

Coleção Debates
Dirigida por J. Guinsburg

anita kon (org.)
PLANEJAMENTO
NO BRASIL II

Equipe de realização – Revisão: Priscila Ursula dos Santos; Produção:
Ricardo W. Neves, Adriana Garcia e J. Augusto Nascimento.

BRASIL
500
ANOS



EDITORA PERSPECTIVA

II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO – II PND (1975-1979)

Introdução

Cumprindo as normas estabelecidas no Artigo 1º do Ato Complementar n. 43, de 29 de janeiro de 1969, com redação dada pelo Ato Complementar n. 76, de 21 de outubro de 1969, que obrigavam o Executivo a submeter um plano de desenvolvimento ao Congresso Nacional, o governo do general Ernesto Geisel encaminhou em 10 de setembro de 1974 o II Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual tornou-se lei (n. 6151) em 4 de dezembro de 1974.

Dentro da chamada Era dos PND's, o II PND acabou por assumir uma posição de destaque. Por um lado, apesar de também não ser um documento completo tecnicamente, contendo um forte conteúdo discursivo, ele é "mais justificado e articulado" que o I PND (Vermulm, 1985, p. 159). Por outro, o

II PND é um documento importante, já que consagra a forma pela qual o governo brasileiro de então enfrentaria a crise mundial deflagrada pelo rompimento dos acordos de Bretton Woods e pelo primeiro choque do petróleo. Tal estratégia de enfrentamento acabou por ter no II PND seu símbolo e é exatamente por ele que fica conhecido a fase da economia brasileira que vai de 1974 ao final da década: “o período do II PND”. Esta estratégia mereceu particular atenção da historiografia, com críticas e debates que já se iniciaram no próprio período¹ e não saíram de cena até hoje².

1. O Contexto: Desequilíbrios do Crescimento e Choque Externo

Escolhido no seio militar em meados de 1973, depois oficialmente eleito em janeiro, Geisel assumiu o governo brasileiro em março de 1974. Na sua equipe econômica manteve João Paulo dos Reis Velloso no Ministério do Planejamento e chamou Mário Henrique Simonsen para o Ministério da Fazenda. Comparando-se com as condições iniciais do governo anterior, as perspectivas do novo governo não eram tão alvissareiras.

Politicamente, Geisel não fora o sucessor preferido dentro das hostes militares da chamada linha dura, que governara o país desde Costa e Silva. Sua eleição significou uma nova mudança de grupo político, reassumindo o poder os “castelistas”, o “grupo da Sorbone”. Esta mudança apontava para uma perspectiva de redemocratização do país, em um

1. Podemos citar Malan e Bonelli (1976) e Lessa (1977); este último autor escreve um trabalho mais completo em 1978, publicado dez anos depois – Lessa (1988).

2. Na *Revista de Economia Política*, foi publicado um artigo [Aguirre & Saddi (1997)] interpretando o II PND como tendo sido um “projeto politicamente determinado”; tal interpretação mereceu uma réplica do Ministro do Planejamento à época do II PND, João Paulo dos Reis Velloso [Velloso (1998)], autor que já havia escrito importante obra que contempla o II PND [Velloso (1986)]; tal réplica mereceu ainda uma tréplica das autoras Aguirre e Saddi (1998).

período menos longínquo, por meio da abertura que seria “lenta, gradual e segura”. Apesar deste grupo militar ter alcançado o poder, isto não significava que a oposição interna no seio militar não estivesse presente, na verdade, pelo menos no início do governo; a linha dura exercia uma oposição tácita ao governo Geisel, sendo que a abertura preconizada pelo grupo então no poder estava constantemente em xeque, dependendo da forma pela qual era conduzida.

As comparações com os governos anteriores eram inevitáveis. E neste ponto havia problemas. Se 1973 pode ser considerado o auge do “Milagre Econômico”, neste ano também as contradições, ou os desequilíbrios, do crescimento exacerbado da economia brasileira vieram à tona. Primeiramente os ganhos do crescimento econômico não foram repartidos por igual dentro da sociedade, a piora na distribuição de renda foi alvo de debates e de críticas, inclusive internacionais, ao modelo de crescimento brasileiro.

O segundo conjunto de críticas principais referiam-se ao crescimento desequilibrado inter e intra-setoriais. Inter-setorialmente percebia-se uma expansão da produção agrícola em proporção bem inferior à observada para a indústria, constatando-se, inclusive, um declínio na disponibilidade *per capita* de alimentos (Serra, 1981). Tal discrepância nas taxas de crescimento ocorria também dentro do setor industrial, com o atraso relativo das indústrias básicas e de bens de capital frente à expansão mais intensa do setor de bens de consumo duráveis. Entre 1967 e 1973, enquanto os bens de capital e bens intermediários aumentaram sua produção em 18,1% e 13,5% ao ano em média, respectivamente, a oferta de bens de consumo duráveis expandiu-se a 23,6% ao ano.

Por outro lado, a vulnerabilidade dita congênita do balanço de pagamentos brasileiro começa a dar seus sinais, apesar do crescimento das exportações, nos últimos anos do Milagre: as importações se aceleraram de forma ainda mais intensa, de modo que há uma reversão no saldo da balança comercial que passa a ser deficitária. Outro desequilíbrio que aflora é a inflação, que ressurgiu apesar de camuflada pelo controle de preços e dos indicadores. Deste modo a própria estratégia de crescimento até então adotada começa a ser pos-

ta em questão e é o governo Geisel que deve enfrentar esta situação. Parte destes problemas, sobretudo os sociais, já aparecem politicamente. Apesar de todo o controle exercido, a oposição que participava das eleições consegue vitórias expressivas no final de 1974, colocando o governo em situação politicamente difícil.

Nuvens carregadas também vinham do cenário internacional. Desde 1971, com o fim da conversibilidade do dólar, o mercado financeiro/monetário internacional encontrava-se fora de prumo; em 1973 o regime internacional de taxas fixas de câmbio foi definitivamente abandonado, havendo significativas desvalorizações cambiais ao redor do mundo, de modo que a instabilidade passou a ser uma marca destes mercados. Instabilidade esta que se refletiu em vários outros preços internacionais, especialmente de matérias-primas. O “choque do petróleo” é em parte explicado por esta instabilidade, em conjunto com uma tomada de posição de força dos países do Oriente Médio, por meio da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). O fato é que os preços da maior fonte de energia do mundo ocidental, inclusive do Brasil, quadruplicou. O que significou uma grande transferência de recursos dos consumidores para os produtores desta *commodity*, uma significativa elevação de custos e de preços, assim como uma desordem nos balanços de pagamentos da maioria dos países.

A contrapartida desta instabilidade e do choque de preços foi a inflação e, até como reação a esta, a recessão; a qual também pode ser explicada pela política econômica de ajuste de balanços de pagamentos que muitos países acabaram por adotar. Os efeitos sobre o Brasil eram a diminuição do ímpeto exportador e o aumento das dificuldades na balança de pagamentos. Se este já se apresentava em franco processo de deterioração, a mudança nos termos de troca faria com que tal deterioração se agravasse e aparecesse imediatamente. O lado positivo deste cenário é o aumento da liquidez internacional, que já se delineava no final da década de 60 no euromercado e que se aprofunda em função dos “petrodólares” e da retração dos investimentos nos países centrais.

2. II PND: Diagnóstico, Estratégia, Metas e Instrumentos

2.1. A Manutenção do Crescimento

O cenário apresentado no item anterior foi, pelo menos em parte, identificado no II PND. O choque externo não poderia deixar de ser levado em consideração, mas a reação do Brasil frente a este quadro não parece ser prognosticada de maneira muito negativa; afirma-se na verdade a tentativa do Brasil de superar a crise internacional. Podemos acompanhar este ponto no discurso de encaminhamento do plano ao Congresso por parte do presidente:

A tarefa de planejamento nos dias de hoje tornou-se extraordinariamente árdua e difícil, em face das grandes perplexidades de um mundo que ainda não soube se refazer do complexo de crises que o assaltaram ao mesmo tempo, quase que inopinadamente: crise do sistema monetário internacional, crise de energia e de matérias-primas essenciais, crise de uma inflação epidêmica, crise do comércio exterior, deteriorando os balanços de pagamentos [...]. É certo que não pode haver lugar para otimismo exagerados, num universo de profecias sinistras que vão da estagnação inflacionária à depressão econômica arrasadora. Por outro lado, conformar-se *a priori* ante tais expectativas sombrias de dias difíceis, com um pessimismo derrotista, seria refugar o esforço construtivo [...]. Na realidade o Brasil deverá crescer expressivamente, no próximo quinquênio, a taxas que se comparem às dos últimos anos [...] (II PND, pp. 2-3).

