitui no principal (e quase exclusivo) item.

Visava-se então, fazer uma reordenação dentro do setor de energia, dando-se maior ênfase à energia elétrica e ao carvão, e economizando-se petróleo ao máximo (aumentando-se também sua produção interna). Com isto, a política energética iria se basear nos seguintes itens: diminuição da dependência em relação a fontes externas de energia; uso intensivo de energias hidroelétrica; execução do Programa Ampliado de Energia Elétrica, do Programa do Carvão e do Programa de Pesquisa de Fontes Não Convencionais de Energia; produção de minerais energéticos nucleares. Além disto, realizaria-se uma política efetiva para se diversificar as fontes internas de energia, e política voltada a contenção do consumo de petróleo.

Quanto a questão do desenvolvimento urbano com controle de poluição e com preservação do meio ambiente (também não objetivos de nosso trabalho), fica aqui registrado a preocupação do II PND com estas questões de grande relevância que só vieram à tona mais de uma década depois de sua elaboração.

O II PND também procurou tratar de questões de curto e médio prazos, inclusive quanto ao combate inflacionário, combate a déficits no setor público e combates a desajustes no Balanço de Pagamentos. Para tais fins definiram-se as principais linhas de atuação quanto a política fiscal e orçamentária, política monetária, política salarial, política de Balanço de Pagamentos e política de controle de preços.

A política fiscal orçamentária, as principais diretrizes seriam as seguintes: eliminação do déficit do Tesouro; liberação automática de dotações (visando-se maior integração entre o cronograma dos projetos primordiais e a execução financeira); controle quanto à percentagem da despesa pública sobre o PIB, ou seja, desejava-se que esta crescesse em proporção menor que o crescimento global da economia; esforço no sentido da liberação tributária (redução nas alíquotas dos impostos); aperfeiçoamento no Imposto de Renda (visando torná-lo mais equitativo); aperfeiçoamento do IPI, de acordo com a priorização de certos grupos de mercadorias; aperfeiçoamento no ICM, visando-se acabar com disputas inter-estaduais, e garantir uma distribuição de recursos mais equitativa seguindo-se critérios específicos; aperfeiçoamento do FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), e FE (Fundo Especial), visando-se melhor distribuição inter-regional; maior controle no endividamento de Estados e Municípios, de modo a que estes sejam vinculados aos projetos de investimentos priorizados pela estratégia econômica; manutenção da política de acordos internacionais para eliminar a bitributação; e melhoria nas relações entre contribuinte e o fisco, no sentido de desburocratizá-las para se ter melhores métodos de arrecadação e melhor fiscalização.

Podemos notar que havia uma forte preocupação dos estrategistas do governo quanto a questão fiscal; queria-se ao mesmo tempo a eliminação dos déficits operacionais do Tesouro, uma centralização de recursos na esfera federal e uma vinculação estrita destes recursos com projetos prioritários do II PND.

Quanto a política monetária e de mercado de capitais, as linhas de atuação seriam as seguintes: quanto a expansão do crédito e dos meios de pagamento, esta deveria dar-se de for-

na e não enervar o crescimento econômico, e não causar pressões inflacionáveis; o Orçamento Monetário serviria como norma para as Autoridades monetárias e como indicador para os Bancos Comerciais, os quais seriam controlados por instrumentos tradicionais de política monetária ("open market", redesconto e recolhimento compulsório); quanto a seletividade do crédito, esta seria voltada para se incentivar as exportações, a agropecuária, pequenas e médias empresas, sendo que os instrumentos seriam os empréstimos de bancos oficiais, refinanciamentos das Autoridades Monetárias aos Bancos Comerciais, e faixas de liberação dos recolhimentos compulsórios; redução dos custos de intermediação financeira, ou seja, desejava-se maior produtividade neste setor; desenvolvimento de operações interbancárias; fortalecimento do mercado de ações, objetivando-se fortalecer a empresa privada nacional; criação de novos mecanismos de captação para empresas privadas nacionais via FNDI; mudança na Lei das Sociedades Anônimas; manutenção da correção monetária, visando-se proteger as "poupanças" e manter o poder aquisitivo da moeda.

Também podemos perceber, quanto a política monetária, uma grande preocupação no sentido de está-la a estratégia do II PND, ou seja, para se garantir crédito a projetos prioritários e para se fortalecer a empresa de capital nacional do setor privado, isto conjuntamente com o combate inflacionário de enfoque gradual. Fica visível também o desejo de consolidação das reformas, ou melhor da criação do Sistema Financeiro Nacional, iniciada em 1967, onde visava-se constituir um mercado financeiro interno capaz de atender a demanda interna por crédito e de se voltar para o médio e longo prazo.

A política salarial procuraria dar continuidade aos métodos adotados até então (desde 1961), ou seja, desejava-se manter as bases desta política. A forma de reajuste salarial seria mantida, ou seja, seria mantido o reajuste pela média inflacionária anual, o que valeria para os acordos e dissídios coletivos, e para as empresas estatais. Esta forma de reajuste estaria compatível com a opção de combate gradualista à inflação. Esta forma também continuaria incorporando os ganhos de produtividade verificados, ou seja, também seria um método que

colaboraria o poder aquisitivo da classe trabalhadora.

Quanto a política de controle de preços, esta deveria estar vinculada ao posicionamento gradualistas de combate inflacionário, no sentido de frear os componentes de realimentação deste no sentido de inibir políticas de formação de preços praticados por monopólios e oligopólios. Com estes objetivos os controles de preços deveriam se dar da seguinte forma: os preços deveriam ser fixados por produto ou setor, e não por empresa; os lucros do setor comercial não deveriam ser excessivos face aos lucros na área produtiva; os reajustes de preços seriam automáticos em caso de aumento real de custo de insumos; as fórmulas para se determinar preços deveriam incentivar a projetos de investimento que visavam obter ganhos de produtividade.

Finalmente, quanto a política do Balanço de Pagamentos, esta deveria seguir às seguintes diretrizes: manutenção das mini-desvalorizações cambiais (aplicadas desde 1965), para estímulo à classe exportadora e para evitar especulação cambial; estímulo total às exportações, via incentivos cambiais, fiscais e de financiamentos; ênfase ao processo de substituição de importações, principalmente em bens de capital e em matérias-primas básicas; política de manutenção de reservas internacionais para se manter a credibilidade face aos mercados financeiros externos e para garantir eventuais imprevistos quanto ao fechamento do BP; política de absorção de capitais externos (de empréstimo e de risco). Quanto a esta última foram definidos os seguintes objetivos: a manutenção, em níveis adequados, da relação entre aumento da dívida líquida e das exportações; as amortizações deveriam-se manter escalonadas no tempo de forma prudente, para que os encargos não se concentrassem em um único período; o ingresso líquido de capital externo, ou seja, o déficit no BP em Conta-Corrente, deveria-se manter no nível de 20% da FBKF; quanto a setores estratégicos, manteria-se o controle das empresas via mecanismos econômicos e não por uma legislação de caráter restritivo.

Ainda constaram do II PND mais dois programas setoriais, um relativo a política específica de emprego e recursos humanos, visando uma expansão programada das oportunidades de

emprego, e outro relativo a política científica e tecnológica visando-se um maior investimento em pesquisa e desenvolvimento, uma difusão de tecnologia pelos vários setores industriais e uma melhor utilização (mais produtiva) dos recursos naturais, principalmente não-renováveis. Além de investimentos em tecnologia industrial, constava ainda desta política setorial, um programa de desenvolvimento nuclear especial, que além de atender aos interesses econômicos, tinham também forte apelo militar.

Para finalizar esta parte descritiva sobre o II PND, vale lembrar que este possui também uma parte quantitativa, onde trocavam-se as principais metas que a economia e a sociedade brasileira deveriam alcançar até o final dos anos 70. Quanto a estas perspectivas, elas serão colocadas, a título de comparação quando analisarmos sobre o êxito da estratégia como um todo e em seus principais programas setoriais.

Após esta análise das características gerais e específicas do II PND, podemos salientar as seguintes conclusões:

Em primeiro lugar, pode-se observar que a estratégia econômica como um todo conseguiu "enxergar" os principais problemas que estavam se colocando no processo de desenvolvimento. Esta centrou suas diretrizes na mudança do padrão de industrialização, via mudança do setor dinâmico da economia (de indústria de bens de consumo duráveis para indústrias de base), e via equilíbrio do "tripé" de sustentação industrial, ou seja, fortalecimento da empresa privada nacional. Ao se atuar nestes dois focos, conseguiria-se resolver as principais questões referentes aos entraves internos, que fizeram com que a economia praticamente operasse a "pleno emprego" em 1973, e já entrasse num processo de desaceleração em 1974, ou seja, estes entraves condicionavam um forte caráter cíclico à nossa economia.

Ao se centrar a dinâmica econômica no Departamento I, conseguiria-se obter um crescimento auto-sustentado, dado que as indústrias deste departamento têm a característica de investirem "na frente" da demanda (geram sua própria demanda). Com isto, os demais setores industriais teriam garantidos seus insumos básicos, suas plantas industriais e seu maquinário pesado,

ou seja, não se verificariam os efeitos buscados no período do "milagre econômico". Também passariam a ter uma estrutura industrial consolidada, com três departamentos (Indústrias básicas, de bens de consumo duráveis, e de bens de consumo não duráveis) agindo integradamente.

Ista estrutura industrial também estava completa ao se obter êxito no fortalecimento da empresa privada nacional, ou seja, na medida em que se executar projetos setoriais vinculados à estratégia global, estas empresas supririam setores importantes no mercado interno mantendo-se em equilíbrio com as multinacionais e as empresas estatais. Com isto, de uma vez se resolveria o problema de baixa produtividade e baixo poder de competição das empresas nacionais, além de integrá-las à estratégia de desenvolvimento.

Em segundo lugar podemos notar uma forte preocupação com a estratégia externa, ou seja, com um novo padrão de inserção da economia brasileira no cenário econômico internacional. Isto ficou bem claro com o tratamento dado às exportações e importações (Balança Comercial), com a conta de Transações Correntes, e com o próprio fechamento do Balanço de Pagamentos, ou seja, no geral, desejava-se maior equilíbrio nas contas nacionais, manutenção de reservas e entrada de capital de empréstimo ("absorção de poupanças externas") e de risco. Desejava-se uma maior abertura da economia, principalmente quanto a opção pelo endividamento, ou seja, encarava-se como necessário para o desenvolvimento, uma nova inserção com absorção de capitais externos.

Também podemos notar que a "política de endividamento controlado", e as demais questões referentes no Balanço de Pagamentos, nos mostram uma posição um tanto quanto passiva dos estrategistas econômicos do governo brasileiro em relação à crise que estava se desenvolvendo no quadro mundial. Pode-se notar que estes estrategistas diagnosticaram que a crise teria um forte caráter conjuntural, ou seja, analisaram que a crise teria sua origem quase que exclusivamente no choque imposto pelos países produtores de petróleo em 1973. De fato, como mostramos no Capítulo I deste trabalho, a crise tinha um forte ca

ráter estrutural, sendo que a economia pelo choque de 1973.

Com isto, esta posição passiva quanto a questões relativas ao Balanço de Pagamento, poderia impor a economia brasileira uma forte instabilidade, na medida em que esta ficou muito exposta a eventuais flutuações dos mercados produtivos e financeiros externos, ou seja, a qualquer sinal de queda de liquidez internacional, ou "mudança de regra" nos grandes centros financeiros internacionais (aumento das taxas básicas e juros), ou ainda, queda na demanda por produtos de exportação brasileiros, teria-se um comprometimento de grande parte da estratégia econômica como um todo.

Em terceiro lugar, quanto às demais políticas setoriais (recursos humanos, integração regional, de desenvolvimento urbano, distribuição de renda, etc.), apesar de estas constarem em detalhes na estratégia do II PND, nos fica claro uma quase total subordinação destas à estratégia econômica. Pode-se notar que sempre que se trata de estas questões "secundárias", fez-se menção aos eventuais resultados obtidos no campo econômico, sem os quais estas ficariam comprometidas.

Em quarto lugar, podemos notar que o regime militar procurava a sua legitimação na manutenção do crescimento econômico acelerado, ou seja, para que este regime perdurasse era necessário o sucesso nos projetos econômicos, o que garantia a "repartição do bolo", e faria com que a sociedade acabasse por legitimar os governos autoritários deste regime.

Como coloca Lessa²⁰, o II PND foi "um projeto do Estado para o Estado" que visava além da legitimação do regime, a transformação do Brasil numa Nação-Potência, que teria uma sólida base econômica e militar, dado que também se investiria em grande magnitude em projetos nucleares e espaciais.

