

a defesa da estratégia desenvolvimentista II pnd

Vanessa Boarati
Mestre em Economia pela Fea-USP 2004

RESUMO

O foco deste trabalho consiste na avaliação da análise elaborada pelos economistas defensores da estratégia desenvolvimentista II PND, durante sua implementação. A adoção desta estratégia desenvolvimentista, em um ambiente de grave instabilidade econômica, gerou naquele momento um amplo debate entre os economistas. Para os defensores da estratégia, o plano representava mais que o ajuste estrutural da economia para a crise do petróleo, estava inserido no projeto "Brasil Potência" e seria adotado independentemente da crise. Entre os resultados obtidos com a pesquisa, vale destacar a defesa pública do II PND, realizada por Simonsen, e a apologia que Campos fez das vantagens do regime político fechado, conduzido pela tecnocracia-desenvolvimentista, para a implementação de um plano intervencionista e estatizante.

Palavras-chave: desenvolvimento econômico; II Plano Nacional de Desenvolvimento; plano de desenvolvimento econômico; história econômica; justificativa e apoio ao II PND.

ABSTRACT

The aim of this research is to evaluate the analysis made by economists who defended the strategy development II PND, during the seventies decade. The adoption of a development strategy in a serious instability economic moment, provoked at that time a vast debate among the economists. For those who approved this strategy, the plan represented more than just structural adjustment of the economy due to the oil crises, was part of "Brazil Potency" project and would have been adapted in any case. Through the research made it is important to mention, it had Simonsen's approval and the support by Campos the advantages of dictatorship regime led by economist experts, to introduce economic plan like II PND.

Key words: economic development; II National Development Plan; plan of economic development; economic history; justification and support of II PND.

O objetivo deste artigo é resgatar as principais reflexões realizadas durante a década de 70 por um conjunto de economistas defensores da estratégia desenvolvimentista do II PND, tanto do ponto de vista de sua concepção como de sua implementação e também dos resultados.

Para tanto, serão resgatadas as contribuições de Mário Henrique Simonsen¹, João Paulo dos Reis Velloso e Roberto Campos². Todas as avaliações aqui apresentadas estão baseadas nos artigos produzidos por estes economistas durante os anos de implementação do II PND, 1975-1979, e não consistem, portanto, em uma análise isenta, até porque Mário Henrique Simonsen³ e João Paulo dos Reis Velloso⁴ faziam parte do governo, quando da elaboração e da implementação do II PND, enquanto Roberto Campos, muito embora não estivesse no governo naquele momento, também defendeu sua adoção⁵.

Nos trabalhos destes autores, a estratégia II PND aparece como a resposta possível diante das crises econômicas internas e externas que assolavam o Brasil naquele momento. Isto porque, segundo afirmam, qualquer outra estratégia de enfrentamento da crise econômica seria inócua. Pior, além de incapaz de solucionar o problema de desequilíbrio do balanço de pagamentos, acentuado pelo choque do petróleo, uma política de contenção da demanda de energia, por exemplo, sacrificaria o crescimento econômico, o que resultaria em um elevado custo social para o país.

Assim, a estratégia é apresentada por estes autores, em especial por João Paulo dos Reis Velloso, como resultado da própria avaliação técnica das condições econômicas internas do país e das condições mundiais, dos impactos da crise e das perspectivas de médio e longo prazo⁶.

¹ Muito embora exista a avaliação de que Simonsen foi contrário ao plano, sendo considerado já naquela época um monetarista ortodoxo: "(...) conservadorismo cartesiano de Mário Henrique Simonsen" (Carneiro, 1990, p. 298). No entanto, o que se percebe, pelos artigos estudados, é que ele defendeu a adoção da estratégia desenvolvimentista II PND.

² O agrupamento destes autores se deu exclusivamente pelo posicionamento em relação à estratégia desenvolvimentista II PND.

³ Ministro da Fazenda do Governo Geisel.

⁴ Ministro do Planejamento do Governo Geisel.