No II PND, apesar de promover algumas adequações, reafirma-se o “desenvolvimentismo”; como nos planos anteriores do governo militar, a opção pelo crescimento continua sendo mantida apesar do cenário externo ruim. O quadro de crise, segundo a visão do governo, também continha elementos que propiciariam boas oportunidades para o país. Não se acreditava em sua duração prolongada; nas palavras do presidente, as “dificuldades acrescidas” seriam “transitórias e certamente superáveis”. O quadro de confiança ainda persistia, uma vez que o Brasil poderia se qualificar perante os investidores internacionais como um “porto seguro e acolhedor na incerteza da hora presente”. Dessa forma seria possível fazer o ajuste necessário em curto espaço de tempo, ultrapassando, “sem grandes delongas, a fronteira do desenvolvimento pleno” (Presidência da República, 1974, p. 4). Para tanto, o país deveria aproveitar as

oportunidades que se colocavam para avançar no processo de industrialização, notadamente na substituição de importações, em que as possibilidades de aprofundamento mostravam-se bastante concretas. Trata-se, como o próprio presidente afirma em sua mensagem encaminhada ao Congresso Nacional, de propor à nação uma “tarefa ambiciosa” com vistas a “superar a distância que nos separa do pleno desenvolvimento” (Presidência da República, 1974, p. 9).

O clima de otimismo se expressa também pelos números que se almejavam alcançar ao final do II PND. Pretendia-se assim que, em 1979, o Brasil alcançasse a renda *per capita* de US\$ 1.000, duplicando-se, portanto, o seu valor em uma década. Antes disso, em 1977, o PIB do país já estaria na casa dos US\$ 100 bilhões, alçando o país à condição de oitava economia do mundo ocidental. As metas de crescimento podem ser visualizadas no quadro abaixo:

Metas de Crescimento do II PND

Variável	Previsão para 1974	Indicador para 1979	Crescimento total (%)	Crescimento anual (%)
PIB (Cr\$ bilhões de 1975)	785,0	1.264,0	61	10,0
População (milhões)	104,2	119,7	15	2,9
PIB <i>per capita</i> (US\$ de 1973)	748,0	1.044,0	40	7,0
Investimento Bruto Fixo (Cr\$ bilhões de 1975)	196,0	316,0	61	10,0
Consumo Pessoal (Cr\$ bilhões de 1975)	546,0	847,0	55	9,2
Produto Industrial (Cr\$ bilhões de 1975)	212,0	374,0	76	12,0
Prod. Ind. de Transformação (Cr\$ bilhões de 1975)	154,0	274,0	78	12,2
Produto Agrícola (Cr\$ bilhões de 1975)	93,0	130,0	40	7,0
Emprego Industrial (milhões)	6,1	8,1	33	5,9
Emprego nas Indústrias de Transformação (milhões)	3,3	4,2	27	4,9
Exportações de Mercadorias (US\$ bilhões)	8,0	20,0	150	20,0

Fonte: II PND (1974), Vermulm (1985).

2.2. As Características do Desenvolvimentismo

Por outro lado, os problemas que se vislumbravam relativos ao crescimento desequilibrado ocorrido nos anos anteriores são menos explicitados. Não há referências que associem a inflação a este crescimento, apenas a afirmação genérica que a contenção da inflação de forma gradualista é uma das metas do governo. Por outro lado, aceitava-se que não existia mais capacidade ociosa na economia e que, portanto, para o crescimento ser mantido era necessário um forte volume de inversões. O choque do petróleo força mudanças na estrutura produtiva nacional e tem importante impacto sobre o balanço de pagamentos que deve ser compensado de algum modo.

O diagnóstico do II PND identifica como problema a se equacionar esta vulnerabilidade externa, associada à estrutura produtiva incompleta, isto é, o hiato de estrutura produtiva e o hiato de divisas, característicos de nosso subdesenvolvimento. Há, portanto, nesse aspecto, uma aproximação muito grande com o discurso nacional-desenvolvimentista dos anos 50 (Schwartzman, 1990, pp. 24-25), no qual a busca da autonomia nacional deveria passar pela internalização de toda a base técnica da produção. Para que isto pudesse se operar, dada a incapacidade do mercado em operar as transformações estruturais necessárias, impunha-se a atuação incisiva do Estado, seja mediante seus investimentos diretos, seja apoiando o setor privado nacional, a “perna fraca do tripé”.

Associado a este ponto temos que a estratégia implícita do II PND é a volta da substituição de importações como motor do crescimento. Apesar de os governos anteriores terem procurado diversificar as fontes de crescimento do país, dando ênfase à promoção das exportações, e de no II PND reafirmar-se esta busca de diversificação dos fatores de crescimento, a substituição de importações se mostra uma estratégia importante dadas as dificuldades nas exportações e a necessidade de controle das importações em função das complicações no balanço de pagamentos. Apesar de acreditar nas exportações como fonte de crescimento, estas dificilmente poderiam representar uma estratégia viável de crescimento,

mostrando-se necessário um reforço das fontes internas de crescimento³.

Explicitamente se admite um crescimento do mercado de consumo de massas como principal variável de crescimento da economia, o que é compatível com o discurso redistributivista que existe no plano. Observando as metas de crescimento, percebe-se porém que o crescimento do consumo pessoal é menor que as metas de crescimento do PIB, o que coloca em dúvida se este efetivamente seria a base do crescimento do país; parece mais provável que o crescimento se basearia na substituição de importações, especialmente de bens de capital e de insumos básicos, com forte influência da formação bruta de capital na demanda agregada, especialmente dos investimentos públicos realizados pelas estatais.

Em termos de geração de emprego, apesar de se verificar a perspectiva do crescimento do número de empregos, percebe-se a ênfase nos processos de modernização e ganhos de produtividade implícitos no projeto, já que a geração de emprego é bastante inferior ao crescimento da produção. Dentro deste aspecto — a modernização e a atualização tecnológica — ganha destaque o capital estrangeiro.

Tomando-se por base o tripé anteriormente montado no desenvolvimento industrial brasileiro, o II PND, a exemplo do que já constava no plano de governo anterior, enfatizava a necessidade de se estruturarem no país grandes empresas por meio de política de fusões e incorporações (na indústria, infraestrutura, comercialização urbana e sistema financeiro) ou de se constituírem conglomerados financeiros ou industriais-financeiros. Para tal previa-se o apoio explícito do governo. Segundo Lessa (1988), o governo Geisel pretendia, com grande dose de otimismo, reproduzir internamente o mesmo arranjo institucional característico da economia japonesa como forma de dinamizar nosso crescimento.

3. As metas de crescimento das exportações que foram estabelecidas no II PND, crescimento de 20% ao ano, são claramente incompatíveis com o próprio discurso feito ao longo do plano, que previa crescimento das exportações, mas não as via como mola propulsora do crescimento econômico (Presidência da República, 1974, p. 33). De todo modo, o crescimento das exportações é um ponto importante para a solução da questão do balanço de pagamentos.

As estatais tiveram um papel fundamental durante o II PND. A princípio seu papel era o de atuar em áreas onde o setor privado, por alguma razão, não atuava. O II PND previa um volume significativo de investimentos realizados pelas estatais, gerando empregos e bens, mas também demanda por produtos do setor privado. Face às críticas que começavam a se desenhar, as quais apontam para um aumento do grau de estatização da economia, os elaboradores do II PND reagem com três conjuntos de argumentos. Em primeiro lugar, procurando delimitar de forma explícita os campos de atuação do Estado e do setor privado. Ao Estado caberiam os setores de infra-estrutura econômica (energia, transportes e comunicações) e as áreas de desenvolvimento social (educação, saúde e previdência social). À área privada caberiam os setores diretamente produtivos: indústrias de transformação, indústria de construção, agricultura e pecuária, comércio, seguros e sistema financeiro, ressaltando-se, neste último caso, "a função pioneira e de estímulo atribuída aos bancos oficiais" (II PND, p. 49).