Como conclusão final deste capítulo, podemos dizer que o II PND, de fato, visava realizar mudanças estruturais profundas na economia do país. Podemos notar que havia uma coerência quanto a lógica econômica interna neste projeto de desenvolvimento, pois conseguiu-se diagnosticar os principais problemas que se colocaram principalmente no âmbito industrial, ou seja, ao se obter mudanças qualitativas no padrão de industrializa-

ção resolveriam-se as questões que estavam entrvando o desenvolvimento econômico. Contudo, numa primeira aproximação podemos notar dois pontos que poderiam comprometer o êxito do plano já em seus primeiros anos de implantação. O primeiro ponto se refere a questão externa, principalmente quanto a posição passiva tomada em relação ao Balanço de Pagamentos, ou seja, a exposição quase que explícita da economia do país a flutuações produtivas e financeiras externas. O fato de se necessitar de um grande ingresso líquido de capital de empréstimo externo para o fechamento do BP ou para manutenção de reservas, poderia comprometer toda a estratégia em caso de se haver um significativo aumento nas taxas de juros internacionais, por exemplo. O segundo ponto se refere a não priorização de questões sociais extremamente importantes, como a da distribuição de renda. Estas questões poderiam vir à tona a qualquer momento, através de manifestações, greves, ou através do voto (dado que o próprio governo militar desejava um processo de abertura política), ou seja, os estrategistas do II PND o colocaram independente da vontade política da nação, o que nos parece extremamente discutível.

Quanto ao primeiro ponto colocado acima, o analisaremos no capítulo seguinte, ao tratarmos da questão do endividamento externo. Quanto ao segundo ponto colocado, o trataremos a seguir.

O primeiro governo do regime militar, do General Castelo Branco, tinha em seu cerne um projeto de estabilização política, social e econômica que encarava a participação militar como necessária e como emergencial. Contudo, esta participação deveria ser breve, apenas criando condições para que se formasse um novo quadro institucional, para então haver um processo de redemocratização.

No entanto, este posicionamento foi deixado num segundo plano pelos governos subsequentes do General Costa e Silva e do General Médici. Estes governos perseguiram as reformas institucionais colocadas pelo governo Castelo Branco, só que com uma dosagem muito maior de autoritarismo e repressão política, que teve sua expressão máxima na decretação do AI-5 em 1968. Desta forma centralizou-se de forma abrupta os poderes econô-

nicos e políticos nas mãos dos governos militares, o que deu imensa autonomia a estes em direcionar as políticas econômicas e sociais que estes julgassem mais importantes.

Com isto, foi deixado de lado o projeto de redemocratização, e podia-se notar uma clara intenção de se fazer com que o regime militar continuasse por tempo indeterminado. Nota-se também uma ascensão de facções do exército que tinham um posicionamento extrema-direitista, ou seja, viam na sociedade focos de ideologia subversiva, que deveriam ser combatidos para se evitar a ascensão destas.

Do lado econômico, a legitimidade destes governos foi garantida principalmente através do crescimento acelerado verificado no período do "milagre econômico", ou seja, o regime militar procurava justificativa para sua continuidade no campo econômico. Desta forma, mesmo com o uso de instrumentos de coerção política, manteve-se a legitimidade do regime dados os expressivos resultados econômicos.

Em 1974, com o início do governo General Ernesto Geisel, têm-se uma volta dos ideais castelistas ao poder, e uma nova mudança no enfoque do regime militar. Geisel representava o posicionamento de facções do exército que privilegiavam o nacionalismo, a conduta austera, com um posicionamento ideológico muito menos reacionário que em seus antecessores diretos.

Os objetivos principais a serem perseguidos pelo novo governo estariam em três campos distintos:

O primeiro seria o próprio retorno ao projeto castelista, através de um retorno gradual ao processo democrático. Isto seria feito através de uma liberalização paulatina via maior atuação do Congresso Nacional, na manutenção de eleições parlamentares e, de forma progressiva, eleições para cargos executivos. Seriam descartados os projetos que visavam a transformação da ARENA num partido único (como era observado no México e Turquia), o que foi altamente cogitado no governo Médici. Evidentemente, não era interessante para o regime militar um sistema político onde os partidos de oposição pudessem agir de forma a comprometer a execução dos principais projetos de interesse do governo. Desta forma, desejava-se um convívio "normal" com a oposição (vide-se MDB), de modo a que esta não crescesse demasiadamente enquanto partido, e sim que contribuísse

para o gradual processo de abertura política.

Neste contexto também seria dada a maior autonomia ao poder Judiciário, numa clara preocupação de dar um caráter institucional ao processo de liberalização, ou seja, seriam devolvidos paulatinamente os poderes às instituições sociais para que estas pudessem auto-gerir a sociedade sem incorrer nas inquietações observadas na década de 60.

A ação da imprensa, da Igreja e de outras instituições não governamentais, também deveria se dar sob novos moldes, com maior liberdade de expressão, para que se pudesse divulgar sem distorções o processo de abertura.

Um segundo campo de atuação do governo Geisel seria manter o apoio das várias facções presentes no cenário militar. Visava-se conseguir uma atuação mais profissional dos militares enquanto governo, ou seja, queria-se demonstrar que um regime militar poderia trazer grandes resultados políticos e econômicos sem se usar de elementos como o próprio uso de força via repressão direta, torturas, fechamento do Congresso, etc. Contudo, para se garantir a continuidade do apoio dos grupos de extrema-direita atuantes nas Forças Armadas, seria necessário se manter o controle sobre os "grupos subversivos", só que de forma menos radical que no governo Médici, ou seja, desejava-se uma redução da "linha-dura" aplicada até então. Isto também contribuiria para melhorar a imagem do regime militar em relação a opinião pública interna e externa.

O terceiro campo de atuação seria o campo econômico, onde a principal preocupação seria manter as altas taxas de crescimento, que legitimaram o governo Médici. Só que se pretendia um salto qualitativo da economia do país, e não a simples manutenção do crescimento econômico, o que não foi verificado no "milagre", por exemplo. Desta forma, o regime militar conseguiria sua legitimidade, e poderia "entregar" novamente o poder à sociedade com um saldo extremamente positivo, pois externamente teria-se dado ao país uma nova inserção no cenário mundial, e internamente teria-se propiciado um processo de institucionalização política e econômica.

O principal meio para se atingir os objetivos traçados, seria o II PND, que como descrevemos anteriormente, teria uma abrangência até então não observada em nenhum outro plano, o que possibilitaria uma ação conjunta quanto a questões indus-

triais, externas, sociais, de integração nacional, etc.

Desta forma, podemos notar claramente que o projeto de "Nação-Potência" do governo Geisel, tinha no II PND sua principal linha de ação e o meio para legitimar a presença do regime militar.

CAPÍTULO III

3.1. O ENDIVIDAMENTO EXTERNO NA 2ª METADE DA DÉCADA DE 70 E O II PND

A questão do endividamento externo, passou, a partir da década de 70, a se constituir num dos principais focos de debate em todas as principais escolas de economia no Brasil, seja qual for seu posicionamento ideológico.

Esta questão, também é considerada pela maioria dos economistas como um dos principais, ou até mesmo o principal, "ponto nevrálgico" de nossa economia; existem inúmeros posicionamentos no que se refere ao tratamento desta questão, que vão desde o "calote", passando-se pela moratória, e vão até mesmo ao pagamento integral desta dívida.

É também sabido, que este endividamento teve seu maior impulso na segunda metade dos anos 70. Neste período a dívida externa teve uma "explosão" mais do que significativa passando de US\$ 17,2 bi em 1974 para US\$ 49,9 bi em 1979¹², ou seja, quase que triplicou neste período.

É exatamente neste período que o governo Geisel tentou implantar o II PND, descrito com detalhes no capítulo anterior. Procuraremos então, no presente capítulo descrever de que forma se deu este endividamento externo e procurar traçar alguns pontos em comum entre este processo e a implantação dos projetos do II PND.

Mais do que isto, esperamos obter algumas conclusões que nos remetam a relacionar o paralelo do II PND X Dívida Externa, com o cenário econômico internacional, o qual foi exposto no primeiro capítulo deste trabalho, ou seja, de que forma este cenário contribuiu para que a opção adotada pelos estrategistas do governo, para financiar o desenvolvimento, fosse a do endividamento externo.

Antes de nos aprofundarmos no processo de endividamento no período do II PND, procuraremos traçar alguns pontos deste processo no período do "milagre", afim de ressaltarmos com melhor nitidez pontos interessantes a nossa análise.

Como já foi citado no Capítulo I deste trabalho, o cresci-

mento econômico explosivo verificado no período 1968-1973 trouxe consigo uma série de desequilíbrios, que acabaram por gerar, em última instância, o próprio esgotamento deste ciclo expansivo.

Neste período, é que ocorre o primeiro grande salto do endividamento externo brasileiro, onde esta dívida passa de US\$ 3,8 bi em 1968 para US\$ 12,6 bi em 1973. Uma primeira aproximação poderia nos levar a concluir que o próprio ciclo expansivo somado a seus desequilíbrios endógenos, poderiam ter ocasionado este processo de endividamento. Inclusive, as próprias autoridades governamentais procuraram colocar esta explosão da dívida externa como necessária à manutenção do crescimento econômico acelerado, dado principalmente insuficiências no crédito interno e necessidades crescentes para importações de bens intermediários e de capital (dado o atraso industrial nestes setores em relação ao setor de bens de consumo duráveis).

Poderíamos então concluir que o endividamento externo foi condição "sine qua non" para a viabilização do "milagre" econômico brasileiro, na medida em que possibilitou a efetivação das importações necessárias para se manter o crescimento do setor de duráveis, amenizando-se desta forma o problema da insuficiência de setores industriais básicos.

Contudo, o grande aumento no coeficiente de importações foi contrabalanceado por um significativo aumento no coeficiente de exportações. Isto faz sentido ao analisarmos os seguintes fatores: 1. o crescimento do "milagre" foi puxado pela indústria de bens duráveis, o que contribuiu para que se diversificasse a pauta de produtos exportados; 2. verificou-se no período a adoção de uma série de medidas internas para que se incentivasse as exportações, como incentivos via redução de alíquotas de impostos e crédito subsidiado; 3. observou-se um significativo crescimento nas relações comerciais a nível internacional, principalmente nos anos de 1971 a 1973, propiciado pela mini-onda expansiva desencadeada pela economia americana neste período, como citado no Capítulo I deste trabalho.

Pode-se então concluir que houve uma grande abertura nas relações comerciais do Brasil com o "resto do mundo", tanto pelo lado das importações como pelo lado das exportações. Nota-se então, que no período expansivo do "milagre", a Balança Comer-

cial permaneceu-se equilibrada, ou seja, não se pode justificar o aumento explosivo do endividamento externo como necessário para corrigir desequilíbrios de ordem comercial, financiando as importações.

De fato, um desequilíbrio verificado no período foi em relação a Balança de Serviços, a qual apresentou um déficit acumulado de US\$ 2 bi. Contudo, pela magnitude da entrada líquida de recursos externos no período (US\$ 6,8 bi), foi muito maior do que a necessária para cobrir o déficit citado. Este déficit fica menos relevante ainda ao notarmos que houve uma entrada líquida de US\$ 1 bi sob a forma de capital de risco, o que diminuiu ainda mais a necessidade de recursos via capital de empréstimo externo.

Dado este quadro, a única forma de se explicar a explosão do endividamento no período do "milagre", se encontra na órbita financeira, e não na órbita produtiva, como colocava o discurso oficial.²³

O sistema financeiro nacional tinha passado por intensas reformas em sua estrutura na 2ª metade da década de 60. Isto permitiu uma expansão significativa na disponibilidade de crédito interno, o que se refletiu num grande aumento da liquidez sem que houvesse uma explosão inflacionária. Contudo, este sistema financeiro recém implantado, acabou por deixar "brechas" principalmente no que se refere a financiamentos de prazo mais longo. Apesar de haver um direcionamento governamental para que se atendessem internamente as necessidades de recursos para investimentos de longa maturação, o que ocorreu de fato foi que as instituições financeiras passaram a trabalhar no curto e médio prazos, garantindo, principalmente, crédito para a efetivação da demanda por bens duráveis.

Desta forma, grande parte da demanda por crédito de longo prazo foi suprida por capital de empréstimo externo. Isto foi possível graças ao próprio processo de internacionalização do capital financeiro, visualizado na consolidação do Euromercado de dólares, o qual, apresentava uma grande liquidez e propiciava excelentes condições em termos de prazos e "spreads".

Também podemos notar que o custo da rolagem do próprio estoque da dívida externa e o pagamento de juros desta, exigiram

uma significativa entrada de recursos (US\$ 1,6 bi). Além do mais, nota-se uma significativa acumulação de reservas no período, ou seja, grande parte dos recursos aportados não se direcionaram para a órbita produtiva, o que acentua o caráter financeiro deste processo de endividamento.

O período que se segue ao "milagre", teve um crescimento da dívida externa também muito significativo, só que devido a outros fatores, dentre os quais a própria opção pela estratégia do II PND. É neste período que centraremos a análise do presente capítulo.