⁵ Certamente, o ambiente político de verdadeira dicotomia entre governo e oposição influenciou a posição de Roberto Campos, que, embora fora do governo Geisel, possuía vínculos com os governos militares.

⁶ Deve-se destacar também que este período se encontra inserido na tradição herdada desde o final da década de 50, de que cada governo deveria desenvolver um programa de ação. No governo Médici, por exemplo, foram lançados 2 projetos de política econômica: Metas e Bases e o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND. A importância do Metas e Bases, como define Gremaud (1999) é explicitar a orientação econômica do governo, principalmente a necessidade de crescimento

1. O II Plano Nacional de Desenvolvimento -II PND (1975-1979)

O II PND insere-se na estratégia de crescimento econômico fortemente conduzida por políticas econômicas intervencionistas, características do período compreendido entre as décadas de 50 e 80⁷. Implementado durante o governo militar do General Ernesto Geisel, assumiu papel de grande destaque dentre os planos desenvolvimentistas adotados no país.

A estratégia proposta no plano é bastante audaciosa, principalmente quando se considera que seria implementada em plena crise de descontinuidade de crescimento econômico. Vale destacar que a economia brasileira, a partir de fins de 1973, foi caracterizada por desequilíbrios das contas externas, queda da taxa de crescimento do produto interno real, em relação às taxas experimentadas nos anos anteriores, elevação da taxa de aumento de preços e desaceleração do crescimento industrial.

A crise econômica é entendida como resultado, no cenário externo, do rompimento do acordo de *Bretton Woods*, crise de energia com o primeiro choque do petróleo e de matérias-primas essenciais; no cenário interno, eliminação da capacidade ociosa da indústria, deterioração do balanço de pagamentos e existência de pressões inflacionárias.

econômico integrado e a modernização tecnológica, no entanto, resume-se a isto, pois se assemelha mais a um discurso, elogiando algumas conquistas dos governos militares anteriores, com superficial análise sobre a realidade econômica do país. O I PND, por sua vez, continha as linhas básicas para a política econômica dos anos entre 1972 a 1974. Trata-se também de um plano discursivo, preocupado com as grandes linhas de atuação do Estado para os anos seguintes, sendo seu objetivo principal o crescimento econômico com o propósito central de transformar o país em nação desenvolvida. Mostra-se fortemente vinculado às idéias keynesianas, na defesa da capacidade e da necessidade de o Estado articular políticas públicas conducentes a um maior nível de crescimento econômico. Assim, conforme o mesmo autor, "apesar de em certos momentos o I PND ressaltar a construção de um modelo de mercado, este modelo funda-se na aliança entre o governo e o setor privado" (Gremaud, 1999, p. 53). Além disto, já se podem perceber "os embriões de vários grandes projetos de investimento que irão frutificar com maior ênfase no período seguinte (II PND) (...)" (Gremaud, 1999, p. 48).

⁷ É interessante ressaltar neste ponto a primeira das estratégias econômicas básicas apresentadas no II PND: "Adoção de regime econômico de mercado, como forma de realizar o desenvolvimento com *descentralização de decisões, mas com ação novteadora e impulsionadora do setor público*" (II PND, 1974, p. 47, grifos nossos).

A adoção do plano, naquele momento, demonstra a escolha da continuidade do crescimento econômico com um ajuste estrutural de longo prazo que, segundo o discurso oficial, consolidaria o "modelo brasileiro de desenvolvimento econômico", com modificação do perfil de investimento de forma a favorecer: (i) as indústrias de base; (ii) a política de substituição de importações/controlar as importações; (iii) as novas frentes de exportação; e (iv) o fortalecimento da indústria privada nacional.

Ademais, o aumento do preço do petróleo, matriz energética daquele padrão de industrialização, teria ocasionado não apenas uma mudança conjuntural de preços relativos na economia, mais que isto, implicava em uma mudança tal, que poderia ser definida inclusive como um novo paradigma econômico, na medida em que se tratava de matéria-prima não renovável, relativamente próximo do esgotamento e, portanto, prevista. Sendo assim, o aumento de preços suscitava a necessidade de que fosse alterada toda a matriz energética mundial, implicando, então, em significativa mudança qualitativa na economia mundial: "O novo estágio é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas" (II PND, 1974, p. 26).