Em segundo lugar, procurando demonstrar que seria injusto atribuir aos governos militares a responsabilidade pela ampliação significativa da participação do governo na economia, uma vez que a carga tributária líquida teria evoluído de 17,18% do PIB em 1959 para 16,7% em 1971 e 18,2% em 1973. E, por último, enfatiza-se o fato de que os setores nos quais o governo foi obrigado a entrar, em favor do próprio setor privado, caracterizam-se por sua substancial escala de produção, tornando inevitável que se constituíssem algumas grandes empresas públicas. Um certo tom de irritação pode ser notado quanto à incompreensão de certos setores da sociedade quanto a este último argumento:

ou está certo que o setor público cuide de comunicações, transportes e energia (e até mesmo de siderurgia de produtos planos), e aí necessariamente as suas empresas estarão entre as maiores do país; ou não está certo, e nesse caso o que se deve fazer é tirar o governo de tais áreas, e não surpreender-se com a consequência inevitável de uma opção feita (II PND, p. 50).

2.3. *O Discurso Redistributivista*

O desequilíbrio que é fortemente tocado no II PND é o aumento constatado na concentração de renda. A partir desse

fato, e de toda a polêmica que se criou nos meios acadêmicos, desenvolveu-se uma preocupação explícita no II PND em prover medidas, pelo menos do ponto de vista discursivo, para a redução da desigualdade, fazendo-se, inclusive, a crítica aberta à "teoria do bolo"⁴. É interessante notar na já referida fala presidencial a mudança de ênfase relativamente à questão da distribuição de renda. Agora, não se trata mais de proceder a um diagnóstico extremamente superficial em relação a este tema, como ocorrido no I PND. No II PND coloca-se a necessidade de enfrentar "com objetividade as disparidades flagrantes da distribuição de renda" (Presidência da República, 1974, pp. 5-6).

A preocupação em deixar explícito o compromisso com a alteração do perfil distributivo faz com que os formuladores do II PND assumissem um discurso que muito se aproxima das críticas formuladas pela oposição quanto ao caráter concentrador do crescimento econômico observado durante os governos anteriores. Assim, entre as opções da estratégia adotada do plano em questão consta a

decisão de não adiar, para quando o país for rico, a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado (Presidência da República, 1974, p. 48).

Logo no início do II PND podemos vislumbrar uma mudança importante de ênfase quanto ao problema da distribuição de renda. Assim, quando consideram a manutenção do crescimento econômico e o aumento da renda *per capita*, os formuladores do II PND afirmam:

abrem-se, com tais resultados, amplas perspectivas para o aumento de renda das classes média e trabalhadora, seja pelo próprio efeito do programa econômico, *seja pela ação da política social do governo* (destaque no original, Presidência da República, 1974, p. 16).

Desta forma, ao invés de confiar exclusivamente no crescimento econômico como estratégia de redução dos níveis de pobreza e de aumento da participação dos trabalhadores nos

4. A teoria do bolo refere-se à idéia de crescer o bolo para depois dividi-lo.

benefícios da expansão do PIB, agora o governo propõe explicitamente políticas públicas voltadas para a melhoria de renda desses segmentos da população.

Há, portanto, uma mudança de ênfase, pelo menos no discurso, muito evidente comparando-se ao período anterior. Por certo, o acirrado debate desenvolvido nos anos 70 a respeito das razões associadas ao aumento da concentração de renda havida na década anterior deve ter contribuído para influenciar esta nova postura governamental. Tal desempenho econômico, conjugado com a ação governamental direta, deveria refletir-se na área social por meio do aumento da taxa de alfabetização (que deveria alcançar 90% da população com mais de 15 anos de idade), aumento do índice de escolarização no ensino de primeiro grau (englobando 92% da população na faixa etária correspondente) e elevação da expectativa de vida (que deveria chegar a 65 anos).

2.4. As Estratégias Setoriais

Dadas as diretrizes elaboradas nos itens anteriores, o modelo econômico social previsto pelo II PND constitui-se de (Presidência da República, 1974, p. 34):

- a) economia moderna de mercado, com as conquistas a ela incorporadas, nas economias desenvolvidas nos últimos quarenta anos: condução da estratégia de desenvolvimento, ativamente, pelo governo, preocupação contínua com o crescimento, preservação de alto grau de competitividade no sistema;
- b) forte conteúdo social;
- c) pragmatismo reformista, nos campos econômico e social, principalmente com relação à agropecuária;
- d) orientação do nacionalismo positivo, voltado para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do país.

O plano também define cinco campos de atuação (*idem*, pp. 34-36):

- a) consolidação de uma economia moderna, especialmente na região Centro-Sul, mas aponta-se também para um significativo processo de desconcentração industrial, já que neste item insere-se o pacote de investimentos que é distribuído regionalmente. Este pacote de investimento compreende as áreas de indústrias básicas, desenvolvimento científico e tecnológico e infra-estrutura (energia, transporte e telecomunicações), onde se contempla a necessidade de diminuir o diferencial tecnológico existente, aprofundar o desenvolvimento científico nacional e aumentar a produtividade de nossa economia;
- b) ajustamento às novas realidades da economia mundial, especialmente à nova realidade energética global. Aponta-se para o desenvolvimento de fontes nacionais de energia (elétrica) e de atividades econômicas a ela atreladas (metalurgia);
- c) nova etapa no esforço de integração nacional, dando continuidade aos projetos definidos no plano anterior e apontando para algumas tentativas de desconcentração industrial, assim como para uma política de colonização promovendo o deslocamento populacional para áreas de baixa densidade demográfica. O enfoque que passa a ser adotado pelo II PND é o de áreas integradas, como o POLOAMAZÔNIA, o programa de áreas integradas do Nordeste etc.;
- d) estratégia de desenvolvimento social, procurando responder às demandas existentes relativas às condições de distribuição da renda no Brasil, eliminação dos focos de pobreza absoluta do país (Nordeste) e;
- e) integração com a economia mundial.

Especificamente no setor industrial, o II PND previa, para viabilizar o crescimento de 12% ao ano, como já foi salientado, a política de "configuração definitiva do perfil industrial" no Brasil, tendo assim como meta completar a matriz industrial brasileira. Assim,

nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto a setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e poupar divisas (Presidência da República, 1974, p. 37).

Outro elemento importante da estratégia industrial é a desconcentração industrial. Segundo Vermulm (1985, p. 168),

foi a primeira vez que um governo colocou com toda a clareza a questão da desconcentração industrial, através do estímulo ao surgimento de novos pólos industriais⁵.

O II PND elenca como estratégias para o setor industrial (II PND, pp. 38-41)⁶:

- a) desenvolvimento dos setores de base, especialmente bens de capital (notadamente os sob encomenda), eletrônica (computadores e eletrônica digital) e insumos básicos. Neste setor a idéia é de se buscar a auto-suficiência e contemplar os seguintes grupos de insumos (envolvendo inclusive sua matéria-prima): siderúrgicos, metais não-ferrosos, petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matéria-prima para indústria farmacêutica, minerais não-metálicos (cimento, enxofre etc.);
- b) abertura de novos campos de exportação de manufaturados;
- c) maior impulso ao desenvolvimento tecnológico nacional;
- d) impulso ao desenvolvimento da indústria de alimentos (agroindustrialização) e;
- e) atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial.

Quanto ao setor agrícola, continua a ênfase já estabelecida no plano anterior de modernização agrícola e expansão das fronteiras. Esta modernização traria como efeitos desejáveis o aumento da demanda agrícola por insumos urbanos e a possibilidade de ampliar a oferta de produtos, sobretudo para exportação. O II PND elenca como estratégias para o setor agrícola (II PND, pp. 41-45) os seguintes elementos:

- a) política de uso da terra para fins agropecuários (estímulo ao uso da terra, à especialização e à conservação de solos);

5. Outro ponto ressaltado pelo autor é que pela primeira vez considerações relativas ao controle da poluição são levantadas pelo planejamento governamental. Um ponto que também merece destaque é a introdução do desenvolvimento urbano no plano.

6. As metas físicas relativas a alguns setores contemplados pelo plano são vistas nas tabelas ao final do texto.

- b) esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente no Centro-Sul (insumos modernos, preços mínimos, agroindústria, cooperativismo, EMBRAPA [Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária], EMBRATER [Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A.];
- c) execução da reforma agrária;
- d) estratégia de ocupação de novas áreas (Centro-Oeste, Amazônia, vales úmidos do Nordeste);
- e) continuação da política de implementação de novas estruturas de abastecimento;
- f) fortalecimento da ação do setor público relativa à área de indelegáveis (informações, classificação de produtos);
- g) formação de estoques reguladores;
- h) concentração setorial de incentivos (pólos regionais, produção intensiva) e;
- i) estratégia social para o setor rural.