A partir do "choque do petróleo", a economia a nível mundial passou a apresentar um forte caráter recessivo. Como citamos no primeiro capítulo, esta crise não era apenas conjuntural, e sim, apresentava-se como crise do próprio padrão de industrialização vigente desde o pós-II Guerra. Dado este quadro, nos anos que se seguiram ao choque citado, as principais economias centrais passaram por um intenso processo de ajuste, tanto a nível produtivo como a nível financeiro, o que teve grande impacto sobre todas economias periféricas.

No Brasil, a forma encontrada para se enfrentar este quadro de crise, foi a adoção do II PND, detalhado no segundo capítulo deste trabalho. Dadas as características deste plano, podemos notar que este exigiria vultuosas quantidades de recursos, sendo que boa parte destes deveriam ser alocados nas praças financeiras externas.

Pode-se notar que os estrategistas do governo visualizavam o processo de endividamento externo como necessário a efetivação do II PND e como passível de administração, ou seja, previa-se que o endividamento não se constituiria num futuro ponto de estrangulamento para a economia do país.

É evidente que uma política que incentive captações externas pode trazer inúmeros problemas a economia de um país em períodos subsequentes, principalmente quanto a alterações nas taxas de juros internacionais. Contudo, o discurso oficial rebatia as críticas a esta política de endividamento baseado em dois argumentos. O primeiro referia a própria lógica econômica do II PND, ou seja, este endividamento estava propiciando uma mudança no próprio padrão de industrialização, o que colocava o país no cerne da economia mundial. O segundo se referia a manutenção da

entrada líquida de recursos, o que seria possível via manutenção da credibilidade do país face aos credores externos, através de indicadores macroeconômicos cada vez mais expressivos (crescimento do PIB, manutenção de reservas, controle inflacionário, etc)

Contudo, os dois argumentos acabaram apresentando deficiências, pois ambos se baseavam num diagnóstico conjuntural feito sobre a crise nas economias centrais. Pensou-se que esta crise era fruto quase que exclusivo do choque do petróleo, não se visualizando seu caráter estrutural; além disto, se subestimou os impactos desta crise sobre o Brasil, onde imaginava-se que este país seria uma "ilha de tranquilidade" em meio a um mar revolto.

Dado o processo de ajuste nas economias centrais, já no ano de 1974, começam a aparecer problemas quanto a estratégia de endividamento externo. Dada a alta liquidez interna e a alta demanda por produtos importados (dados estrangulamentos propiciados pelo crescimento desordenado do "milagre"), observou-se neste ano um aumento significativo nas importações, não só de produtos necessários ao processo de desenvolvimento (bens de capital e insumos básicos), mas também de produtos considerados supérfluos, ou seja, não necessários a este processo.

Ainda no decorrer deste ano, o governo tenta frear estas importações, colocando uma série de restrições visando manter apenas o influxo dos produtos necessários a estratégia do II PND (que seria implantado a partir do ano seguinte). Várias medidas também são tomadas para incentivar as exportações (principalmente via desvalorizações cambiais).

Contudo, estas medidas mostram-se insuficientes para evitar um grande desequilíbrio a nível da Balança Comercial. Os incentivos às exportações não surtem efeito pois não havia mercado para estas, dadas as políticas restritivas e protecionistas adotadas pelos países centrais, além do mais, os preços dos produtos primários apresentaram uma queda significativa nos mercados internacionais.

Quanto às importações, estas não poderiam sofrer cortes significativos para que não houvesse comprometimento dos projetos industriais e de infra-estrutura necessários à manutenção do crescimento econômico, desta forma, a atuação do governo passou a agir no sentido de incentivar o financiamento destas através da entrada de capital de empréstimo.

Na verdade queria-se , com esta maior entrada de recursos, evitar uma excessiva queima de reservas para se fechar o Balanço de Pagamentos, dado que já se visualizava que os desequilíbrios em Transações Correntes eram inevitáveis.

Como resultado dessa dissimetria da economia nacional face às demais economias, observou-se no ano de 1974 um déficit na Balança Comercial de US\$ 4,5 bi, ou seja, um enorme desequilíbrio. As políticas de incentivo a captações externas não conseguiram aportar recursos suficientes para se fechar o Balanço de Pagamentos, sendo que houve uma queima de US\$ 1,1 bi de reservas internacionais.

Com isto, era de se esperar uma mudança quanto a estratégia externa para o ano de 1975. Contudo, dado que se visualizava a crise internacional como conjuntural, e como se desejava a manutenção do crescimento econômico interno via implantação do II PND, não se observou grandes mudanças na condução desta estratégia. Visava-se a manutenção das importações necessárias ao crescimento econômico e um aumento significativo nas exportações, sendo que haveria ainda um pequeno desequilíbrio, o qual seria coberto pelo influxo de capital de empréstimo externo, não sendo necessário se recorrer às reservas internacionais. Desta forma manteria-se o projeto do II PND, garantiria-se a entrada de recursos e manteria-se a credibilidade do país frente aos credores externos.

Contudo, o quadro econômico internacional não se altera, o que confirma o erro no diagnóstico feito pelos estrategistas do governo. Desta forma, as relações de troca se mantêm altamente desfavoráveis e as exportações não apresentam crescimento, sendo que os produtos passíveis de exportação (inclusive manufaturados) encontram grandes dificuldades em encontrar mercados, esbarrando nas barreiras tarifárias impostas pelos países centrais. As importações continuam elevadas, dado que o processo substitutivo ainda estava se iniciando, e dado o início dos projetos do II PND (que demandavam produtos importados, principalmente bens de capital).

Desta forma, em 1975 praticamente se mantém o quadro apresentado em 1974, ou seja, de dissimetria da economia brasileira, vis a vis, a economia mundial. A Balança Comercial apresenta um

déficit de US\$ 3,5 bi, e o Balanço de Pagamentos apresenta déficit de US\$ 1,0 bi, ou seja, há novamente uma significativa queima de reservas.

Apesar dos crescentes incentivos as captações externas, estas não foram suficientes para cobrir os desequilíbrios em Transações Correntes. Isto foi agravado pelo fato de haver um significativo aumento nas taxas de juros internacionais, dada a própria retração bancária observada desde 1974 (queda na liquidez internacional), o que refletiu num aumento no montante de juros remetidos ao exterior referentes ao estoque acumulado da dívida.²⁶

Os desastrosos resultados da política externa nos anos de 1974 e 1975, forçam os estrategistas do governo a mudarem completamente seu posicionamento, ou seja, todo o discurso otimista e triunfalista presente no lançamento do II PND dá lugar a um discurso preocupado e cauteloso. Isto teve impactos não só na política externa mas também nas políticas monetárias e fiscal internas, afetando diretamente os projetos deslançados com o II PND.

A principal preocupação passa a ser um equilíbrio no Balanço de Pagamentos, ou seja, o ajuste que foi realizado pelas principais economias centrais já a partir de fins de 1973, só é posto em prática no Brasil em 1976. Neste momento as economias centrais já mostravam certa recuperação e o Euromercado passa a reciclar os dólares oriundos dos países exportadores de petróleo, o que garante a liquidez nos mercados financeiros internacionais.

Foram então colocadas em prática medidas de ajuste fortemente ortodoxas, ou seja, austeras quanto a política monetária e fiscal. Quanto a política monetária foram adotadas medidas de curto prazo visando principalmente a contenção da inflação, sempre a maior preocupação dos ortodoxos. Para isto foram usados mecanismos clássicos, como elevação da exigência de depósitos compulsórios no Banco Central, aumento nas taxas de redesconto e liberalização das taxas de juros. Quanto a política fiscal, ocorrem restrições nos gastos do governo, os quais passam a se orientar apenas para os projetos fundamentais do II PND, numa tentativa de se manter viva a esperança de desenvolvimento econômico. Não é observada contudo uma reforma fiscal para melhorar a ca-

pacidade de financiamento interno do setor público, o que será melhor discutido no capítulo seguinte.

Desta forma, os recursos para investimentos são conseguidos apenas nos mercados financeiros externos, pois internamente as taxas de juros e os prazos de financiamento eram significativamente desfavoráveis se comparados às condições de empréstimo nas praças externas. Isto era interessante ao governo, pois garantiria-se uma entrada de recursos suficiente para cobrir eventuais desequilíbrios nas contas nacionais.

Vale observar que os principais tomadores de recursos a partir deste momento passam a ser as empresas estatais. Por um lado, estas empresas apresentavam os preços de seus produtos e tarifas de forma completamente defasada, pois queria-se com isto contribuir para a queda do crescimento inflacionário, ou seja, não havia possibilidade de auto-financiamento. Por outro lado, estas empresas estavam comprometidas com uma série de investimentos vinculados ao II PND, os quais eram de extrema importância, como os projetos siderúrgicos e de energia, o que impedia cortes significativos nestes investimentos, dada a opção do governo em "manter viva" sua estratégia de desenvolvimento.

Quanto as empresas privadas nacionais, as quais também deveriam ter seus projetos de investimento vinculados ao II PND (principalmente quanto aos setores exportadores e de bens de capital), estas foram forçadas a realizar grandes cortes nestes projetos. Isto ocorreu pelo próprio novo posicionamento da política fiscal do governo, ou seja, os cortes nos gastos federais atingiram diretamente as empresas privadas nacionais, as quais tinham dificuldade em efetivar sua demanda, garantida anteriormente pelo nível de gastos públicos.

Mais duas consequências podem ser observadas neste processo de ajuste imposto a partir de 1976. A primeira se refere ao mecanismo de realimentação inflacionária, propiciado pela própria política restritiva adotada pelas autoridades monetárias. Daí que observou-se uma significativa entrada de capital de empréstimo externo, conseguiu-se recompor as reservas internacionais; este "excesso" de recursos não realizados no período exerceu uma forte pressão sobre a oferta monetária. Como queria-se evitar a todo custo emissões de dinheiro, títulos da dívida públi-

ca passam a ser colocados com frequência cada vez maior nos mercados financeiros internos, o que só foi possível com taxas de juros reais elevadas. Estas altas taxas destes títulos empurravam para cima as demais taxas de juros, o que incentivava novas captações externas, além de contribuir para a manutenção da inflação em níveis elevados.

A segunda consequência que pôde ser notada, foi um processo de colagem da dívida interna à dívida externa. Ao se estimular as captações de recursos em mercados externos pelas empresas estatais, nota-se uma preocupação quanto ao fechamento do Balanço de Pagamentos. Dado que não se conseguiu um equilíbrio em Transações Correntes, o ajuste deveria se dar via Conta de Capital. Desta forma, as estatais foram "forçadas" a captar mais e mais empréstimos externos, o que em última instância significava um endividamento do setor público.

No ano de 1977, não ocorreram grandes mudanças no direcionamento da estratégia externa. Neste ano já era visível a retomada da atividade bancária nos mercados internacionais, o que propiciou certo alívio no discurso oficial, pois percebeu-se que mesmo que não se conseguisse ajustar as contas nacionais, o influxo de recursos estaria garantido. Observou-se um segundo momento de transbordamento do Euromercado de dólares, o que se refletiu em queda nas taxas de juros internacionais, numa dilatação nos prazos de financiamento, e num aumento da liquidez internacional.

A principal preocupação interna dos estrategistas do governo passa a ser exclusivamente o combate inflacionário, o que reforçava a continuidade na aplicação de medidas restritivas tanto nas áreas monetárias e fiscal. O crédito interno continuou "aperto", o que reforçou ainda mais o estímulo às captações externas.

Desta forma, volta à tona a política de administração da dívida externa, dado que seria possível uma melhora significativa no perfil desta, dadas as condições favoráveis nos mercados financeiros internacionais, ou seja, queria-se administrar o estoque da dívida via aumento da própria dívida, só que com novas bases de financiamento.

Os estrategistas do governo passam então a elaborar uma

série de medidas visando uma captação massiva de capitais de empréstimo externos. Já não bastavam as medidas mais tradicionais adotadas nos anos anteriores, como a elevação paulatina das taxas de juros internas, pois, principalmente os setores onde predominavam empresas privadas foram atingidos pelas medidas ortodoxas que visavam uma retração da atividade econômica para o combate à inflação. Deste modo, as empresas privadas tiveram uma forte retração na demanda por seus produtos, inclusive no setor de bens de consumo duráveis (dadas as restrições ao crédito direto ao consumidor), o que fez com que estas empresas demandassem menos recursos para financiar novos projetos de investimento.²⁷

É neste ano que foi colocada pelo Banco Central a Resolução nº 432 que dava a possibilidade dos tomadores de recursos externos efetivarem seus depósitos neste banco em moeda estrangeira, onde foi dado um prazo de trinta dias para que estas empresas tomadoras movimentassem estes recursos. Neste período o Banco Central era obrigado a assumir os riscos referentes a variações cambiais e todos os encargos devidos aos credores externos. Com isto, havia uma significativa redução nos riscos de se captar recursos em praças externas, ou seja, além de haver um diferencial de juros a favor deste tipo de captação, passaria então a haver um comprometimento do governo no sentido de garantir uma quase total ausência de riscos para o tomador destes empréstimos; os riscos passariam a ser do setor público.