No entanto, seria incorreto considerar o II PND como simplesmente uma resposta à crise enfrentada pela economia brasileira, deflagrada pela crise externa. Existem diversos elementos no plano que demonstram que o projeto, em linhas gerais, já estava pronto e seria implementado independentemente da crise do petróleo. Esta última seria responsável somente pelo grau de urgência com que o plano foi apresentado à sociedade naquele momento e pelo grande foco do plano em uma política de energia que reduzisse a dependência em relação a fontes externas.

Em outras palavras, mais que uma suposta resposta estrutural à crise econômica que assolava a economia brasileira naquele momento, o II PND pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional, "Brasil Potência", que poderia ser entendida, inclusive, como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural de sua economia, autonomizando o crescimento econômico, por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capital.

Assim, a estratégia era de que o II PND, inserido no "modelo brasileiro de desenvolvimento", garantiria ao país atravessar a crise que afetava todo o mundo, sem que houvesse necessidade de reduzir o ritmo

de crescimento, uma vez que tal redução era avaliada como extremamente custosa para um país subdesenvolvido como o Brasil.

2. As influências teóricas dos autores e a defesa do autoritarismo modernizante realizada por Roberto Campos

A preocupação central com o crescimento econômico, conduzido direta ou indiretamente pela força do Estado, é um dos elementos que definem o grupo de autores estudados, pertencentes à corrente ideológica denominada desenvolvimentismo autoritário⁸:

(...) a interpretação autoritário-modernizante, além de seu caráter essencialmente capitalista, na medida em que defende enfaticamente a livre empresa, é uma interpretação tecnoburocrática, que privilegia o planejamento econômico e a intervenção direta do Estado na economia não apenas como regulador, mas também como produtor de bens e serviços (Bresser Pereira, 1997, pp. 24-25).

Trata-se de um grupo que possui um arcabouço teórico bem desenvolvido, muito embora, como ressalta Mantega (1997), não possa ser considerado original, sendo "(...) calcado na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis e outros teóricos da vertente da teoria do desenvolvimento" (Mantega, 1997, p. 108).

Na teoria do desenvolvimento equilibrado de Ragnar Nurkse⁹, é defendida a estratégia do crescimento pautado no desenvolvimento dos mercados de exportação de matérias-primas, aliado ao desenvolvimento do mercado interno. Isto porque, na avaliação deste autor, no séc. XX, a expansão das economias menos desenvolvidas seria diferente

⁸ Classificação de Mantega (1997), mas aqui inclui também João Paulo dos Reis Velloso, pois se entendeu que, apesar de ser tido como de menor tradição acadêmica, encontrava-se plenamente inserido nas idéias do grupo e na atuação como tecnocrata. Importante ressaltar, no entanto, que não existe necessariamente homogeneidade entre os autores, mesmo porque qualquer classificação de autores tem sempre um certo grau de arbitrariedade, sendo que também se compartilha da idéia de que "No Brasil não existem grupos muito bem definidos" (Birdeman, Cozac e Rego, 1996, p.106).

⁹ Nurkse foi, inclusive, professor de Roberto Campos no mestrado em Washington (Campos, 1996, p. 36).

da verificada no séc. XIX. Diferente do século anterior, no século XX não seria possível que a força impulsora do desenvolvimento econômico dependesse exclusivamente do comércio internacional e, mais especialmente, conseguisse isto mediante a expansão de indústrias primárias em países atrasados, sendo que as razões que explicam esta impossibilidade estão ligadas a fatores tecnológicos (substituição de matéria-prima) e econômicos (elasticidade do preço da demanda por matéria-prima)¹⁰.

O tradicional padrão de desenvolvimento, mediante produção destinada a mercados de exportação crescente, não deve ser visto com desprezo nem deve ser desencorajado. (...) A dificuldade está em que nos meados do século XX, com umas poucas e notáveis exceções, as condições desse tipo de processo não parecem ser, em termos gerais, tão promissoras como eram há um século (Nurkse, 1964, p. 277).