Segundo Vermulm (1985, p. 171), algumas conseqüências indesejáveis acabam ocorrendo em função das prioridades do II PND, havendo assim um desequilíbrio na oferta dos produtos agrícolas:

- a) a modernização normalmente se associa com uma tendência de concentração fundiária;
- b) existe a dificuldade de retenção dos ganhos auferidos pelo setor agrícola, se não existir atenção do governo no que tange aos preços dos insumos e às práticas de comercialização agrícola;
- c) uma tendência de desequilíbrio entre a produção voltada para o mercado doméstico, menos rentável e menos estimulada por incentivos fiscais, frente à produção voltada para o mercado externo.

Ainda é importante destacar uma área que mereceu atenção específica por parte do governo no II PND: o setor de energia. Neste ponto destaca-se a posição particularmente favorável do Brasil, já que tinha uma dependência menor do petróleo para a produção de energia elétrica e para a produção de calor, apesar de ser grande a dependência na área de transportes e como matéria-prima para a indústria química. A questão que se colocava era enfrentar a crise de energia sem sacrificar o crescimento acelerado. Neste sentido as estratégias eram:

- a) redução da dependência em relação às fontes externas de energia; aumento da oferta interna de petróleo (programa maciço de prospecção e de produção nacional), desenvolvimento do programa do xisto, eletrificação de ferrovias, deslocamento do transporte de massas para ferrovias e fluvial, e intensificação do transporte coletivo; produção de álcool carburante, ampliação do uso do carvão;
- b) política realista de preços de derivados do petróleo;
- c) emprego intensivo de energia de origem hidroelétrica;
- d) execução do programa ampliado de energia elétrica: Itaipu, Itumbiara, São Simão, Xingó, Tucuruí etc.;
- e) programa do carvão;
- f) desenvolvimento do programa de pesquisa de fontes não convencionais de energia;
- g) produção de minerais energéticos nucleares.

2.5. Os Instrumentos de Ação

O texto é bastante exíguo no que tange à explicitação dos mecanismos de ação para fazer valer as estratégias anteriormente explicitadas. De toda forma os principais instrumentos utilizados no II PND foram:

- a) Em primeiro lugar, e com papel destacado, o investimento público, responsabilizando-se a administração direta pelos dispêndios em infra-estrutura e as empresas estatais pelo aumento da oferta de insumos básicos. Durante o período 1974-1978, o investimento do setor público isoladamente correspondeu a 12% e 13% do PIB respectivamente, regredindo para 10% entre 1979 e 1982, responsabilizando-se por mais da metade dos investimentos totais da economia. A tabela seguinte destaca o quadro de investimentos previstos pelo II PND. Esta tabela deve ser vista com cuidado pois

é muito distinto o nível de agregação de cada setor. Além disto a tabela inclui recursos estaduais como é o caso da educação, saúde, saneamento e nutrição, energia elétrica e agropecuária; em outros casos inclui recursos privados e, em outro, habitação, inclui recursos de mutuários (Vermulm, 1985, p. 180)?

7. Também inclui recursos orçamentários típicos como é o caso das transferências para estados e municípios que se fariam com ou sem o II PND.

b) as linhas de financiamento subsidiado ao setor privado, como o FINAME do BNDE para a indústria de bens de capital nacional, ancoradas, sobretudo, nos fundos do PIS/PASEP, antes sob controle da Caixa Econômica Federal, que se restringia a financiar apenas bens de consumo duráveis e capital de giro. Entre 1974 e 1979, o saldo do sistema BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) correspondeu a cerca de 1,5% do PIB. A efetivação das fortes estruturas empresariais contaram com apoio do governo⁸ por intermédio das novas subsidiárias do BNDE – IBRASA, EMBRAMEC, FIBASE⁹ –, da PETROQUISA e de outros mecanismos financeiros oficiais. Também seria possível contar com os recursos financeiros provenientes do FMRI e do PMRC, e com os estímulos fiscais aprovados pela Comissão de Fusão e Incorporação de Empresas (COFIE).

c) Quanto ao setor público – estatais –, este foi praticamente excluído do acesso aos recursos do sistema BNDES. As estatais também tiveram problemas para o autofinanciamento, pois os preços públicos/tarifas se viram controlados, evitando o acúmulo de lucros. Tais procedimentos faziam-se com o intuito de, aproveitando-se das facilidades de captação de empréstimos externos por parte das estatais, forçá-las a buscarem recursos externos. Este é um dos pontos cruciais do plano, a captação externa de recursos por parte das estatais, viabilizando o financiamento de seus investimentos, e foi forçado com o intuito paralelo de obter a entrada de capitais para se equilibrar o balanço de pagamentos.

d) Foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), em 1/5/1974, o qual deveria “agir como a unidade central de planejamento do governo, garantindo a implementação do II PND” (Schwartzman, 1990, p. 40). Já o

8. Com complementação de recursos por meio de participação acionária.

9. As três irmãs: IBRASA (Investimentos Brasileiros S.A.); EMBRAMEC (Mecânica Brasileira S.A.); FIBASE (Insumos Básicos S.A. – Financiamentos e Participações).

Programa de Investimentos do II PND (1975-1979)

Setores	Cr\$ bilhões de 1975	% sobre o total
<i>Valorização de Recursos Humanos</i>	267,0	15,3
Educação	135,0	7,7
Saúde, Saneamento, Nutrição e As. Médica	110,0	6,3
Trabalho e Treinamento Profissional	22,0	1,3
<i>Integração Social</i>	384,0	22,0
PIS, PASEP	58,0	3,3
Habitação	83,0	4,8
Previdência Social	243,0	13,9
<i>Desenvolvimento Social Urbano</i>	110,0	6,3
<i>Energia</i>	255,0	14,6
Energia Elétrica	198,0	11,3
Petróleo, Carvão e Gás	57,0	3,3
<i>Transportes</i>	134,4	7,7
Programa Ferroviário	28,0	1,6
Programa de Construção Naval	23,0	1,3
Programa Rodoviário	33,0	1,9
Portos	9,0	0,5
Transporte Aéreo	7,4	0,4
Outros	34,0	2,0
<i>Comunicações</i>	50,0	2,9
<i>Desenvolvimento Científico e Tecnológico</i>	22,0	1,3
<i>Indústrias Básicas</i>	254,0	14,5
Siderurgia e Metalurgia	90,0	5,1
Material de Transporte	43,0	2,4
Mecânica, Mat. Elétrico e de Comunicações	36,0	2,1
Química	59,0	3,4
Minerais Não-Metálicos, Celulose e Papel	26,0	1,5
<i>Agropecuária</i>	105,0	6,0
<i>Integração Nacional</i>	165,0	9,4
Incentivos Fiscais	15,0	0,8
PIN e Proterra	19,0	1,1
Programas Regionais Prioritários	39,0	2,2
Transf. da União a Estados e Municípios	38,0	2,2
Apoio Financeiro Oficial	54,0	3,1
TOTAL	1.746,4	100,0

Fonte: Vermulm (1985, pp. 178-179).

CDI foi encarregado de operacionalizar, sobretudo, as políticas aduaneiras e de reserva de mercado para a indústria nacional.

- e) Em termos fiscais e monetários existem grandes alterações ao longo do período, porém de modo geral podemos dizer que em termos de política monetária procurou-se manter um grau adequado de liquidez na economia, assim como controlar a taxa de juros e principalmente o custo da intermediação financeira, além das medidas facilitadoras para créditos seletivos subsidiados. Em termos tributários, continuou tendo importância significativa a série de incentivos fiscais como instrumento sinalizador da atuação do setor privado. Temos, por exemplo, as isenções dos impostos de importação para futuros exportadores, a possibilidade de depreciação acelerada e o crédito do IPI sobre a compra de equipamentos.
- f) Quanto à política externa, manteve-se a prática de minidesvalorizações nominais do câmbio, sem contudo promover uma significativa desvalorização real do câmbio. Por outro lado cresceu a seletividade na obtenção de divisas, dados os problemas cambiais e a implantação de uma prática substituidora de importações. Isto era uma das faces da garantia de mercado que se criara no país, ao lado das compras efetuadas pelas estatais. Com relação às exportações, aumentaram os incentivos já existentes.
- g) Ainda é importante destacar a política de controle de preços que também procurou atuar garantindo a rentabilidade dos setores importantes do plano e/ou reduzindo custos e controlando a inflação.