Pode-se também notar que visava-se aumentar significativamente as captações externas do setor público pois foram adotadas uma série de medidas que dificultavam o acesso de ministérios, empresas estatais e demais entidades da administração pública, ao sistema financeiro nacional. Nota-se então um novo impulso no processo de estatização da dívida externa, via Resolução 432 e via restrições ao setor público em recorrer a financiamentos internos.

Quanto ao "lado" produtivo, o ano de 1977 foi de certa forma favorável. O preço de vários produtos exportados apresentou alta significativa (principalmente café e soja) o que aliado a queda no volume de importações, contribuiu para um pequeno saldo positivo na Balança Comercial. O discurso oficial se mostrava

confiante quanto aos resultados obtidos, ou seja, parecia que tinha se conseguido ajustar as contas nacionais.

O ingresso líquido de recursos foi muito superior para cobrir as necessidades nas Transações Correntes, o que contribuiu para um significativo aumento de reservas. Pode-se então notar o início de um processo semelhante ao que ocorreu no período do "milagre" econômico, ou seja, o endividamento externo estaria se dando exclusivamente por fatores financeiros, e não pelo "hiato de recursos" como colocava o discurso oficial. Vale ressaltar que este resultado positivo só foi possibilitado pelo segundo momento de transbordamento do Euromercado de dólares, como citamos anteriormente.

Para o ano de 1978, desejava-se um expressivo superávit comercial erradicando de vez o "hiato de recursos". Além disto o combate inflacionário ainda era meta a ser seguida, apesar da queda do patamar da inflação no ano anterior. De forma geral, o discurso oficial se mostrava otimista, colocando sempre o sucesso na política de administração da dívida.

Contudo, no decorrer do ano, vários problemas foram se colocando, os quais eram consequência das próprias políticas adotadas pelos estrategistas econômicos do governo. O principal problema foi o acúmulo indesejado de reservas cambiais. Este acúmulo excessivo passou a potencializar o processo de realimentação inflacionária, ou seja, para amenizar os impactos do aumento de liquidez, o governo passa a colocar paulatinamente mais e mais títulos da dívida pública (LTN's) no mercado financeiro, o que só era possível com taxas de juros elevadas, o que alimentava a inflação. Este processo passou a ser conhecido como "ciranda financeira", que fez com que o sistema financeiro nacional trabalhasse cada vez mais com títulos mais líquidos (de curto prazo), o que propiciava aos aplicadores ganhos significativos (dadas altas taxas de juros) com pouquíssimo risco, e que praticamente levou à extinção os empréstimos de longo prazo.

Desta forma uma quantidade cada vez maior de recursos era captada nas praças externas, principalmente no Euromercado de dólares, o que fazia com que as reservas atingissem patamares inéditos até então (US\$ 12 bi).

Foram então adotadas medidas visando amenizar a explosão do orçamento monetário, mas conseguiu-se obter resultados pouco significativos, dado que a inflação tinha em seu processo de realimentação sua principal causa.

Quanto a Balança Comercial, esta permaneceu relativamente equilibrada, apesar dos fracos resultados do primeiro semestre, causados pela baixa safra agrícola e pela queda nos preços dos principais produtos exportados. Este equilíbrio ressalta ainda mais o caráter estritamente financeiro do endividamento externo ocorrido neste ano, ou seja, os novos empréstimos financiaram o pagamento de juros vencidos no período e propiciaram um aumento explosivo no nível de reservas.

O último ano a analisarmos é o ano de 1979. Neste, assume o último governo do período militar; quanto às questões de ordem política que se colocaram nesta mudança de governo e consequentemente de seus estrategistas econômicos, trataremo-nas posteriormente.

No início de 1979, são colocadas as prioridades da ação econômica do novo governo. Novamente, o combate inflacionário estava no centro das diretrizes, só que com um novo enfoque. Desejava-se conseguir uma recuperação dos instrumentos de política econômica, os quais se mostraram ineficientes desde 1976, quando esta política passou a priorizar a queda da inflação.

Para obter tal recuperação seriam necessárias uma série de reformas, que foram colocadas pelo ministro Simonsen²¹ (ocupando agora o Ministério do Planejamento). No cerne destas reformas estavam a unificação dos orçamentos públicos, a redução e maior seletividade nos créditos subsidiados, e a continuidade nas medidas, que visavam conter os níveis de reservas acumuladas, implantadas em 1978.

Também várias medidas de caráter emergencial foram adotadas, como restrições ao crédito direto ao consumidor e à tomada de empréstimos pelas empresas estatais no mercado financeiro interno. Tenta-se segurar a elevação das taxas de juros através de reduções nas taxas pagas pelas LTN's, ou seja, pode-se notar que finalmente havia-se percebido o mecanismo de realimentação inflacionária, ou pelo menos parte deste.

Contudo, não se consegue novamente sucesso no combate à in

flação; esta resiste às políticas restritivas aplicadas desde 1976.

Quanto ao Balanço de Pagamentos, este mostrava-se equilibrado em fins de 78, dada a maciça entrada de recursos externos citada anteriormente; além disto as reservas se encontravam em níveis mais do que significativos, o que dava um bom "raio de manobra" ao novo governo frente aos credores internacionais. Desta forma, não se procura novamente ajustar as contas nacionais, pois contava-se com uma ininterrupção no aporte de recursos dada a liquidez verificada nas praças financeiras internacionais.

Contudo, o que se observou em 1979 foi uma nova reversão no cenário internacional, que trouxe fortes impactos sobre o Balanço de Pagamentos do Brasil. Neste ano têm-se o segundo choque do petróleo, que apesar de não ter o impacto do primeiro, consegue elevar significativamente o preço deste produto.

Outro fator marcante para esta reversão foi um aumento nas taxas de juros internacionais, com redução na liquidez internacional, ou seja, os recursos captados externamente passam a ser mais caros e menos disponíveis.

Temos então um duplo impacto em Transações Correntes, tanto na Balança Comercial quanto na Balança de Serviços. Na Balança Comercial, temos o impacto da elevação do preço do petróleo, o que contribuiu para que esta saísse de uma posição de relativo equilíbrio para uma posição deficitária. Na Balança de Serviços temos o forte impacto da elevação das taxas de juros internacionais, ou seja, os juros vencidos no período exigem uma nova entrada de recursos ou uma queima significativa de reservas para serem saldados.

Dado este quadro extremamente delicado, há uma nova mudança na condução das políticas econômicas, que passam a ser conduzidas por Delfim Neto. Este ministério abandona o discurso contracionista observado de 1976 até então, e adota um novo discurso triunfalista, onde o crescimento econômico volta a ser o principal objetivo.

O crescimento econômico seria alcançado através do cumprimento das seguintes metas. A primeira se referia a adoção de um novo modelo exportador, onde se conseguiria equilibrar o Balan-

ção de Pagamentos e se criaria recursos que garantiriam a efetivação do crescimento econômico. A segunda seria a eliminação dos vários subsídios, que passaram a se constituir num grande foco de evasão de recursos públicos. A terceira seria a retomada no auto-financiamento das empresas estatais, via correção dos preços e tarifas praticadas por estas, e via redução em seus gastos. A última meta seria um ajuste fiscal, centrado em uma reforma tributária, que garantiria recursos para o governo deslanchar o novo período expansivo.

Contudo, as dificuldades colocadas pelo cenário internacional colocaram barreiras à efetivação deste "ensaio heterodoxo". O que se observou ainda no final de 1979 e no ano de 1980 foi a adoção de uma série de medidas de caráter emergencial, visando dar um pouco de "fôlego" a estratégia adotada. Novamente, o lado financeiro do endividamento externo foi fator fundamental no sentido da desestabilização econômica interna, ou seja, o quadro de alta taxas de juros acentuava a dependência do país em relação ao influxo de crescentes quantidades de recursos externos, que em última instância serviriam para o pagamento de juros e amortizações do estoque acumulado da dívida.^{2ª}

Além disto, a conjuntura recessiva internacional colocava barreiras à efetivação do aumento nas exportações desejado para se obter recursos para se saldar parte dos compromissos externos e para deslanchar o novo surto de crescimento econômico interno.

Quanto ao financiamento interno do setor público, não se consegue uma recuperação significativa, o que mostra o esgotamento do modelo de financiamento que permaneceu praticamente inalterado desde as reformas do final da década de 60. Trataremos deste esgotamento no ítem seguinte de forma mais detalhada.

Dado este quadro, há uma total guinada no enfoque da política econômica, e têm-se um retorno às políticas restritivas já em 1981, e desta vez com uma carga recessiva até então não observada.

Como principais pontos sobre o endividamento externo na segunda metade da década de 70 podemos observar o seguinte:

Primeiramente podemos notar que o primeiro grande impulso no endividamento externo brasileiro se deu no período do "milg

gre econômico", e não se deveu a um "hiato de recursos" como colocava o discurso oficial, e sim devido a um caráter puramente financeiro. Este caráter se deveu a uma conjuntura internacional de alta liquidez e a uma conjuntura nacional de crescimento econômico, onde, pelo fato do sistema financeiro nacional ser insuficiente quanto a créditos de longo prazo, a demanda crescente por este tipo de crédito passou a ser efetivada com empréstimos externos.

Com isto, no momento imediatamente anterior à elaboração do II PND, observou-se um grande aumento na dívida externa, com um acúmulo significativo de reservas. Têm-se então a reversão do quadro internacional com o choque do petróleo, e a elaboração do II PND no quadro nacional.

Podemos notar que até 1976, apesar do quadro recessivo internacional, têm-se um discurso triunfalista, onde se daria continuidade aos projetos deslanchados, o que só seria possível com influxo de capital externo, como recurso para investimentos e como recursos para financiamento de importações.

Nota-se uma clara opção pelo endividamento externo como forma de se ajustar o Balanço de Pagamentos, ou seja, não havia uma preocupação quanto ao ajuste das contas referentes a atividade produtiva (Balança Comercial e Balança de Serviços) do país em relação ao resto do mundo. Via-se a crise internacional como conjuntural, e o endividamento do período seria saldado via saldos comerciais em períodos seguintes, resultado dos projetos do II PND.

Nota-se então, a partir de 1976, uma mudança no discurso oficial, dados os déficits significativos nas contas nacionais observadas em 1974 e 1975; e a persistência no quadro recessivo internacional. Com isto, até 1979 têm-se a adoção de políticas econômicas restritivas, o que abala vários projetos do II PND, sendo que só os vinculados a empresas estatais têm relativa continuidade. Isto também foi fruto do crescente endividamento do setor público via estatais, ou seja, para se garantir o fechamento do Balanço de Pagamentos, estas empresas passam a ser praticamente obrigadas a captarem recursos externos. O ingresso líquido de recursos foi possibilitado por uma nova conjuntura de alta liquidez nas praças financeiras internacionais, observada

em 1977 e 1978.

Em 1979 têm-se uma nova crise internacional, e uma mudança no discurso oficial, onde novas estratégias econômicas são adotadas. Contudo os desequilíbrios não são resolvidos, e fecha-se a década de 70 com uma enorme dívida externa sem se ter de fato um desenvolvimento econômico interno, apesar de se manter taxas de crescimento do produto significativas.

Numa associação mais direta deste processo de endividamento com o II PND, podemos notar os seguintes pontos:

1. A opção por uma estratégia de desenvolvimento em meio a uma crise internacional acarretou uma série de desequilíbrios que, em uma de suas faces, acentuou o processo de endividamento externo.

2. Até 1976, os projetos deslanchados pelo II PND contribuíram fortemente para o desequilíbrio na Balança Comercial, dado o alto volume de importações. Contudo, este desequilíbrio teve também outros condicionantes, como as políticas protecionistas adotadas pelas economias centrais, o que deteriorou de forma significativa as relações de troca.

3. Com a adoção de políticas restritivas a partir de 1976, parou-se praticamente todos os projetos do II PND, vinculados à iniciativa privada. Por outro lado, os projetos vinculados às estatais são mantidos, e passam a ser financiados quase que exclusivamente por crédito externo, dada uma necessidade em se manter o fluxo de recursos para se fechar o Balanço de Pagamentos.

4. O processo de endividamento externo ocorrido na segunda metade da década de 70 não foi consequência direta do II PND^{3o}, e sim da opção do governo em não ajustar de forma significativa as contas nacionais em virtude da crise internacional, o que gerou uma necessidade de se garantir influxos crescentes de recursos para se fechar o Balanço de Pagamentos.