Desta forma, Ragnar Nurkse ressalta que economias subdesenvolvidas deveriam usar de sua vantagem comparativa e dos seus mercados de exportação para matérias-primas ao mesmo tempo em que desenvolviam seu mercado interno mediante o crescimento equilibrado, o que garantiria que "na ausência de uma procura mundial fortemente ascen-

A avaliação geral é de que a influência do arcabouço teórico cepalino sobre os economistas do autoritarismo modernizante foi pequena. No entanto, é interessante perceber que o conceito defendido por Nurkse é bastante semelhante ao da Cepal. Nesta última, a baixa elasticidade da demanda de produtos primários (e a alta elasticidade para os manufaturados dos países centrais) é a explicação fundamental para a tendência ao declínio das relações de troca.

As idéias da Cepal, que até os anos 60 tinham no Brasil sua mais ampla e rápida aceitação (Bielschowsky, 1997), nos anos 70, pelo menos a princípio, perderiam força, sendo este período marcado pela hegemonia ideológica da Escola Superior de Guerra. Contudo, pode-se notar que a interpretação autoritária-modernizante também utilizava diversos conceitos presentes no arcabouço teórico cepalino. Então, vejamos: (i) a necessidade do processo de industrialização para a superação de problemas econômicos e sociais; (ii) o II PND como o grande passo rumo à substituição de importações, embora não fosse este o objetivo declarado por seus formuladores; (iii) a inevitabilidade de que este processo de industrialização fosse conduzido pelo planejamento do Estado, pela crença na incapacidade das forças de mercado em economias subdesenvolvidas como a brasileira; e (iv) o Estado atue na orientação da expansão e do fornecimento de recursos, nos setores em que o setor privado é ineficiente.

dente para as exportações do país, significam uma expansão diversificada do produto para uso nacional" (Nurkse, 1964, p. 286).

Já na teoria do grande impulso de Rosenstein-Rodan há a clara percepção da necessidade da existência de um agente capaz de proporcionar o "grande empurrão" nestas economias, papel que não poderia ser desempenhado por outro, senão pelo próprio governo, sendo que, obviamente, esta política desenvolvimentista não se adaptaria aos preceitos das políticas liberais. Assim, para uma economia subdesenvolvida estacionária começar a se expandir, há a necessidade de que exista um forte impulso inicial (*big push*), aliado à captação de poupança externa para a realização de um montante de investimentos muito superior à capacidade de poupança interna do país. Em outras palavras, "Um alto quantum mínimo de investimento exige um alto volume de poupanças o que é difícil de se obter em países subdesenvolvidos e de baixa renda" (Rosenstein-Rodan; 1964, p. 83).

Isto é explicado pelo fato de que o volume inicial para o *big push* que levará ao desenvolvimento é de tal ordem que dificilmente se poderia esperar que ocorresse espontaneamente, com base em poupança interna, ou seja, o *big push* seria, portanto, incompatível com o *laissez faire* e, necessariamente, dependeria de endividamento externo.

Estas idéias tiveram grande influência entre os economistas do desenvolvimentismo autoritário e, dado o papel central que estes tecnocratas desempenharam no regime militar, em especial durante a implementação do plano, foram amplamente utilizadas na economia brasileira naquele momento¹¹.

A tecnocracia desenvolvimentista e o regime político fechado são os elementos que compõem o sistema no qual o II PND é elaborado e implementado. Dentre os economistas estudados, Roberto Campos¹² é

¹¹ Uma discussão bastante interessante sobre a força da tecnocracia, em especial dos economistas, é desenvolvido no trabalho de Loureiro, que verifica o elevado poder deste grupo no país, em particular, mas não somente durante o período de regime militar. *Em países como o Brasil e seus vizinhos latino-americanos, a gestão da economia tem um traço distinto: a relativa autonomia das equipes econômicas ante as pressões externas (de grupos sociais e partidos) e uma forte dependência do apoio pessoal de líderes políticos, sejam eles presidentes da República, chefes de juntas militares ou ministros de Estado poderosos. Padrões autoritários de tomada de decisões, ausência de responsabilidade política sobre os atos praticados são dimensões que predominam não só nos governos militares, mas também nos períodos democráticos*". (Loureiro, 1997, p. 176, grifos nossos).