3. O II PND como Projeto Político com Racionalidade Econômica

A estratégia adotada pelo II PND de combate à crise e manutenção do crescimento era na verdade uma das opções possíveis ao governo Geisel. De acordo com o quadro colo-

cado pelo novo cenário internacional, segundo Carneiro (1990, p. 299)

havia basicamente duas opções para o governo brasileiro: a primeira seria desvalorizar o câmbio e mudar rapidamente os preços relativos a fim de sinalizar de imediato os novos custos dos produtos importados e a alteração do valor social das exportações. Nesta opção, dever-se-ia ter o cuidado de conter a demanda a fim de impedir que o superaquecimento herdado do regime anterior transformasse o choque de preços relativos em inflação permanentemente mais elevada. A segunda seria comprar tempo para ajustar a oferta com crescimento mais rápido do que na alternativa anterior, realizando de forma mais gradual e calibrada o ajuste de preços relativos enquanto houvesse financiamento externo abundante.

Aqui mostram-se as duas opções clássicas de “ajustamento” frente ao “financiamento”.

Segundo a primeira opção, o contexto descrito no início deste texto sinalizava a necessidade de um ajustamento com contenção da absorção doméstica. Isto não apenas em função do choque do petróleo, mas também dos desequilíbrios próprios do crescimento acelerado, como demonstravam a tendência inflacionária e de deterioração do balanço de pagamentos, que já acontecia antes do choque do petróleo. Além disso, a própria demanda interna tendia a reverter devido ao elevado volume de investimento e à ampla demanda de duráveis no período anterior, que deveriam sofrer um desaquecimento natural. Este desaquecimento, associado a uma desvalorização mais efetiva do câmbio, controlariam no curto prazo os desequilíbrios, além de, por meio da mudança de preços relativos, sinalizar-se a mudança na estrutura de custo da economia.

O governo, especialmente com Simonsen, flertou com esta posição por algum tempo, especialmente em função do des controle monetário e da inflação herdados do governo anterior. Medidas chegaram a ser tomadas neste sentido em 1974, porém foram tímidas e de curta duração, sendo revertidas ainda em 1974 e principalmente em 1975. Muitas críticas se fizeram quando do abandono das medidas de ajuste e a adoção do II PND.

Alegava-se que o diagnóstico do II PND era insatisfatório: continha um erro de avaliação na medida em que encarava a

crise externa como eminentemente conjuntural, dando pouca atenção aos aspectos estruturais envolvidos no contexto internacional de então; e o aumento da incerteza nos mercados internacionais, e muito menos aos problemas de desequilíbrio do crescimento nacional, assim como a nossa fragilidade em função da distribuição da renda para a adoção de políticas mais autônomas. Este erro de avaliação atrelado a problemas políticos internos – a dificuldade em se diminuir as taxas de crescimento econômico – explicariam a opção pelo financiamento já que, em existindo recursos externos, esta seria uma política de menor resistência.

Por esta interpretação, o II PND passa a ser visto como uma justificativa para se ganhar tempo, adquirindo recursos no exterior com o fito de financiar o déficit externo. Este tende a se reverter depois de passada a crise. Porém é uma opção errada, dado que o risco de descontrole inflacionário seria grande e o custo do endividamento imprevisível. Outro problema é que a não internalização da nova estrutura de preços relativos, que acaba sendo feita pelo II PND, isola o Brasil e cria uma situação de incentivos equivocada no país, dificultando por exemplo a mudança na nossa matriz energética.

Porém, como demonstrou Castro (Castro & Souza, 1985), a estratégia envolvida no II PND vai além de um simples financiamento: é um financiamento que significa a compra de tempo, não a espera do fim da crise, mas sim a espera da maturação de um projeto de reestruturação de oferta na economia brasileira. Os formuladores do II PND rejeitam o ajuste “incompleto” e “temporário” que adviria da simples manipulação da demanda agregada e da taxa de câmbio, expediente talvez adequado para os países desenvolvidos. O ajuste deveria provir de modificações estruturais, que completassem a matriz interindustrial e promovessem a competitividade internacional em certos ramos de *tradeables*, ainda que este ajuste de médio e longo prazo implicasse piora da situação conjuntural do balanço de pagamentos, e para isto a entrada de capital por meio do endividamento era necessária.

Segundo Castro:

a resposta brasileira, acredito, não pode ser reduzida a qualquer dos termos da dicotomia convencional. Optou-se aqui por uma autêntica transformação

da economia e do seu relacionamento com o exterior. Frente a esta opção, o “financiamento”, propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia (Castro & Souza; 1985, p. 34).

A superação da crise externa deveria ocorrer mediante a expansão das exportações e, sobretudo, pelo esforço de investimento na indústria substituidora de importações. Estas mudanças possibilitariam efetivamente enfrentar a nova situação econômica internacional. Esta é como ficou conhecida “a racionalidade econômica do II PND”, defendida por A. B. de Castro.

De acordo com Cruz (1983, p. 37),

a emergência da crise internacional – num momento em que o ciclo expansivo doméstico dava os primeiros sinais de esgotamento – em nada abala a retórica desenvolvimentista do governo brasileiro. Pelo contrário, tratava-se, agora, de responder criativamente à crise aproveitando as oportunidades abertas pela nova conjuntura internacional. Na visão das autoridades governamentais, a economia brasileira – uma “ilha de tranquilidade em meio a um mar revolto” – deveria responder à crise através do crescimento acelerado resguardando um relativo controle sobre a inflação e sobre o balanço de pagamentos. O dado novo na retórica oficial é que se tratava não mais de acelerar o crescimento desordenado, desequilibrado, mas sim de orientá-lo decisivamente na direção de setores que haviam ficado relativamente atrofiados no período anterior: insumos básicos e bens de capital.

Além dos condicionantes de ordem estritamente econômica, do ponto de vista político também se agregavam alguns outros fatores favoráveis à manutenção do crescimento econômico em detrimento de uma estratégia de ajustamento. Tratava-se, antes de tudo, de evitar qualquer comparação desfavorável com o governo anterior quanto ao desempenho das principais variáveis macroeconômicas. Do mesmo modo colocava-se a necessidade de assegurar a legitimidade do regime, abalada pela vitória do MDB nas eleições de 1974. Também a busca de melhorias no tocante à distribuição de renda – alvo de intensa controvérsia no início da década de 70 – ver-se-ia facilitada num contexto de crescimento antes que numa conjuntura recessiva. Segundo Fiori (1990), o modelo adotado para lidar com as contradições políticas e sociais no Brasil foi a “fuga para frente”, procurando acomodar os conflitos com base no

crescimento contínuo, que era a forma de legitimar politicamente um sistema e tranquilizar instabilidades sociais.

A estratégia de "ajustamento" proposta no II PND pode ser resumida por uma tentativa de promover uma alteração estrutural na economia a favor dos bens *tradeables*, sem o recurso à desvalorização. A resistência em fazer uso da desvalorização encontra-se relacionada, de um lado, ao impacto inflacionário explosivo que esta medida poderia ocasionar numa economia operando próxima à plena capacidade e, de outro, ao "pessimismo das elasticidades", isto é, à descrença de que se pudesse conseguir impacto significativo sobre a balança comercial apenas mediante a alteração de preços relativos.

Outro problema com mudanças na taxa de câmbio àque-la altura era a estrutura de passivos da economia. Durante o "Milagre" houve o crescimento do endividamento externo feito basicamente pelo setor privado, de modo que uma desvalorização cambial afetaria fortemente todos aqueles que se endividaram durante esse período, o que significava uma parte importante dos principais grupos econômicos privados do país. Assim, nem a diminuição do crescimento era politicamente aceitável, nem a desvalorização cambial era tranqüila de ser feita, pelo menos naquele momento. Configurava-se assim boas razões políticas para a adoção da estratégia do II PND.

A questão política, porém, tem contornos maiores. Lessa, em 1977, levanta a hipótese de que o II PND teria fracassado por falta de condições políticas efetivas junto à sociedade, por falta de apoio, dado que o II PND significou mudanças importantes com impactos políticos marcantes. O que chama a atenção neste ponto são dois aspectos: de um lado não se pode esquecer que o II PND manteve as taxas de crescimento relativamente elevadas, assim como a renda e o consumo, o que beneficiava uma parte importante do empresariado e dava sustentação junto à opinião pública. Por outro lado, a implementação do II PND acarretava perda de posição relativa de outros, pois existe uma mudança de ênfase no crescimento econômico e nos incentivos governamentais envolvidos na estratégia de desenvolvimento. Com o II PND, são os setores de insumos básicos e de bens de capital os responsáveis pela

dinâmica do processo e alvo das regalias do governo, o que pode provocar certo desgaste com os grupos antigos.