5. Alguns projetos do II PND foram levados à frente graças ao processo de endividamento do setor produtivo estatal. Este setor, na medida em que era incentivado a captar mais e mais recursos externos, conseguiu levar à frente projetos como os do setor de energia, telecomunicações e siderurgia, o que garantiu a manutenção do crescimento econômico. Contudo, vale notar, que estas empresas poderiam ter garantido o suprimento destes recur-

so de outras duas formas, via auto-financiamento e via crédito interno, o que foi impossibilitado pelas políticas de combate inflacionário e de incentivo a captações externas, adotadas pelo governo.

6. Como conclusão final, o processo de endividamento externo na segunda metade dos anos 70, pouco teve em suas causas a implantação dos principais projetos colocados pelo II PND, ou seja, este endividamento não ocorreu devido a deficiências na estratégia interna deste projeto de desenvolvimento. Contudo, ao encararmos o II PND como cerne da estratégia triunfalista, que visava legitimar o regime militar via crescimento econômico (projeto de "Brasil-Potência"), notamos que ao tentar se manter esta estratégia num contexto de crise internacional, gerou-se uma série de desequilíbrios que propiciaram o endividamento externo. Neste sentido, podemos estabelecer uma relação mais direta entre II PND e dívida externa.

3.2.A CRISE DO PADRÃO DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 70

O outro "gargalo" colocado à economia brasileira na década de 80 e início da década de 90 é a questão fiscal. Mais ainda, é a própria questão do padrão de financiamento do setor público que sempre é posta a debate. Passam por este debate, questões como o enxugamento deste setor, a privatização, a participação estatal na economia, a carga tributária sobre empresas e famílias, o excessivo número de impostos, etc.

Também é bom notarmos que estas questões passam a surgir de forma mais relevante na segunda metade dos anos 70, onde nota-se uma falência no padrão de financiamento do setor público vigente até então (e que permaneceu praticamente inalterado até o ano de 1988).

Desta forma é muito importante, para nosso trabalho, a explicitação da crise deste padrão, que ocorreu no mesmo período em que estava sendo implantado o II PND. Com isto poderemos obter conclusões que nos remetam a um relacionamento do II PND com esta crise fiscal.

Primeiramente, colocaremos como se deu a montagem do padrão de financiamento do setor público na segunda metade da década de 60, ou seja, trataremos de forma mais detalhada as reformas realizadas pelos estrategistas econômicos do regime militar, já citadas no Capítulo I deste trabalho. Em segundo lugar, trataremos dos resultados deste padrão de financiamento no decorrer da década de 70 passando pelo "milagre" e pelo II PND. Em terceiro lugar procuraremos avançar na questão do relacionamento entre expansão do endividamento interno e expansão do endividamento externo do setor público, o que já foi tratado no item anterior. Finalmente procuraremos relacionar de forma mais direta, o II PND e a crise no quadro das finanças públicas.

O que se observava a nível tributário antes das reformas iniciadas em 1964 era uma marcante descentralização, com o governo federal tendo uma ação quase nula na condução efetiva da política tributária a nível nacional. Desde a República Velha,

até o golpe militar de 1964, esta descentralização esteve presente; evidentemente cada período foi marcado por características específicas, contudo, podemos notar que o jogo de forças políticas (pacto de dominação) se manteve praticamente com as mesmas caracterizações. Este pacto era marcado pela presença das oligarquias regionais, as quais buscando a efetivação de seus interesses, exerciam uma enorme pressão sobre o governo federal, que para se sustentar no poder, via-se condicionado a atender tais interesses.³¹ É neste quadro que podemos entender esta descentralização tributária, onde Estados e Municípios detinham autonomia para legislar sobre seus impostos, podendo criar novas taxações, definir o valor de suas alíquotas, conceder isenções e subsídios.

A nível financeiro o que se observava era uma forte desorganização, pois sequer tinha-se constituído um sistema monetário/financeiro a nível nacional. Para se financiar, o governo era obrigado a incorrer em emissões de papel moeda, ou a recorrer a entidades internacionais, privadas ou estatais. As emissões eram efetuadas pelo Banco do Brasil e pela SUMOC, na medida em que fossem necessárias, inexistindo um Banco Central que controlasse os agregados monetários. Os Bancos Comerciais eram incipientes, o que dificultava a colocação de recursos internos para se financiar programas de longo prazo; até mesmo o crédito de curto prazo era praticamente inexistente. Tanto as emissões quanto os empréstimos externos eram feitos de forma desordenada, ou seja, sem um controle efetivo, o que levou o setor público a incorrer em déficits cada vez mais relevantes.

Foi desta maneira que se financiou o Plano de Metas; não nos cabe aqui discutir o plano mais especificamente, contudo é interessante notar que no momento de sua implantação, marcado por um forte crescimento econômico, os vários interesses regionais foram garantidos, o que deu sustentação ao governo e a seus projetos, e que não levou a uma alteração do padrão de financiamento vigente.

Como citamos no capítulo I deste trabalho, no início da década de 60, observou-se uma queda significativa no nível de atividade, no nível de emprego, um aumento indesejado na capacidade ociosa na indústria, além das demais características de um

quadro recessivo. A nível federal, observou-se um significativo déficit operacional, resultado do esgotamento do padrão de financiamento vigente. O quadro recessivo acabou por levar a um acirramento nas disputas entre esferas locais, o que colocou o próprio regime político e econômico como insustentável, pois na medida em que os interesses regionais passaram a não ser atendidos, o governo ficou sem base de sustentação política.

Neste momento se deu o Golpe Militar, que propiciou uma série de reformas institucionais, na medida em que se resolveu o impasse político, ou seja, foi estabelecido um novo pacto de dominação, de forma que o governo central pudesse agir de maneira independente em relação aos poderes regionais, ou de qualquer outro segmento da sociedade. Estas reformas visavam redefinir as formas de financiamento do setor público, para que este pudesse deslanchar um novo surto de crescimento econômico, agindo direta e indiretamente sobre as variáveis econômicas.

Diagnosticou-se então três problemas centrais referentes ao esgotamento fiscal observado; o primeiro se referia a uma queda progressiva na carga tributária; o segundo se referia aos exagerados gastos do governo com a administração pública e com a concessão de subsídios; o terceiro se referia aos altos recursos demandados pelas empresas estatais e que eram supridos com verbas da administração federal.

Com isto, o governo pôs em prática três reformas de suma importância para a redefinição do novo padrão de financiamento do setor público.³²

A primeira foi a reforma tributária de 1966, que se sobrepos à reforma emergencial de 1964. Observou-se com esta reforma, uma marcante centralização de impostos a nível federal. Para esta esfera de governo ficaram os impostos sobre Importação, Exportação, Propriedade Territorial Rural, Renda, Produtos Industrializados, Operações Financeiras, Impostos Únicos e sobre Serviços de Transporte e Comunicações. Para os Estados, ficaram o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, e sobre Transmissão de Bens. Para os municípios ficaram o Imposto sobre Propriedade Territorial e Urbana, e o Imposto sobre Serviços. Acabou-se com os impostos em cascata, que eram cobrados sobre o valor total da mercadoria (e não sobre o valor adicionado), e cada vez que

esta mudasse de estabelecimento, o que criava um problema de dupla contagem.

Conseguiu-se então, modernizar o sistema fiscal, o que possibilitou uma maior articulação entre a execução da política fiscal e a execução da política econômica, na medida em que, como os impostos centralizados, ficava muito mais fácil para o governo federal realocar recursos para áreas que considerasse prioritárias, assim como conceder subsídios e isenções.

Como resultado efetivo desta reforma, notou-se um crescimento na carga tributária bruta mais do que significativo (19,1% do PIB em 1967; 25,7% do PIB em 1970; 26,2% do PIB em 1975), o que ocorreu em menor magnitude com a carga tributária líquida (12,8% do PIB em 1965; 15,5% do PIB em 1970; 15,2% do PIB em 1975), a qual até demonstrou queda de 1970 a 1975, devido aos crescentes recursos repassados sob a forma de subsídios.⁵²

Também é importante mencionar que foram criados neste período o FPM e o FPE (Fundo de Participação de Municípios e Estados, respectivamente). Estes fundos corresponderam ao mecanismo de transferência, que repassa recursos da esfera federal (recursos oriundos do IPI e do IR, no caso) para as outras esferas da administração pública. Devemos observar que estes fundos se constituíram numa forma de se manter certo apoio regional, na medida em que estes recursos eram de fundamental importância para estados pouco industrializados, ou sem qualquer atividade industrial, o que implicava, via de regra, em uma baixa arrecadação. Pode-se observar que num primeiro momento, o regime militar ainda sentia necessidade de certo suporte político, o que mudou a partir de 1968.

Neste ano, houve uma redefinição no projeto de continuidade do regime militar; no período Castelo Branco, o governo militar se colocava apenas como temporário, na medida em que se realizassem as reformas institucionais necessárias para a estabilização econômica e política; nos governos militares subsequentes havia uma nítida preocupação em se perpetuar o regime vigente, o que teve sua expressão máxima na decretação do AI-5 em 1968, onde o governo federal cortou todos seus compromissos com quaisquer interesses locais, e passou a gerir suas políticas de forma muito mais centralizadora e autoritária.

A segunda reforma realizada foi a administrativa, a partir de 1967. Esta reforma procurou dar nova dinâmica à "máquina" da administração pública, através da descentralização de suas atividades, principalmente no tocante às empresas estatais. Com isto as diversas esferas do setor público passariam a ter maior autonomia, e passariam na medida do possível, a se autofinanciar, deixando de depender exclusivamente de recursos federais.

Visava-se então dar as empresas estatais um caráter de auto-gestão³⁴, para que estas pudessem obter lucros, o que iria fazer com que se diminuíssem as necessidades de recursos do orçamento fiscal, o que possibilitaria um maior raio de manobra para o governo direcionar sua política econômica via financiamento direto de investimentos em áreas prioritárias.

Juntamente com o enxugamento da máquina federal, implementou-se a política de "verdade tarifária", que visava reajustar os preços das tarifas públicas segundo variações nos índices de inflação, e variações nos custos de cada empresa, ou seja, queria-se evitar o deflacionamento destes preços, o que havia ocorrido em momentos anteriores. Quanto às empresas não produtivas, o mesmo tipo de política foi posto em prática, na medida em que foram criadas contribuições parafiscais para que estas empresas pudessem se financiar com recursos oriundos de contribuições e fundos específicos, como o FGTS, o PIS/PASEP, o salário educação, etc.

Finalmente, a terceira reforma se deu a nível financeiro. Instituiu-se a correção monetária, ou seja, indexou-se a economia como um todo (anteriormente só alguns contratos estavam sujeitos à correção). Com isto resolveu-se o problema da grande instabilidade que assolava os mercados financeiro e imobiliário, dado que os agentes econômicos passaram a aceitar pacificamente o processo inflacionário, devido ao fato da valorização, ou pelo menos manutenção, de seu estoque de capital estava assegurada fosse qual for o índice de inflação, via correção monetária.

Neste contexto cria-se a ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), a qual passa a ser o índice que assegurava o mecanismo de correção da dívida pública, ou seja, conseguiria-se financiar os déficits governamentais de forma não inflacionária.

A nível institucional, criou-se o Banco Central do Brasil, que passou a exercer de forma exclusiva o papel de emissor, ou seja, conseguiria-se um maior controle sobre os ativos monetários. Visava-se acabar com a interação entre o Banco do Brasil e SUMOC, que eram responsáveis pela constituição do orçamento monetário, o que passou a ser função do Banco Central, que iria controlar a expansão creditícia e monetária. Criou-se o BNH, que iria dar suporte para o SFH, e que passaria a operar com recursos oriundos do FGTS. Também se definiu o papel das Instituições Financeiras não - Bancárias e dos Bancos Comerciais, definindo-se quais instituições seriam responsáveis pelos créditos de curto prazo, de capital e ao consumidor.

Para se reforçar o controle sobre os agregados monetários criou-se as LTN's (Letras do Tesouro Nacional), o que efetivamente trouxe impactos a partir de 1970, com o início das operações de "open market" (mecanismo clássico de controle da liquidez monetária).

Com o intuito de aumentar ainda mais o leque de alternativas para se financiar, o governo passa a incentivar captações de recursos externos via dois mecanismos, Resolução nº 63 de 1967 e Lei 4131 de 1962.

Dada a exposição sobre as reformas do período 1964- 1967, nos fica clara a magnitude e importância da mudança do padrão de financiamento do setor público, o que possibilitou a retomada do crescimento econômico já na segunda metade de 1967. Com isto, a arrecadação cresceu significativamente com o "milagre econômico", o que foi possibilitado pelas altas taxas de crescimento nos diversos setores da economia (principalmente no industrial). Isto nos dá uma primeira aproximação sobre o forte caráter pró-cíclico do padrão de financiamento implantado.