¹² Bresser Pereira define Roberto Campos como um dos formuladores fundamentais da interpretação autoritário-modernizante, uma vez que: (...) *já em 1953, na Escola*

o seu maior entusiasta, sendo que, em praticamente todos os seus artigos aqui estudados, há em algum momento a exaltação das vantagens deste sistema que, segundo ressalta, seria capaz de garantir a independência e a racionalidade necessárias para a condução técnica do planejamento econômico¹³.

Na visão do autor, o período autoritário, além de facilitar o crescimento econômico, consistia em uma preparação para o retorno da democracia no país, sendo esta a explicação da existência de uma substituição periódica e ordenada de governantes — "evitar o culto da personalidade, fidelidade pessoal a um líder, fanatismo ideológico". Na realidade, conclui que tal período era praticamente inevitável em países subdesenvolvidos que almejavam o crescimento, mas que ainda não tinham atingido a "idade da plenitude democrática" (Campos, 1978, p. 7).

Tal regime não poderia, assim, ser confundido com as ditaduras opressivas existentes em outras partes do mundo; "no Brasil, tivemos que recorrer ao autoritarismo como uma troca transicional, na qual algumas liberdades civis foram sofreadas, a fim de restaurar a disciplina social e implantar reformas econômicas impopulares num país que tinha deslizado à beira do caos" (Campos, 1978, p. 10).

De outro lado, a grande responsável pelo período de estagnação

Superior de Guerra, buscava 'a área possível de conciliação entre uma ideologia de desenvolvimento e uma ideologia de segurança (1963:59)' (Bresser Pereira, 1997, pp. 25-26). Ressalta, ainda, que Campos, geralmente considerado um simples economista neoclássico, distingue-se com toda a clareza dos neoclássicos na sua defesa do planejamento econômico (1963 e 1961), e da tecnocracia, enquanto agente do planejamento. (...) Campos realiza no plano econômico a cooptação da análise neoclássica pela perspectiva tecnoburocrática do planejamento econômico. E essa será uma característica econômica essencial da interpretação autoritário-modernizante" (Bresser Pereira, 1997, p. 26).

¹³ É interessante confrontar as idéias defendidas por Roberto Campos naquele período com o que passou a defender anos mais tarde. No livro "Conversa com Economistas", quando discute o período do Paeg: *Eufalava muito na 'capacidade telescópica' do governo, o qual, através dos impostos, podia criar uma bacia de acumulação de recursos, o que não acontece com o capital privado. Em segundo lugar, o governo poderia planejar a longo prazo, enquanto que o capital privado precisa pensar na sobrevivência no curto prazo. Era uma visão um pouco ingênua. Hoje eu diria o contrário. O governo é que não tem capacidade de planejar a longo prazo porque sofre de pressões políticas e da doença da descontinuidade. É o capital privado que hoje pensa mais no longo prazo. Também o grande descobridor de oportunidades não é o governo e sim o empresário privado. Imaginar que um tecnocrata tem uma visão melhor que a do empresário no mercado sobre o qual o desejável encadeamento da cadeia produtiva é, a meu ver, uma enorme ingenuidade. Mas essa ingenuidade eu cometi. Foi uma doença, uma espécie de gonorréia juvenil* (Campos, 1996, p. 47).

econômica vivido no início da década de 60 teria sido a instabilidade política e social daquele período.