Algumas medidas adotadas na área financeira mostram as mudanças de prioridades e as dificuldades que se colocavam. Podemos destacar, em primeiro lugar, as restrições colocadas ao crédito ao consumidor, com profundo estreitamento nos prazos máximos permitidos ao financiamento de bens duráveis, e a transferência dos recursos do PIS, antes administrados pela CEF (Caixa Econômica Federal) e utilizados na concessão de crédito ao consumidor, para o BNDES, direcionando-o para o financiamento industrial nos setores priorizados pelo plano. Como é destacado por Lessa (1988), estas alterações afetavam os interesses industriais consolidados no eixo São Paulo-Rio de Janeiro. A mudança de prioridades pode ser claramente percebida quando do anúncio da nova política industrial pelo CDI, que não só ressaltava a prioridade das indústrias básicas, como explicitava a não prioridade do setor de bens de consumo duráveis, que passaria a perder os privilégios existentes.

Esta brusca alteração trouxe uma importante consequência política: o relativo isolamento do Estado. Este sacrificava o apoio de interesses já fortemente cristalizados: o capital estrangeiro, que não se mostrava disposto a entrar na nova aposta, e o capital nacional, que tinha interesses que se vinculavam ao setor de bens duráveis. Desta forma, para a consolidação do plano, o "Estado-empresário" centrou-se sobre si mesmo e elegeu as empresas estatais como agente das mudanças. Devemos assinalar a existência de um "projeto do estamento militar modernizador" (Schwartzman, 1990, p. 36) como elemento a condicionar os grandes projetos do II PND. Porém, uma primeira questão lembrada por Lessa é a legitimação desta estratégia: como conseguir respaldo na sociedade para o plano?

Uma primeira forma de viabilização foi a ligação do Plano de Desenvolvimento a uma estratégia de redução dos desequilíbrios regionais. Para tal, distribuía-se espacialmente os principais projetos de investimento, atendendo uma demanda por "modernização" das regiões atrasadas. Os exemplos desta tática são inúmeros:

- a) prospecção de petróleo: maior ênfase na plataforma litorânea nordestina;
- b) siderurgia: maior projeto siderúrgico em Itaqui (MA);
- c) pólos petroquímicos: Camaçari (BA) e Rio Grande (RS);
- d) minérios de ferro: Carajás (PA);
- e) fertilizantes potássicos: Sergipe;
- f) soda de cloro: Alagoas;
- g) carvão: Santa Catarina;
- h) fosfato: Minas Gerais;
- i) Itaipu: Paraná;
- j) Nuclebrás: Rio de Janeiro;
- l) Proálcool: favorecendo principalmente usineiros do interior de São Paulo e de Alagoas.

O objetivo desta estratégia era, como destacam Dias e Aguirre (1993), trazer as forças políticas tradicionais das regiões, as oligarquias arcaicas, acostumadas a vender apoio político em troca de fundos, para participarem do plano. Além destas oligarquias o governo buscou consolidar a aliança com parcela do capital nacional representado pelas empreiteiras e no capital financeiro nacional¹⁰. O interesse imediato das empreiteiras eram os próprios ganhos decorrentes do amplo conjunto de investimentos públicos. E o capital financeiro tinha interesses nos ganhos oriundos da ampla solidariedade construída entre os agentes financeiros públicos e privados na figura dos repasses de recursos, nos amplos ganhos originados dos repasses de recursos externos e da ciranda financeira constituída nesta época, centrada na valorização sobre papéis do governo. Desta forma, o governo conseguia costurar uma base de apoio independente do capital industrial consolidado no setor de bens de consumo duráveis representados em São Paulo.

4. Principais Resultados do II PND

Em termos gerais não há como deixar de considerar os grandes avanços conseguidos no tocante à substituição de importações e ao aumento de exportações, a despeito dos atra-

10. Esta aliança tornar-se-ia explícita no pacote de abril de 1977, em que se altera a representatividade no Congresso, aumentando a participação

dos estados menores do Norte-Nordeste, e se introduz a figura do senador biônico.

Assim, se considerarmos os resultados principais alcançados ao longo da segunda metade dos anos 70 e início dos anos 80, poderemos ter uma perspectiva mais adequada das principais modificações operadas na estrutura industrial brasileira a partir dos projetos implementados com o II PND¹¹.

No que tange aos pontos de estrangulamento da economia, cabe um destaque especial ao atraso relativo na produção de aço, nitidamente evidenciado com o vigoroso aumento da demanda durante o Milagre. Entre 1970 e 1974, o gasto com as importações de aço quase decuplicaram, passando de US\$ 160 milhões para US\$ 1,5 bilhões.

Segundo as metas estabelecidas no II PND, a capacidade de produção de aço em lingotes, que em 1974 era de 8,6 milhões de toneladas, deveria alcançar 22,3 milhões em 1979. A produção efetiva, em 1979, foi de 13,9 milhões de toneladas, chegando, portanto, apenas a 62,4% do total almejado. Se considerarmos o aumento ocorrido até 1984, quando a produção alcançou 18,4 milhões, temos um índice de 82,4% do previsto para 1979. Ainda que os resultados alcançados no caso dos aços planos e não-planos sejam menos significativos quanto às metas de produção, cabe observar os expressivos índices observados quanto aos coeficientes de importação e de exportação, reduzindo-se as necessidades de importação de 39,1% do total da oferta em 1974 para 3,4% em 1979 e ampliando-se os excedentes exportáveis de 2,2% para 37,8% no período 1974-1983.

O setor de metais não ferrosos apresentou, em termos gerais, um desempenho excepcional. As metas fixadas em relação à produção de alumínio e zinco foram ultrapassadas já em 1979, ampliando-se de forma significativa no início dos anos 80, quando alcançaram mais do que o dobro almejado para 1979, reduzindo-se abruptamente as necessidades de importação destes insumos. Considerando este intervalo de

11. Os dados apresentados a seguir foram extraídos, em sua maior parte, de Schwartzman (1990, pp. 58-82).

Indústrias Básicas (1.000 t) – 1974-1984

	Capacidade Produtiva		Produção Efetiva		Produção Efetiva como % da Meta para 1979	
	1974	Meta p/ 1979	1979	1984	1979	1984
Metalúrgica						
Aço em Lingotes	8.600	22.300	13.891	18.386	62,3%	82,4%
Aço Plano/Perfis Pesados	4.100	13.100	6.853	7.941	52,3%	60,6%
Aço não Plano/Especiais	4.600	8.300	5.261	5.752	63,4%	69,3%
Alumínio	120	190	238	457	125,3%	240,5%
Cobre	10	60	0	61	0,0%	101,7%
Zinco	33	58	63	107	108,6%	236,2%
Química						
Ácido Sulfúrico	986	3.388	1.924	—	56,8%	—
Soda Cáustica e Barrilha	273	700	645	1.072	92,1%	153,1%
Cloro	212	593	587	819	99,0%	138,1%
Fertilizantes	585	1.199	1.533	5.533	127,9%	461,5%
Resinas Termoplásticas	408	891	851	—	95,5%	—
Fibras Artificiais/Sintéticas	176	253	214	251	84,6%	99,2%
Elastômeros Sintéticos	144	239	224	252	93,7%	105,4%
Eteno	343	718	631	1.143	87,9%	159,2%
Amonia	268	577	353	1.061	61,2%	183,9%
Intermediários Não-Metálicos						
Cimento	17.130	26.190	28.871	19.495	110,2%	74,4%
Celulose	1.547	2.860	2.780	3.364	97,2%	117,6%
Papel	2.267	2.900	2.979	4.021	102,7%	138,7%

Fonte: Schwartzman (1990, p. 60).

Insumos Básicos: Coeficientes de Importação e Exportação – 1974-1983

Produtos/Ano	Coeficiente de Importação			Coeficiente de Exportação		
	1974	1979	1983	1974	1979	1983
Aço	39,1%	3,4%	1,0%	2,2%	7,7%	37,8%
Ferroligas	7,5%	0,3%	0,2%	20,1%	34,1%	60,4%
Refratários	25,3%	8,3%	5,1%	8,4%	19,1%	17,1%
Alumínio	50,4%	23,0%	2,3%	1,6%	3,4%	4,0%
Cobre	72,2%	80,6%	40,4%	2,5%	13,0%	15,9%
Zinco	64,2%	43,3%	3,3%	0,0%	0,2%	1,9%
Silício	94,2%	0,2%	0,0%	46,1%	26,7%	70,3%
Estanho	0,3%	0,3%	0,2%	42,2%	46,7%	68,5%
Papel	20,4%	10,4%	7,6% ⁽¹⁾	1,7%	4,7%	7,7% ⁽¹⁾
Celulose	16,6%	3,4%	0,8% ⁽¹⁾	11,8%	20,9%	27,7% ⁽¹⁾
Petroquímica Básica	14,0%	7,0%	0,3%	0,0%	0,4%	12,3%
Petroquímica Intermediária	41,0%	18,0%	2,0%	1,9%	3,6%	12,3%
Resinas Termoplásticas	35,2%	14,0%	1,0%	2,0%	2,0%	30,0%
Fibras Sintéticas	21,6%	5,1%	1,0%	1,3%	6,1%	18,1%
Elastômeros Sintéticos	20,7%	14,0%	16,0%	0,7%	6,1%	18,1%
Soda Cáustica	53,1%	2,9%	0,1% ⁽¹⁾	—	—	—
Fertilizantes Nitrogenados	63,1%	63,7%	38,4% ⁽¹⁾	—	—	—
Fertilizantes Fosfatados	57,7%	25,8%	8,6% ⁽¹⁾	—	—	—

(1) Dados referentes a 1982.