Para se ter uma melhor mensuração dos impactos das reformas implantadas, basta observar que o déficit do Tesouro caiu de 4,2% do PIB em 1963, para 3,2% em 1964, para 1,6% em 1965, e para 1,1% em 1966.³⁵ Isto sem considerarmos que este déficit em 1964, foi quase que totalmente financiado com emissões puras de moeda, e que em 1965 este passa a ser financiado em mais de sua metade com emissões de títulos da dívida pública, sendo que em 1967, a quase que totalidade deste déficit foi financiado com títulos da dívida.

Como já citamos, a montagem de novo padrão de financiamento, não só do setor público, mas da economia como um todo propiciou as condições necessárias para o crescimento econômico acelerado. Como também já foi dito em capítulos anteriores, não houve um processo de desenvolvimento pois, não se investiu em novas plantas industriais, e sim, se buscou o crescimento numa estrutura implantada em períodos anteriores (principalmente durante o Plano de Metas) e que apresentava alto grau de capacidade ociosa. Quanto a demanda por bens de capital, esta foi atendida quase que exclusivamente através de importações.

Vale notar que durante todo o ciclo expansivo (1968-1973), o setor público teve papel de fundamental importância, realocando recursos para o setor privado, investindo em infraestrutura e até mesmo, investindo diretamente em setores produtivos, ou seja, participou ativamente do processo de acumulação de capital.

Como colocamos no capítulo anterior, o endividamento externo não foi fruto, neste período, de desequilíbrios comerciais, dado que a Balança Comercial e a Balança de Serviços permaneceram praticamente equilibradas. O tão citado "hiato de recursos" não existiu de fato.

Com isto podemos concluir que o padrão de financiamento do setor público e do privado, se mostrou suficiente para sancionar o crescimento econômico acelerado sem gerar desequilíbrios que pudessem comprometer o processo como um todo. De fato, o crédito gerado internamente foi suficiente para suprir os recursos demandados pelo setor privado, e a arrecadação de impostos, e os recursos gerados pelas estatais foram suficientes para atender a demanda por recursos do setor público.

A partir de 1974, notou-se uma desaceleração do investimento privado, observando-se, no entanto, uma manutenção do investimento público, o que foi propiciado pela implantação dos projetos do II PND, ou seja, o setor público aumentou sua participação na formação bruta de capital fixo.

Num primeiro (e pequeno) momento, o setor público conseguiu financiar seus investimentos com recursos arrecadados ou captados internamente, ou seja, parecia que os recursos gerados internamente através do padrão de financiamento vigente bastavam para que o governo direcionasse seus gastos na tentativa de se

manter a aceleração do crescimento econômico.

Contudo, a partir de 1976, notou-se uma forte deterioração deste quadro, pois o nível de investimentos realizados pelo setor público se mantém, só que houve uma significativa redução no nível de "poupança" deste setor. Devemos então, colocar e analisar as principais causas que condicionaram a ruptura precoce do padrão de financiamento implantado no final da década de 60.

O primeiro fator que condicionou esta ruptura foi a própria reversão do quadro econômico internacional, e a forma com que o Brasil se inseriu neste novo quadro.

Enquanto a economia a nível mundial entrava num processo recessivo em 1973, o Brasil apresentava, neste mesmo ano, um expressivo crescimento econômico, talvez o maior de sua história num só ano, onde o crescimento do PIB beirou os 14%. Como já citamos em capítulos anteriores, este desempenho da economia gerou uma enorme euforia interna, o que levou aos estrategistas econômicos do governo a acreditarem que o país estaria praticamente imune ao quadro recessivo internacional. Desta forma, foi lançado o II PND, que faria a economia dar um salto qualitativo e quantitativo, passando então a integrar o seletivo grupo de economias capitalistas desenvolvidas.

Como também já foi dito, seria necessário num primeiro momento um aumento significativo no nível de importações, o que por si só já exigiria uma nova redefinição no padrão de financiamento do setor público. Este novo reajuste seria mais necessário ainda ao considerarmos a dissimetria entre crescimento econômico interno e recessão econômica externa, o que certamente traria impactos negativos sobre as contas nacionais, e se encontraria dificuldades para se fechar o Balanço de Pagamentos.

Contudo, não se opta por um novo reajuste a nível tributário, monetário e administrativo, pois não se queria romper o processo de crescimento econômico, e não se queria abalar a euforia causada pelo "milagre econômico", que em última instância, dava enorme legitimidade ao regime militar.³⁷

Optou-se então por uma nova inserção da economia brasileira no cenário financeiro internacional, ou seja, optou-se pelo endividamento externo como forma de se reduzir os impactos da conjuntura internacional, compatibilizando-se esta conjuntura com

a manutenção do crescimento econômico interno. Havia uma grande disponibilidade de recursos externos, dada a "invasão" dos petrodólares no Euromercado de dólares, sendo que as condições de financiamento (taxas de juros e "spreads") eram extremamente favoráveis aos tomadores. Estas condições se tornaram ainda mais favoráveis se considerarmos as políticas internas de contenção creditícia, de juros elevados e de desvalorizações cambiais defasadas, principalmente a partir de 1976.

Como citamos no item anterior, as empresas estatais passaram a ser cada vez mais incentivadas a captar recursos externos, dado que as alternativas de financiamento via mercado financeiro interno e via auto-financiamento, praticamente foram "bloqueadas" por medidas governamentais e pela deflação dos preços e tarifas praticados por estas empresas.

Um segundo fator de extrema importância para a ruptura do padrão de financiamento do setor público foi a concessão de subsídios de forma crescente a diferentes setores da economia. Os setores que mais receberam subsídios foram os que tinham em seus produtos um alto potencial de exportação, destacando-se o setor agrícola em diversas culturas (principalmente café e soja). Crescentes aumentos nas exportações seriam necessários para que se evitasse um desequilíbrio brutal na Balança Comercial, e posteriormente, para gerar saldos positivos para se efetuar o pagamento da dívida contratada externamente.

Contudo, a própria conjuntura internacional fez com que os produtos passíveis de exportação tivessem uma redução em sua demanda nos mercados internacionais, além do fato de serem colocadas uma série de barreiras tarifárias à entrada de produtos estrangeiros nas diversas economias centrais.

Desta forma, era cada vez mais necessária a concessão de incentivos aos produtos exportáveis, para que estes pudessem penetrar nos mercados internacionais. Com isto, os subsídios totais passam de 3% do PIB para 7,6% do PIB de 1973 a 1980, sendo que no mesmo período a participação dos subsídios sobre o total da Receita Tributária passa de 31,9% para 95,2%. Nota-se então um quase que total comprometimento das receitas auferidas pela União com a concessão de subsídios, o que é altamente discutível.

Como terceiro fator de ruptura, podemos citar os desequilíbrios do orçamento monetário, os quais, numa primeira aproximação, deveriam ser inexistentes, dadas as reformas institucionais citadas anteriormente, que visavam exatamente garantir um maior controle sobre os agregados monetários. Entretanto, a manutenção da conta-movimento para se registrar as operações entre o Banco do Brasil e o Banco Central, acabou por reproduzir a estrutura anterior (Banco do Brasil/SUMOC), ou seja, permitia-se que o Banco do Brasil se auto-financiasse face a qualquer desequilíbrio de caixa. Com isto, houve um desvirtuamento crescente nos propósitos e objetivos do orçamento monetário, o qual (através do Banco do Brasil), passou até mesmo a realizar operações de salvamento de empresas à beira da falência com recursos do Tesouro Nacional. Em última instância, podemos dizer que o Banco do Brasil continuou a assumir o duplo papel de Banco Comercial e de Autoridade Monetária.

Além disto, as Autoridades Monetárias realizavam gastos de natureza essencialmente fiscal. Como o Orçamento Monetário era programado por um pequeno grupo de pessoas, diferentemente do Orçamento Fiscal, que passava pelo Congresso Nacional, houve um processo de esvaziamento deste último em favor do primeiro, por razões políticas. Houve a ploriferação de "fundos e programas" no Orçamento Monetário, ou seja, houve uma série de gastos de ordem fiscal que passaram a descaracterizar a política monetária.

A expansão dos ativos das Autoridades Monetárias pressionou o passivo destas, ou seja, como os estrategistas econômicos queriam evitar ao máximo a expansão do passivo monetário, estes acabaram por sobrecarregar o passivo não monetário. Com isto, a base monetária passou a ser constantemente reduzida em relação ao passivo das Autoridades Monetárias como um todo, ou seja, qualquer expansão necessária do Ativo destas implicava numa elevação extremamente acentuada da base monetária. Com a emergência destes fatores, temos um forte processo de deterioração das finanças públicas, o que foi agravado ainda mais pela própria desaceleração econômica observada na segunda metade da década de 70, que fez com que a arrecadação caísse significativamente.

Pode parecer até aqui que o esgotamento do padrão de finan

ciamento do setor público teve causas isoladas. Entretanto, o que podemos notar é que estas causas se relacionaram de forma significativa durante todo o processo de ruptura do padrão citado. Isto fica mais evidente ainda ao relacionarmos o endividamento interno e o endividamento externo do setor público.

O primeiro processo de estatização da dívida externa já foi colocado neste capítulo e descrito no capítulo anterior. Este processo foi marcado pelo crescente endividamento externo das empresas estatais e o comprometimento do Banco Central em relação aos riscos cambiais e contratuais sobre os DRME (Depósitos Registrados em Moeda Estrangeira), via resolução 432 de 1977.

Além deste processo podemos notar a emergência de um segundo processo de estatização da dívida externa via expansão da dívida mobiliária federal. Já na primeira metade da década de 70, o elevado endividamento nos diversos setores da economia nacional, potencializava uma expansão acentuada dos meios de pagamento. Começa então um processo de aumento da dívida mobiliária federal dado que eram colocados títulos públicos no mercado como forma de evitar o excesso de liquidez. Na segunda metade da década de 70, dado o posicionamento dos estrategistas econômicos do governo em combater o processo inflacionário e em incentivar novas captações externas, observou-se um aumento no nível das taxas de juros internas, que foram colocadas em patamares superiores às taxas internacionais. Como já citamos no capítulo anterior, este processo ficou conhecido como "ciranda financeira", e que, em última instância, fez com que a dívida mobiliária federal crescesse ainda mais acentuadamente.

Para nos aprofundarmos nesta questão, é importante destacar além da "explosão" abrupta do endividamento interno do setor público, a perda de funcionalidade da dívida pública no processo de financiamento deste setor. Podemos observar que na década de 60, os títulos da dívida pública federal funcionavam como captadores de recursos dos demais setores, para cobrir desequilíbrios financeiros do governo. Contudo, na década de 70 estes títulos passaram a funcionar apenas como instrumento monetário de controle de liquidez, o que no final desta década, também ficou comprometido.

Podemos notar basicamente três fatores que contribuíram pa

ra esta perda progressiva de funcionalidade da dívida pública. O primeiro se refere a ausência de diferenciação entre as operações da dívida pública como forma de se captar recursos do setor privado para cobrir desequilíbrios financeiros, e entre as operações de "open market" como forma de enxugar a liquidez nos mercados financeiros; em última instância, houve uma mistura entre políticas monetária e fiscal, com a segunda passando a atender objetivos da primeira. O segundo se refere a própria colocação de títulos públicos para "rolar" o estoque acumulado da dívida interna principalmente com a "ciranda financeira", notando-se uma inexistência de funcionalidade quanto objetivos da política econômica. O terceiro fator se refere ao controle quase nulo sobre as Autoridades Monetárias, como já citamos anteriormente, o que fez com que os títulos públicos passassem a suprir recursos para financiamento de opções ativas das autoridades monetárias.

Fica claro então, uma forte inter-relação entre os fatores que condicionaram a ruptura do padrão de financiamento do setor público, (endividamento externo, aumento na participação dos subsídios sobre o total da receita tributária, "estouro" no orçamento monetário), ou seja, estes fatores contribuíram diretamente para um brutal aumento da dívida interna do setor público, sem no entanto, que esta desempenhasse funções relacionadas à efetivação de uma política econômica.

Numa tentativa de se relacionar de forma mais direta a ruptura do padrão de financiamento do setor público com o II PND, podemos colocar os seguintes pontos:

1. Houve um abrupto aumento da dívida interna do setor público na segunda metade da década de 70, período de implantação do II PND.

2. Este aumento se deu devido a uma conjunção de fatores, que tiveram em suas causas elementos como: deficiências institucionais do padrão de financiamento vigente; adoção de políticas restritivas de combate inflacionário; incentivos crescentes aos setores exportadores via concessão de subsídios; incentivos crescentes a captações externas de recursos via diferencial de taxas de juros; estatização da dívida externa.

3. O aumento na dívida interna do setor público praticamente foi isento de funcionalidade, a nível de financiamento de

projetos vinculados à estratégia econômica. Com isto pode-se dizer que assim como no caso do endividamento externo, o II PND enquanto estratégia de desenvolvimento, não contribuiu diretamente para a ruptura do padrão de financiamento do setor público.