O primeiro dos ingredientes faltantes foi um satisfatório grau de estabilidade política que permitisse: a) suficiente continuidade administrativa na execução de planos e programas e na implantação de políticas econômicas; b) razoável estabilidade nas "regras do jogo" para permitir adequado planejamento empresarial e facilitar a absorção de capitais externos. A partir de 1964, logramos razoável estabilidade política, sob um regime que alguns cientistas políticos descrevem como "autoritarismo modernizante", com subsistemas já diferenciados — incluindo partidos políticos, grupos de interesses, tais como sindicatos patronais e trabalhistas, imprensa e meios de comunicação em massa — porém detentores de grau de autonomia temporariamente limitado (Campos, 1976b, p. 41).

Assim, a estabilidade política e social alcançada com o novo regime seria exatamente a explicação da performance econômica do período 1968-73, ou seja, o "milagre econômico" resultaria não apenas de condicionantes econômicas, mas, e principalmente, políticos. Na realidade, todos os ingredientes necessários já estariam presentes: (i) natureza da população, (ii) dimensão continental, (iii) estrutura de recursos naturais, (iv) grau de desenvolvimento já alcançado em certas regiões e (v) dimensão promissora do mercado. No entanto, não havia dois elementos fundamentais: (i) o necessário grau de estabilidade política, que permitisse suficiente continuidade administrativa na execução de planos e programas e na implantação de políticas econômicas, e (ii) a razoável estabilidade nas regras do jogo, para permitir adequado planejamento empresarial e facilitar a absorção de capitais externos.

Mais ainda, dentre os obstáculos à formulação e à implementação eficaz de planos de desenvolvimento no Brasil, basicamente de ordem ideológica, técnica e institucional, o real "gargalo" referia-se ao problema institucional, tendo em vista que

as variáveis determinantes do desenvolvimento econômico são razoavelmente conhecidas e manipuláveis. Muito mais difícil é organizar e manter um contexto político e social adequado, pois, como já antes se assinalou, as próprias tensões de modernização dificultam a consecução da estabilidade política (Campos, 1976a, pp. 32-33).

Assim, "De longe, o mais importante fator de descontinuidade no processo de desenvolvimento e a principal causa de colapsos, após a 'arrancada', é a instabilidade política" (Campos, 1976a, p. 29).

Não existe, portanto, segundo sua visão, espaço para a democracia, porque a considera um regime essencialmente instável e conflitante com o objetivo de crescimento econômico, principalmente em países com as características do Brasil à época¹⁴:

(...) hoje nos parece um exercício romântico, pois pressupunha não apenas como desejável, mas também como praticável a busca simultânea de três fugazes objetivos: o desenvolvimento econômico, a justiça social e a democracia representativa. Alguns países, dos quais o Brasil constitui um bom exemplo, afligidos de início pelo casamento espúrio do processo inflacionário com a estagnação, vieram a perceber que só através de medidas autoritárias e impopulares, visando eliminar os subsídios aos consumidores, impor a contenção salarial e a disciplina fiscal, é que poderia ser reabilitada a economia e recolocada no caminho da expansão (Campos, 1972, pp. 51-52).

Para Roberto Campos, a combinação de autoritarismo e tecnocracia levava à modernização econômica, por garantir uma política essencialmente técnica e independente, essencial para países subdesenvolvidos como o Brasil, em que as pressões sociais e consumistas seriam muito fortes. Primeiro, porque a urgência do crescimento econômico com estabilidade, objetivando a solução de problemas econômicos resultantes do subdesenvolvimento, muitas vezes suscitava a necessidade de políticas impopulares, como controle de crédito. Segundo, porque a tecnocracia livre de pressões sociais e conflitos de classes estaria apta para gerir de forma autônoma o país, conduzindo-o para o crescimento de longo prazo no melhor padrão técnico. Terceiro, porque o governo tinha a estrutura e os recursos próprios, ou capacidade de empréstimos, essenciais para o *big push* do crescimento econômico.