Fonte: Schwartzman (1990, p. 66).

tempo mais amplo, também observamos os aumentos importantes na produção de cobre e estanho, diminuindo a necessidade de importação do cobre e aumentando os excedentes de estanho para venda externa.

No que tange à superação das metas de produção fixadas no II PND, cabe ainda destaque especial aos setores de fertilizantes, cimento e papel ainda no período 1974-1979 e à produção de soda cáustica, cloro, eteno, amonia e celulose quan-

do consideramos os atrasos de alguns projetos e adentramos nos anos iniciais da década de 80.

Quanto ao setor de fertilizantes, a produção efetiva de 1,5 milhões de toneladas em 1979, superando a meta de 1,2 milhões de toneladas, esconde os desempenhos relativos diferenciados entre o setor de fertilizantes fosfatados – cujo sucesso evidenciou-se pela diminuição expressiva do coeficiente de importações de 57,7% em 1974 para 8,6% em 1982 –, o setor de fertilizantes nitrogenados, com sucesso relativo, dada a necessidade ainda em 1982 de importar 38,4% da demanda total, e o fracasso na substituição de importações de fertilizantes potássicos.

Outros sucessos expressivos quando considerados a redução dos dispêndios com importações e a geração de excedentes exportáveis devem ser anotados nos casos da petroquímica (básica e intermediária), papel e celulose, resinas termoplásticas e fibras sintéticas.

4.1. Energia

Baseado num diagnóstico que emprestava um caráter duradouro à crise energética mundial, o II PND propunha-se, fundamentalmente, a aumentar a produção nacional de petróleo e estimular alterações na matriz energética brasileira mediante o incremento de fontes alternativas. Nesse sentido, a expansão da oferta de energia hidroelétrica constituía-se também, na ótica dos formuladores do plano, como importante elemento a alavancar a competitividade nos setores químico, metalúrgico e de papel e celulose.

A prioridade ao aumento da produção de petróleo expressa-se pelo aumento da importância dos investimentos em exploração e produção de petróleo por parte da Petrobrás (Petróleo Brasileiro S.A.), ampliando-se tal participação de 27% em 1974 para 70% em 1980. Isto ocorre em detrimento dos investimentos em refino e transporte (Schwartzman, 1990, p. 69). Assim, apenas a partir de 1979 é que começam a aparecer os resultados mais significativos: de um aumento médio anual de 1,3% ao ano entre 1974-1979, a produção de petróleo expande-se a 17,4% ao ano entre 1979 e 1986, quando se expande com maior consistência a exploração comercial em águas profundas.

Durante o período do II PND, a participação do petróleo como fonte primária de energia mantém-se praticamente constante, em torno de 42%, ampliando-se a proporção do petróleo importado de 35,9% para 37,3% nesse interregno.

Resultados mais satisfatórios podem ser identificados quanto à expansão da produção de energia elétrica e da energia ligada à cana-de-açúcar; entre 1974 e 1979 os aumentos médios anuais foram de 12,2% e 9,9%, respectivamente.

Fracasso digno de nota, por certo, deve ser creditado ao Programa Nuclear brasileiro.

4.2. Bens de Capital

Como aponta Schwartzman (1990, p. 70), o governo brasileiro, ao longo do II PND, procurou solucionar os três problemas principais a entravar o desenvolvimento do setor de bens de capital:

- 1) falta de financiamento do investimento e da comercialização de máquinas e equipamentos, o que tornava o produto importado mais competitivo em função dos *suppliers credits*; 2) existência de uma política de incentivos ao investimento que favorecia a importação de bens de capital; 3) inexistência de uma política de compras das empresas estatais.

Para tanto foram utilizados expedientes como o maior aporte de recursos ao BNDE – incorporação dos fundos do PIS/PASEP –; a criação das “três irmãs” (IBRASA, EMBRAMEC e FIBASA), visando ao aporte direto de recursos do governo como acionista minoritário; a restrição, pelo CDE, à importação de máquinas e equipamentos com similar nacional; e a limitação pelo CDI da concessão de incentivos para a importação de bens de capital.

Foram, por fim, estabelecidas as linhas gerais para a política de compras dos ministérios e das empresas estatais, através da EM (Exposição de Motivos) no 16-B do CDE e da EM no 10 que cria os NAI (Núcleos de Articulação com a Indústria), visando inclusive o desenvolvimento da engenharia básica de projeto nacional, identificada como causa freqüente da exclusão dos produtores nacionais de bens de capital do fornecimento destes projetos por motivos técnicos (Schwartzman, 1990, p. 71).

Tais políticas permitiram que o coeficiente de importações do setor de bens de capital como um todo declinasse de um pico de 32,7% em 1972 para 21,2% em 1979, a despeito do expressivo volume de investimentos realizados no período; a produção nacional de bens de capital evoluiu a uma taxa média de 23,1%. O crescimento mais substantivo, no entanto, fez-se no setor de bens de capital por encomenda, mediante o apoio da demanda das empresas estatais. Neste subsetor, o coeficiente de importações declinou, no mesmo período, de 50,8% para 29,1% (Schwartzman, 1990, p. 79), representado por uma expansão média do valor da produção de 28,6%.

Relativamente ao setor de transportes, cabe apontar o relativo fracasso do plano ao não conseguir alterar a predominância do transporte rodoviário, que permaneceu responsabilizando-se por 60% do total do setor. Tal fato ocorreu sobretudo por conta da política de preços dos derivados de petróleo, a qual não incorporou em sua plenitude os aumentos dos preços do petróleo, e aos problemas relacionados à Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

Outro setor privilegiado dentro da política do II PND foi o setor de comunicações. O valor dos serviços deste setor evoluiu de forma expressiva no período, ampliando-se a uma taxa média de 25,6% entre 1974 e 1979 e expressando a preocupação do regime com o tema da "integração nacional".

5. Conseqüências do II PND

De um modo genérico é possível derivar duas conseqüências duradouras fundamentais da "marcha forçada" imprimida à economia brasileira na segunda metade dos anos 70, ambas relacionadas ao setor externo da economia. Como resultado positivo do II PND não há como deixar de realçar o ajuste estrutural do balanço de pagamentos, como bem demonstrou Castro e Souza (1985). Com a maturação dos grandes projetos do II PND, tornou-se possível ao Brasil manter elevadas taxas de crescimento de seu produto sem que a economia resvalasse para o estrangulamento externo.

Todavia, cabe notar que tal possibilidade viu-se comprometida pelo próprio padrão de financiamento do II PND. E

aqui temos a segunda grande herança do plano, seu lado negativo: o endividamento externo e sua repercussão fiscal. Com o elevado nível de endividamento externo, contraído a taxa de juros flutuantes, e a crise da dívida externa, o Brasil passa a exportador líquido de capitais. O grande problema que se colocou para a economia brasileira durante os anos posteriores foi que a responsabilidade final pelo enorme volume de transferências de recursos ao exterior cabia ao setor público, estabelecendo-se um imbricamento perverso entre a dívida externa e a dívida interna. O processo de estatização da dívida externa, ocorrido entre os anos finais da década de 70 e início dos 80, tem aí grande responsabilidade.

Por meio da Resolução 432 do Banco Central, os tomadores de empréstimos em moeda estrangeira podiam saldar tais empréstimos em moeda doméstica antes do vencimento, ficando o BC com o risco cambial daí em diante¹². Assim, o setor privado que detinha aproximadamente 80% da dívida externa total em 1974 passa a deter menos da metade cinco anos depois. Eliminavam-se, porém, as dificuldades políticas da desvalorização cambial.