4. Dada a crise internacional, a tentativa de se implantar o II PND internamente e as falhas no padrão de financiamento implantado no final da década de 60, podemos notar que para que o II PND se efetivasse com recursos captados internamente era necessário uma mudança no padrão de financiamento do setor público, ou pelo menos, reformas que possibilitassem o suprimento de recursos para que este setor deslanchasse e mantivesse, o processo de desenvolvimento econômico.

5. Ao encararmos a estratégia adotada em 1974 como opção de desenvolvimento sem se realizar um ajuste institucional que propiciasse condições de financiamento para o setor público, podemos estabelecer uma relação mais direta entre II PND e crise do padrão de financiamento do setor público, ou seja, ao se manter o crescimento econômico via endividamento externo e interno deste setor, criou-se um forte entrave a qualquer ação mais efetiva do mesmo no direcionamento de políticas econômicas na década de 80.

CAPÍTULO IV

CONCLUSÃO

Procuraremos nesta conclusão, colocar e relacionar elementos obtidos nos capítulos anteriores, de forma a obtermos um posicionamento crítico sobre como o II PND influenciou nos entraves principais colocados à economia brasileira na década de 80 e início dos anos 90.

Quanto à sua inserção, podemos concluir que o II PND se inseriu num momento muito delicado, tanto quanto ao contexto nacional quanto ao contexto internacional.

Internamente observava-se o esgotamento da fase cíclica iniciada em 1968, e que trazia consigo uma série de desequilíbrios estruturais extremamente instabilizadores. O desequilíbrio mais marcante foi um descompasso entre o setor produtor de bens de consumo duráveis e o setor produtor de bens de capital, dado que o primeiro "puxou" (liderou) o processo de crescimento econômico. Com isto, o setor de bens de capital não conseguiu suprir a demanda por seus produtos, o que criou pontos de estrangulamento. Desta forma, não se conseguiria manter as altas taxas de crescimento observadas sem reformas estruturais que possibilitassem a internalização dos setores industriais básicos de forma integral, para se conseguir um crescimento econômico auto-sustentado.

Externamente, o que se observava era um processo de crise estrutural do padrão de industrialização vigen e desde o pós-Guerra, ou seja, tinha-se esgotado a fase expansiva da economia mundial, que havia sido liderada pela economia norte-americana. Este esgotamento já era visível no final da década de 60, dada a paulatina perda de hegemonia econômica dos EUA principalmente em relação às economias européias e japonesa. Os EUA encontravam enormes dificuldades em servir como centro financeiro internacional, em ditar um padrão monetário, e em colocar seus produtos em mercados externos.

O ciclo que estava se esgotando, tinha trazido em seu cerne várias características peculiares fortemente instabilizadoras. Notava-se um progressivo deslocamento da acumulação do capital produtivo. Desta forma o grau de endividamento dos agentes econômicos era mais do que considerável, o que colocava uma "quebra" do sistema financeiro como iminente. Contudo, o forte poder de resistência das estruturas oligopólicas produtivas, comerciais e financeiras que se internacionalizaram durante a fase ex-

pansiva do ciclo, impedia que uma crise como a de 1929 fosse detonada por fatores endógenos. Esta característica oligopólica também tornava ineficazes as ações governamentais (via política econômica), que tentassem realizar reformas estruturais mais profundas, ou que tentassem debelar o processo inflacionário.

Neste cenário, se deu o choque do petróleo em 1973, dando início a um processo recessivo agudo, ou seja, foi preciso um fator exógeno ao ciclo econômico para detonar a crise que já se configurava, e que no entanto não ocorria devido a ação dos setores oligopolizados.

O II PND, foi colocado então como um amplo projeto de desenvolvimento econômico que visava resolver de uma só vez os desequilíbrios verificados no "milagre" e propiciar uma nova inserção da economia brasileira no cenário internacional.

Para resolver os entraves internos colocados pelo ciclo de crescimento anterior, o II PND trazia duas diretrizes básicas: o desenvolvimento de setores industriais básicos (principalmente setor produtor de insumos básicos), e o fortalecimento da empresa privada nacional. Desta forma, consolidava-se uma estrutura industrial completa, que teria uma capacidade em se auto-sustentar, ou seja, teria-se um processo de desenvolvimento econômico de fato. Haveria uma integração harmônica entre os setores básicos e os setores produtores de bens de consumo, sendo que o crescimento econômico seria "puxado" pelos primeiros, ao contrário do que ocorreu com o "milagre".

Além disto, a empresa privada nacional teria condições para se fortalecer, de forma que se consolidasse o tripé de sustentação da economia (empresa privada nacional, empresa estatal e empresa privada estrangeira), o que não havia ocorrido até então.

Quanto as questões referentes à inserção do país no novo quadro econômico mundial, visava-se uma maior abertura econômica, tanto a nível de aumento nos níveis de exportação e importação quanto a maior assimilação de capital produtivo e de empréstimo externos. O aumento nas importações seria necessário numa primeira fase, até se completar o processo substitutivo.

O II PND também previa uma forte participação do investimento do setor público, principalmente na área de Infra-Estrutura, o que seria vital para se criar condições para se efetivar o

investimento privado. Esta atuação se daria principalmente nas áreas de energia, transporte, siderurgia e comunicações. Quanto à área energética, visava-se uma menor dependência de fatores externos principalmente quanto ao petróleo e seus derivados, através de programas como o Proálcool e o Programa Nuclear, o que demonstrou certa preocupação com o choque do petróleo.

Nota-se então uma clara opção pela continuidade no proceso de crescimento econômico, abandonando-se quaisquer formas de ajuste macroeconômicos mais radicais.

Ao nosso ver, duas razões foram fundamentais para esta opção desenvolvimentista. Em primeiro lugar, subestimou-se os impactos do choque do petróleo, na medida em que o discurso oficial via a crise desencadeada por este como conjuntural; contudo, como já fizemos menção, este choque apenas detonou um processo de crise que já vinha se delineando, ou seja, a própria crise do padrão de industrialização vigente desde o pós-Guerra, o que exigiria um esforço de ajuste macroeconômico muito mais abrangente do que o proposto pelo II PND. Este processo de ajuste foi visível em todas as economias centrais, principalmente via adoção de medidas protecionistas, e conseqüente retração da ativade econômica.

Em segundo lugar, o II PND foi colocado não só como um projeto de desenvolvimento visando atingir objetivos econômicos, mas sim como um projeto do Estado para o Estado como coloca Carlos Lessa, ou seja, visava via manutenção do crescimento econômico, legitimar a atuação do próprio regime militar. Desta forma, não era desejável se entrar o crescimento econômico para se por em prática um programa de ajuste, pois queria-se aproveitar o momento triunfalista para se transformar o país numa potência econômica, o que sem dúvida legitimaria o período de intervenção militar.

Nota-se então uma clara opção pelo desenvolvimento econômico interno, com uma inserção externa que fatalmente se refletiria num significativo endividamento externo. Contudo, o discuso oficial argumentava que este endividamento propiciaria condições para que a economia desse um significativo salto qualitativo.

Dadas as características do quadro externo e a estratégia econômica adotada pelo governo Geisel, fica claro que mais cedo ou mais tarde, uma série de desequilíbrios poderiam se manifestar, dado o alto grau a que a economia do país ficou exposta a

a flutuações no nível de atividade, de liquidez, e de intercâmbio comercial internacional.

Estes desequilíbrios acabaram por se manifestar sob duas formas que se apresentaram altamente inter-relacionadas, ou seja, a explosão do endividamento externo e a ruptura do padrão de financiamento do setor público brasileiro.

Para conseguir fechar o Balanço de Pagamentos, o governo passou cada vez mais a incentivar captações massivas de recursos externos, principalmente via diferencial de juros, ou seja, mantinham-se elevadas as taxas de juros internas para se garantir um diferencial favorável às taxas praticadas nos mercados financeiros internacionais. Contudo, em virtude do recrudescimento do processo inflacionário, são postas em prática a partir de 1976, uma série de medidas contracionistas, utilizando-se o receituário ortodoxo.

Têm-se então, uma retração no nível de atividade interna, o que se refletiu numa queda na demanda interna por crédito interno e externo. Desta forma, várias medidas foram adotadas para se manter o volume necessário de captações externas para se ajustar as contas nacionais, sendo que a principal foi a Resolução nº 432 do Banco Central, que praticamente fazia com que todos os riscos em operações de empréstimos externos (variações contratuais e nas taxas de câmbio), ficassem a cargo deste banco, ou seja, estes encargos foram transferidos ao setor público.

Além disto, as empresas estatais, que apresentavam a maior parte de seus investimentos comprometidos com o núcleo central do 11 PND, que era mantido pelo governo, necessitavam de grandes massas de recursos para realizá-los. Contudo estas empresas foram praticamente impedidas de recorrerem a outras fontes de financiamento que não os empréstimos externos. Quanto ao crédito interno foram adotadas uma série de medidas que tornaram praticamente impossível o acesso de empresas estatais aos mercados financeiros internos, ou seja, visava-se que estas captassem recursos forâneos . Mais do que isto, em virtude das políticas de combate inflacionário, o setor produtivo estatal teve seus preços e tarifas comprimidos, o que eliminava a possibilidade de auto-financiamento.

Quanto ao processo de ruptura do padrão de financiamento do setor público, este começa a se manifestar a partir de 1976, sendo que até então o nível de "poupanças" públicas permaneceu e levado, propiciando condições para que este setor direcionasse o investimento via II PND. A ruptura citada se deu devido principalmente aos seguintes fatores:

Não se realizou, no momento de implantação do II PND, uma reforma tributária, administrativa, e monetária, que propiciasse uma absorção maior de recursos a nível interno, para se financiar o salto de desenvolvimento econômico. Desta forma, ficava-se (o setor público) exposto a variações na liquidez internacional, ou a variações contratuais (spreads , juros e prazos) o que era extremamente complicado dado o cenário internacional.

O volume de subsídios concedidos a diversos setores da economia (principalmente ao setor exportador), cresceu bruscamente no decorrer da década de 70, o que , além de contribuir para um esvaziamento da Receita Tributária, não conseguiu trazer resultados significativos para corrigir os desequilíbrios comerciais, da das as medidas protecionistas colocadas pelas economias centrais.

As autoridades monetárias passaram a realizar gastos essencialmente fiscais, o que fez com que se colocassem títulos da dívida pública no mercado, esvaziando-se o Orçamento Monetário.

Além dos fatores citados, houve um processo de colagem da dívida externa à dívida interna. Por um lado este processo se deu via Resolução 432, como citamos anteriormente, e por outro, via expansão da dívida mobiliária federal, através da colocação de títulos da dívida pública para se enxugar o excesso de liquidez, o que só era possível com a manutenção de taxas de juros internas elevadas, o que realimentava todo o processo.

Fica clara então a inter-relação entre os fatores que le varam a um rompimento do padrão de financiamento vigente.

Podemos então concluir que o II PND enquanto projeto que visava dar legitimação econômica a um regime sem legitimidade política, não mensurou de forma correta os impactos causados principalmente pelo quadro externo, o que acabou por gerar desequilíbrios , que em última instância condicionaram a explosão do endividamento externo e a ruptura do padrão de financiamento vigente do setor público.

Mais do que isto podemos dizer que esta recusa por parte

das autoridades governamentais em realizar um processo de ajuste à nova realidade mundial, e a opção adotada por estas em sustentar artificialmente (via endividamento externo) um ciclo econômico que iria entrar , mais cedo ou mais tarde , em sua fase recessiva, acabaram por codicionar a economia brasileira a uma crise de caráter setrutural que se sustentou durante toda a década passada , e que se sustenta até o momento presente.

Vale notar que o 11 PND trouxe certos resultados positivos quanto a implantação de Infra-Estrutura, de ramos das indústrias de base , e propiciou ganhos significativos via crescentes saldos comerciais na década de 80^{3ª}. Contudo estes resultados não legitimam de forma nenhuma a estratégia adotada, pois seus reflexos negativos(dívida externa e crise de financiamento do setor público), permanecem até hoje , e enquanto não forem resolvidos qualquer direcionamento adotado pelas políticas econômicas tanto de enfoque ortodoxo , quanto heterodoxo , se torna ineficiente, permanecendo o quadro de crise.

NOTAS:

(1) " A colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional restabelecendo o equilíbrio da organização industrial; e o aprofundamento das relações externas"... "compõe o projeto de Nação-Potência"; Lessa, Carlos; " A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 : Sonho e Fracasso" Rio de Janeiro, UFRJ, 1978. pag.12

(2) Lessa, Carlos, op.cit, pag.15.