Esta combinação consistiria no próprio modelo brasileiro de desenvolvimento, definido como um sistema com elevado "grau de raciona-

¹⁴ Geisel se referia ao sistema político vivido no Brasil como uma "democracia relativa" e justificava as medidas adotadas no pacote de abril, afirmando que a "democracia brasileira não podia ser igual à francesa ou à inglesa, pois os níveis de desenvolvimento econômico e social eram diferentes" (citado em DHBB, s.d.).

lidade e continuidade alcançado recentemente na política econômica" (Campos, 1976c, p. 47):

A formulação de um plano nacional de desenvolvimento (...) exigiria mecanismos institucionais vizinhos de uma estrutura autoritária de planejamento central, e conseqüentemente, pode ser mais facilmente alcançado em sociedades do tipo autocrática ou de 'mobilização' (David Apter), antes que sociedades consensuais (Campos, 1976c, p. 48).

Exatamente por isto é que o II PND foi elaborado e implementado, sem que a sociedade fosse sequer consultada. Em outras palavras, enquanto sua formulação ficou restrita ao grupo de tecnocratas ligados ao regime militar, sua execução foi imposta ao país, sendo que em nenhum momento se questionou a existência de apoio ao plano nem mesmo sua viabilidade. A suposta racionalidade econômica inerente ao grupo de tecnocratas desenvolvimentistas e a força de coerção do regime político eram considerados os ingredientes necessários e suficientes ao sucesso do plano.

3. Conjuntura política na implementação do II PND: oposições ao regime e falta de apoio ao plano

Muito embora o II PND tenha sido afetado pelo aparente clima de euforia herdado dos anos do "milagre econômico" — o que fica evidente nas "perspectivas para a economia brasileira", na página 31 do plano — sua implementação ocorre em um momento em que, além dos problemas econômicos internos e externos, começam a se evidenciar oposições sociais fortes ao regime político autoritário¹⁵. Havia a percepção da existência de continuidade da estabilidade do sistema polí-

¹⁵ Interessante notar que, nos autores estudados, esta pressão política não é expressa. Mas, evidentemente, era percebida, tanto assim que Barros de Castro, que, na década de 80, foi o grande defensor dos resultados da implementação do II PND, ressaltava que (...) *o II PND cumpriu toda a sua conturbada trajetória, como um produto de gabinete, incapaz de obter o apoio (e muito menos a mobilização) de uma sociedade, que não participou de sua elaboração e não tinha como controlar a sua execução. Esta falta de respaldo político e participação social deve ter custado muito. E isto não apenas pela razão trivial de que qualquer plano ou política ganha em vigor quando discutido e aceito pela sociedade, mas, concretamente, pela carência de apoio frente a interesses menores ou mesmo escusos que ameaçavam mutilar a estratégia* (Barros de Castro, 1985, p. 47).

tico com a presença de equilíbrio entre as forças sociais presentes, por exemplo, no discurso de João Paulo dos Reis Velloso: "Por muitos anos temos tido estabilidade política e social, mantendo-se a estabilidade das regras do jogo" (Velloso, 1975, p. 9).

Da análise das discussões sociais, quando da implementação do plano, percebe-se que o apoio incondicional ao regime começa a sofrer fortes abalos. O fato mais importante a corroborar esta conclusão foi a vitória do MDB nas eleições legislativas, já em novembro de 1974 (no senado e na câmara), nos centros urbanos mais expressivos. A partir deste momento, as pressões oposicionistas ao governo só cresceram e chegaram a ser tão fortes que, em março de 1977, o General Geisel, após não ter conseguido a aprovação de um de seus anteprojetos, respondeu aos oposicionistas com o fechamento do Congresso por 14 dias e com o decreto de diversas medidas, episódio que ficou conhecido como o "pacote de abril".

Nesta conjuntura de maior questionamento ao regime, a busca do crescimento econômico por meio da implementação do II PND pode ser entendida também como objetivando a redução das pressões de distensão política, tanto pelo crescimento econômico como por meio da adoção de políticas sociais diretas¹⁶. Tanto assim que, conforme destaca João Paulo dos Reis Velloso, pelo menos na proposta inicial, a distribuição de renda aparece como um importante objetivo do plano: "(...) Crescimento e redistribuição de renda devem vir juntos. Ou na expressão do II PND, é preciso realizar políticas redistributivas 'enquanto o bolo cresce'" (Velloso, 1978, p. 70).