Os problemas associados ao pagamento da dívida contraída se refletirão por bastante tempo na economia brasileira. Os defensores do II PND, contudo, alegarão que o plano criou condições de se gerar superávits comerciais para fazer frente ao pagamento da dívida. Porém, o fato destes superávits se originarem principalmente no setor privado e a dívida estar no setor público transforma a dívida externa em dívida interna, e as dificuldades no financiamento desta, que já existiam desde os anos 70, explicam parte da deterioração fiscal do Estado.

Anexo: III PND

O III Plano Nacional de Desenvolvimento foi formulado para o período 1980-1985, em uma conjuntura em que os desajustes da economia eram salientados particularmente por uma crise energética, por problemas no balanço de pagamen-

12. Os depósitos em moeda estrangeira, que correspondiam a 0,6% dos ativos dos bancos comerciais em 1977, saltam para 7,4% em 1983.

tos, pressões da dívida externa, pressões inflacionárias de origem interna e externa e um nível crescente de desemprego. O amplo objetivo prioritário era centrado no crescimento:

A escolha dessa orientação decorre do objetivo síntese e do reconhecimento de que a repartição social dos resultados da expansão econômica nacional tem beneficiado desigualmente as classes sociais: nas populações de menor renda, a renda média tem crescido com menor rapidez. Não obstante, esta constatação não invalida a opção de crescer rápido (III PND, 1979, p. 13).

Como estratégias básicas foram formuladas as seguintes prioridades:

a) Setor de agricultura e abastecimento

- estímulo à produção de alimentos básicos e produtos de exportação, priorizando os pequenos e médios estabelecimentos e visando à obtenção de preços mais acessíveis às famílias de menor renda;
- estímulo às pesquisas de solos, espécies e sementes, bem como ao consumo de fertilizantes e insumos modernos e de tecnologia apropriada;
- criação de um sistema integrado de produção, armazenagem, transporte e comercialização, para abastecimento interno e exportações;
- estímulo a atividades florestais e agrossilvicultura para alimentos e energia;
- política fundiária premiando o uso intensivo de terras e onerando propriedades inexploradas ou mal exploradas;
- desenvolvimento das condições de vida do trabalhador rural (saúde, educação, renda, previdência social e habitação).

b) Setor industrial

- estímulo à elevação da produtividade e ao crescimento do setor, de forma compatível com os mercados internos e externos;
- medidas para tornar o setor menos vulnerável a práticas protecionistas;
- prioridades e incentivos aos projetos industriais dirigidos à política energética, substituição de importações, ampliação das exportações, ampliação da oferta de bens de consumo essenciais e populares.

c) Setor energético

- desestímulo do uso de fontes de energia primária importada (petróleo e carvão mineral);
- racionalização dos transportes;
- criação de condições para a instalação de um novo modelo energético, sem dependências externas;
- prioridade e apoio à substituição do uso de derivados de petróleo;
- aceleração do programa nacional do álcool e de novos projetos para geração hidrelétrica e de energia nuclear, e aproveitamento de outras fontes de energia não convencionais (xisto, solar, eólica, maremotriz, combustíveis extraídos da madeira e outros vegetais).

d) Setor social

- estímulo à área de educação e cultura para democratizar oportunidades e melhorar a distribuição de renda;
- ampliação de serviços de saúde pública, atividades previdenciárias e assistência social;
- redução do déficit de habitações para as populações mais pobres;
- política de emprego valorizando o desenvolvimento individual e a participação social, sem o caráter assistencialista ou paternalista;
- política de remuneração do trabalho que reflita os ganhos de produtividade e acompanhe melhor a desvalorização dos salários.

No entanto, a eficácia do III Plano Nacional de Desenvolvimento viu-se fortemente abalada pela crise do setor externo a balizar as linhas fundamentais da política econômica no início dos anos 80. Na verdade, até mesmo a própria definição do plano ficou comprometida, com o não estabelecimento de metas quantitativas em virtude da restrição determinante imposta pela crise do balanço de pagamentos, relacionada sobretudo aos custos da dívida externa e sua evolução, cujos determinantes encontravam-se fora do controle do governo – segundo choque do petróleo, aumento da taxa de juros norte-americana, recessão nos EUA e queda abrupta nos termos de troca. Assim, o III PND restringiu-se, fundamentalmente, a metas qualitativas. Em mea-

dos de 1982, com o agravamento da situação externa, ocorre o abandono literal das metas estabelecidas no plano.

Amaury Patrick Gremaud
Julio Manuel Pires

Referências Bibliográficas

- AGUIRRE, B. & DIAS, G. L. S. (1993) "Crise Político-Econômica: As Raízes do Impasse". In: SOLA, Lourdes (org.). *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparadas*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, pp. 300-318.
- AGUIRRE, B. & SADDI, F. (1997) "Uma Alternativa de Interpretação do II PND". *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 4 (68), outubro/dezembro.
- _____. (1998) "Fantasia Política ou a Política da Fantasia?". *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 2 (70), abril/junho.
- BACHA, E. L. (1984) "Choques Externos e Perspectivas de Crescimento: o Caso do Brasil - 1973-1989". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- BATISTA JR., P. N. (1983) *Mito e Realidade da Dívida Externa Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BATISTA, J. C. (1986) *Brazil's Second Development Plan and its Growth-cum-Debt Strategy*. Instituto de Economia Industrial, UFRJ. (Texto para discussão n. 93.)
- CARNEIRO, Dionísio Dias. (1990) "Crise e Esperança: 1974-1980". In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana - 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, pp. 295-322.
- CASTRO, A. B. de & SOUZA, F. E. P. (1985) *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo, Paz e Terra.
- COUTINHO L. G. & BELLUZZO, L. G. M. (1982) "Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981". In: COUTINHO, R. & BELLUZZO, L. G. M. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo, Brasiliense, vol. 1, pp. 159-193.
- CRUZ, P. D. (1983) "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos 70". In: COUTINHO, R. & BELLUZZO, L. G. M. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo, Brasiliense, vol. 2, pp. 59-106.
- FIORI, José L. C. (1990) *Sonhos Prussianos, Crises Brasileiras: Leitura Política de uma Industrialização Tardia*. Texto para discussão n. 201, IEI-UFRJ.
- FISHLOW, A. (1986) "A Política de Ajustamento Brasileiro aos Choques do Petróleo: uma Nota sobre o Período 74-84". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, dezembro.
- FURUGUEM, A. S. (1977) "Aspectos da Política Monetária no Brasil". In: CARNEIRO, D. D. (coord.) *Brasil: Dilemas da Política Econômica*, Rio de Janeiro, Campus.
- GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M. & TONETO JR., R. (1997) *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo, Atlas.
- LESSA, C. (1977) "Visão Crítica sobre o II Plano Nacional de Desenvolvimento". *Revista Tibiricá*, Ano II, n. 6, janeiro/março.
- _____. (1988) *A Estratégia de Desenvolvimento: Sonho e Fracasso*. Brasília, FUNCEP.
- MALAN, P. & BONELLI, R. (1976) "Os Limites do Possível: Notas sobre o Balanço de Pagamentos e a Indústria no Limiar da Segunda Metade dos Anos 70". *Pesquisa e Política Econômica*, 6 (2), agosto.
- PESSÔA, S. A. (1994) *Estratégia de Ajustamento ao Choque do Petróleo*. São Paulo, mimeo. (Tese de Doutorado apresentada ao IPE-USP.)
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - BRASIL (1979) *III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)*, Brasília.
- _____. (1974) *II PND - II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*, Brasília.
- SCHWARTSMAN, A. (1990) *Auge e Declínio do Leviathan - Mudança Estrutural e Crise na Economia Brasileira*. São Paulo, mimeo. (Dissertação de Mestrado apresentada ao IPE-USP.)
- SERRA, J. (1981) "Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira do Pós-Guerra". In: COUTINHO, Renata & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo, Brasiliense, vol. 1, pp. 56-121.
- TAVARES, M. C. & ASSIS, J. C. de. (1985) *O Grande Salto para o Caos: a Economia Política e a Política Econômica do Regime Autoritário*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- VELLOSO, J. P. R. (1986) *O Último Trem para Paris*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- _____. (1998) "Fantasia Política: a Nova Alternativa de Interpretação do II PND". *Revista de Economia Política*, vol. 18, n. 2 (70), abril/junho.
- VERMULM, R. (1985) *Os Planos de Desenvolvimento no Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília. (Dissertação de Mestrado.)
- WERNECK, R. L. (1986) "Poupança Estatal, Dívida Externa e Crise Financeira do Setor Público". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 16 (3), dezembro.