(3) " Os Estados Unidos assumiram claramente sua posição de potência hegemônica e procuraram estabelecer uma ordem internacional que lhes fosse favorável." Teixeira; Aloísio e Miranda, JCR. " A Economia Mundial no Limiar do Século XXI : O Cenário Mais Provável, IPT/FECAMP (mimeo), Campinas, 1990. pag. 4

(4) " As conseqüências mais graves para a hegemonia americana, porém, não disseram respeito ao surgimento de condições que permitissem às economias européias e japonesa crescer em tamanho e poder competitivo"... "e sim ao desbalanceamento da relação de força no plano internacional". Teixeira; Aloísio e Miranda, JCR, op.cit, pag.8.

(5) " Aí se revela, em toda a sua extensão, a contradição entre o caráter nacional de uma economia fechada e o papel de cabeça do sistema internacional desempenhado pelos Estados Unidos". Teixeira; Aloísio e Miranda, JCR, op. cit., pag.10.

(6) " Os anos de 1969 e 1970 foram de recessão, com a nova administração republicana de Nixon... porém esta política foi revertida em favor de medidas expansionistas, que realimentaram o "trend" de crescimento, desembocando numa super expansão sincronizada de todas as economias capitalistas no período 71-73, sob a liderança dos Estados Unidos" Coutinho, LG e Belluzzo, LGM. "Estado, Sistema Financeiro e Forma de Manifestação da Crise: 1929-1974" In: Belluzzo, LG e Coutinho, R (orgs) - " Desenvolvimento Capitalista no Brasil, nº 1, São Paulo, Brasiliense, 1982 pag.9.

(7) " É inegável que a elevação súbita dos preços do petróleo contribuiu, por um lado, para acelerar o mergulho das taxas de acumulação, e de outro, para acentuar as pressões inflacionárias em curso." Coutinho, LG e Belluzzo, LGM, op. cit., pag.12.

(8) Como coloca José Serra : " A desaceleração do crescimento de correu em grande parte dos fatores de natureza cíclica, relacionados com a conclusão do volumoso "pacote" de investimentos públicos e privados iniciado em 1956/57. " Serra, J. "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra", In: Belluzzo, LG e Coutinho, R (orgs) - " Desenvolvimento Capitalista no Brasil, nº 1, São Paulo, Brasiliense, 1982 pag.9.

(9) " Parece que as altas taxas de crescimento observadas desde 1968 não poderiam ter ocorrido sem as políticas de estabilização, as reformas institucionais e algumas atividades do governo a nível de projeto, adotadas no período 1964-1967" Baer, Werner. A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil- 6ª edição aumentada. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1985 pag.237.

(10) Para um aprofundamento nesta questão ver Simonsen, M.H. e Campos, R.O. - "A Nova Economia Brasileira." Editora José Olímpio, Rio de Janeiro, 1979, capítulos 5 e 6.

(11) Como coloca José Serra: " Um dos principais fatores de deflagração da fase de recuperação foi o dinamismo da demanda de bens de consumo duráveis, ao contrário do que se poderia prever mediante uma teoria de ciclos baseada no comportamento do investimento." Serra, J., op. cit., pag.89.

(12) " ... a crise se desencadeia em função da incompatibilidade entre as taxas de acumulação e de crescimento da demanda efetiva de bens duráveis de consumo." Mello, JCM e Belluzzo, LGM "Reflexões Sobre a Crise Atual" In: Belluzzo, LGM e Coutinho, R, op. cit., pag.155.

(13) Vide Serra, J., op. cit., pag.93.

(14) Este capítulo foi elaborado com base em : Lessa, Carlos, op. cit., Parte I; e com base no próprio Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979, Brasília, setembro de 1974. Portanto para maior detalhamento vide estas obras.

(15) II PND, op.cit., pag.37.

(16) Idem, pag.18

(17) Idem, pag.39

(18) Idem, pag. 26,27 e 61 .

(19) Lessa, Carlos, op. cit., pag.8.

(20) Idem, pag. 15.

(21) Para uma análise mais detalhada sobre as características do quadro político observado no período Geisel, ver Skidmore, Thomas " Brasil: De Castelo a Tancredo (1964-1985).", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989, capítulo 4.

(22) Estes e demais dados relacionados à questão do endividamento externo foram transcritos de : Davidoff Cruz, Paulo. "Dívida Externa e Política Econômica: A Experiência Brasileira Nos Anos Setenta." In: Coutinho, R. e Belluzzo, LGM, op.cit.; e IBGE. "Estatísticas Históricas do Brasil", Rio de Janeiro, 2ª Edição, 1990.

(23) Como coloca Paulo Davidoff : "...é totalmente inútil tentar explicar a aceleração do endividamento ocorrido no quinquênio 1969-73 como resultante de estrangulamentos do setor externo ou como a contribuição de "poupanças privadas" ao ciclo expansivo observado no período. O que houve... foi a convergência de uma situação de grande liquidez internacional com a de um ciclo expansivo onde a demanda por crédito em moeda doméstica exercida pelo setor privado crescia a taxas elevadas e onde as características do sistema financeiro interno faziam com que parcela

crescente dessa demanda fosse atendida,... por operações que envolviam a entrada de recursos externos," Davidoff Cruz, Paulo, op. cit., pag.65.

(24) Como coloca Belluzzo, optou-se por "conciliar um ajuste do Balanço de Pagamentos com a manutenção de elevadas taxas de crescimento do PIB, a partir de um projeto de substituição de importações na área de bens de capital e insumos básicos." Belluzzo, LGM. "Financiamento Externo e Déficit Público" , São Paulo, IESP/FUNDAP, TDI nº 15, 1988, pag.5.

(25) Fica clara esta opção pelo endividamento e o diagnóstico conjuntural da crise do petróleo na colocação do então Ministro do Planejamento, Reis Velloso. " essencialmente o Brasil endividou-se em grande escala, após a crise do petróleo, para manterem operação normal a estrutura industrial e urbana que havia construído... que dependia... de grandes importações de petróleo ... onde o choque ocorreu." Reis Velloso, J.P. "O Último Trem Para Paris" - Nova Fronteira- 1986.

(26) Como coloca Paulo Davidoff "... o segundo momento de impulsão da dívida externa brasileira responde, dados o padrão de crescimento, as elevadas taxas de crescimento e a política econômica triunfalista de "Brasil-Potência" associada ao II PND, a uma conjuntura nacional extremamente adversa que rebate tanto pelo lado do custo da dívida que começa a operar como auto-alimentador dos desequilíbrios globais do setor externo." Davidoff Cruz, Paulo, op.cit., pags.68-69.

(27) " A farta disponibilidade de crédito no euromercado teve como contraponto, no caso brasileiro, uma política econômica francamente estimuladora do aprofundamento da dívida. A partir de meados de 1976, as autoridades econômicas adotam várias medidas visando induzir novas tomadas de recursos externos." Davidoff Cruz, Paulo, op.cit., pag.69.

(28) Como colocam Luciano Coutinho e Belluzzo, "houve...uma perceptível mudança de orientação, o que revelava que o ministro Simonsen se havia apercebido- embora tardiamente- de algumas

das sérias incongruências do esquema de política até então prevalente ." Coutinho, L. e Belluzzo, LGM "Política Econômica, Inflexões e Crise:1974-1981." In: Coutinho, R e Belluzzo, LGM, op.cit., pag.166.

(29) "Manifesta-se, portanto, no período 1979-80, um aparente paradoxo: o endividamento externo, justificado como um elemento de superação de "constrangimentos externos", de potencializador do crescimento econômico, revela-se o seu contrário, ou seja, um elemento fortemente agudizador das dificuldades externas ou, radicalizando o argumento, um elemento de geração de "constrangimentos externos." Davidoff Cruz, Paulo, op.cit., pag.71.

(30) Só se pode estabelecer uma relação causal entre II PND e dívida externa, na medida em que encermos este projeto como uma opção incompatível com o ajuste macroeconômico, como coloca Werner Baer "Uma das causas principais da crise econômica da década de 70 e início da década de 80 foi a recusa, por parte das autoridades brasileiras, de ajustar a economia do país à revolução dos preços de petróleo de 1973-1974. Havia todo o empenho em manter as altas taxas de crescimento e o II PND..." Baer, Werner, op.cit., pag.409.

(31) Os governos conseguem sustentar a manutenção do pacto oligárquico "seja através de transferências fiscais, seja simplesmente através de manejos de inserção no próprio orçamento federal, política de emprego ou política de clientela junto aos órgãos federais." Lopreato, Francisco L.C., "Evolução da Participação Estadual na Distribuição Institucional de Renda", Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1981, pag.13.

(32) Para um aprofundamento nesta questão, vide Lopreato, Francisco L.C., op.cit., capítulo 2 e Oliveira, F.A. "Política Fiscal e Política Monetária no Brasil: o Estrangulamento Imposto Pela Dívida Externa, CECON/IE/UNICAMP, Texto para Discussão nº 12, 1989, pag.5.

(33) Dados extraídos de Oliveira, F.A., op.cit, pag.5.

(34) O governo procurou "enxugar a máquina pública, descentralizar algumas de suas atividades com o intuito de dotá-las de capacidade de auto financiamento e de libertar as amarras das empresas do setor produtivo estatal no tocante à definição de seus investimentos e contratação de pessoal ...", idem, ibidem.

(35) Idem, pag.8.

(36) " O expressivo crescimento econômico conhecido pelo País entre 1968-74 propiciou, à estrutura de financiamento montada no período - de natureza essencialmente pró-cíclica - aliada aos reajustes de preços e tarifas das empresas estatais acima dos índices inflacionários, mostrar todas as suas virtualidades." Oliveira, F.A., op.cit., pag.9.

(37) Nota-se então uma relação entre o II PND e o início do esgotamento do padrão de financiamento vigente, na medida em que optou-se por uma estratégia de desenvolvimento extremamente abrangente, sem se criar condições internas para o financiamento desta, ou seja, opta-se pelo endividamento externo.

(38) " ... a dívida mobiliária interna, passaria a aumentar de forma atemorizante desde meados da década de 70 como resultado da execução de uma política monetária que procurava manter, as taxas internas de juros superiores às externas, com o intuito de incentivar e garantir a demanda por empréstimo externos, e, com isso, viabilizar a acumulação de reservas." Oliveira, F.A., op.cit., pag.17.

(39) Para um aprofundamento nesta questão ver Castro, A.B.S. e Souza, F.E.P. " A Economia Brasileira em Marcha Forçada". R. J. Paz e Terra, 1985.

BIBLIOGRAFIA:

1. Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975- 1979, Brasília, setembro de 1974.
2. Lessa, Carlos; " A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 : Sonho e Fracasso" Rio de Janeiro, UFRJ, 1978.
3. Coutinho, Renata e Belluzzo, Luiz G.M. (org). "Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio Sobre a Crise" - vol. 1 e 2, São Paulo, Brasiliense, 1982.
4. Teixeira; Aloísio e Miranda, JCR. "A Economia Mundial no Limiar do Século XXI : O Cenário Mais Provável, IPT/FECAMP (mimeo), Campinas, 1990.
5. Tavares, Maria da Conceição. " Reestructuration Industrial y Politicas de Ajuste Macroeconômico en Los Centros."; (mimeo), IE/UNICAMP, 1990.
6. Simonsen, M.H. e Campos, R.O. - "A Nova Economia Brasileira." Editora José Olímpio, Rio de Janeiro, 1979.
7. Castro, Antonio B de e Souza, Francisco E.P. de "A Economia Brasileira em Marcha Forçada" Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
8. Baer, Werner. "A Industrialização e o Desenvolvimento Econômico do Brasil " - 6ª edição aumentada. - Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1985.
9. Davidoff Cruz, Paulo. "Dívida Externa e Política Econômica: A Experiência Brasileira Nos Anos Setenta." São Paulo, Brasiliense, 1984.
10. Lopreato, Francisco L.C. - " Evolução da Participação Estadual na Distribuição de Renda". Dissertação de Mestrado, IE-UNICAMP, 1981.

11. Dain, S. "Crise Fiscal e Dilema Distributivo", Tese de Professor Titular, UFRJ, 1988.
12. Biasoto, Geraldo. "Dívida Externa, Déficit Público e Dívida Interna : Algumas Observações Sobre a Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público." CECON/IE/UNICAMP, Texto para Discussão nº 7, 1988.
13. Oliveira, Fabrício Augusto de. " Política Fiscal e Política Monetária no Brasil : O Estrangulamento Imposto Pela Dívida Externa", CECON/IE/UNICAMP, Texto para Discussão nº 12, 1989.
14. Belluzzo, LGM. "Financiamento Externo e Déficit Público, São Paulo, IESP/FUNDAP, TDI nº 15, 1988.
15. Skidmore, Thomas. "Brasil: De Castelo a Tancredo (1964-1985)", Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1989.
16. Reis Velloso, J.P. "O Último Trem Para Paris" - Nova Fronteira- 1986.
17. IBGE, "Estatísticas Históricas do Brasil", Rio de Janeiro, 2ª Edição , 1990.