Assim, verifica-se que a implementação do II PND ocorre em um momento em que as oposições ao regime político se tornam mais bem estruturadas. Este maior questionamento da legitimidade política, senão a justificativa para a adoção de um plano de tal envergadura, naquele momento de crise econômica, de fato, implica em uma sensível alteração do discurso de seus implementadores/defensores. Este grupo de economistas passa então a defender, enfaticamente, além do crescimento econômico, a necessidade da superação de "graves problemas sociais".

¹⁶ Um trabalho bastante interessante, que explora a questão de busca de legitimação política por meio da adoção da estratégia II PND, é desenvolvido por Aguirre e Saddi (1997). Neste artigo, os autores destacam que o II PND trata de "um projeto cuja racionalidade foi politicamente determinada" (p.79).

4. A defesa dos pressupostos do II PND

A adoção da estratégia do II PND justifica-se, dentre outras, principalmente, pela necessidade de se obterem elevadas taxas de crescimento da economia em um país com baixa renda *per capita*. Isto porque a "(...) prioridade do desenvolvimento varia na razão inversa do nível de renda *per capita*. (...) nós, da América Latina, ainda não nos podemos desligar da meta fundamental do crescimento econômico" (Simonsen, 1975a, p. 5).

É importante destacar que os implementadores do plano tinham consciência da gravidade da crise econômica, interna e externa, que o país atravessava. A despeito disto, mesmo com as condições econômicas adversas, enfrentadas a partir do final de 1973, defendem que a "estratégia de desenvolvimento é a seqüência natural da que vinha sendo adotada no governo Médici, com as adaptações impostas pela nova ordem econômica mundial" (Simonsen, 1975b, p. 18).

Trata-se, portanto, na visão de seus implementadores, da continuidade da política econômica adotada pelos governos anteriores à "revolução". Esta continuidade na condução da política, no entanto, precisaria ser adequada às novas condições econômicas; dentre elas, destacam-se o choque do petróleo e o fim da capacidade ociosa na indústria brasileira.

Neste ponto, cumpre destacar que, pelo menos neste artigo, escrito nos momentos iniciais de implementação do II PND, Mário Henrique Simonsen não vê conflito entre a manutenção das taxas de crescimento e a busca do equilíbrio macroeconômico, em um ambiente de crise econômica aguda¹⁷.

¹⁷ É amplamente divulgada a idéia de que Mário Henrique Simonsen foi declaradamente contrário à implementação do II PND. Elio Gaspari, por exemplo, em reportagem sobre Simonsen, destaca que *É dele também a melhor definição do II Plano Nacional de Desenvolvimento, o famoso II PND, que equivocadamente é visto até hoje como um conjunto coerente de projetos e metas. Quando um curioso lhe perguntou o que achava dele, respondeu: 'Não leio ficção'* (Gaspari, 2001).

Durante a pesquisa, também foram encontradas evidências, nos trabalhos de outros autores, de que, de fato, Mario Henrique Simonsen possuía uma visão mais conservadora. O melhor exemplo é uma passagem do trabalho de Luciano Coutinho, escrito já em 1981, quando analisa o ano de 1976: *Antes que se completasse a metade do ano modificou-se rapidamente a configuração de forças dentro do governo com o fortalecimento progressivo do setor responsável pela política de financiamento e crédito* (Min. Simonsen, M. F.-B.B.-CMN).

O governo do presidente Geisel iniciou-se no momento em que a crise do petróleo dobrava os índices de inflação mundial, provocava graves desequilíbrios no balanço de pagamentos e levava da prosperidade à depressão inúmeras economias desenvolvidas. As novas condições da economia mundial evidentemente exigiram do governo brasileiro uma série de respostas táticas, no sentido de conter em limites toleráveis as pressões inflacionárias e os desequilíbrios no balanço de pagamentos (Simonsen, 1975b, p. 17-18).

A implementação do II PND, neste sentido, além de buscar garantir a manutenção das taxas de crescimento econômico, objetivou diretamente, segundo ressalta Mário Henrique Simonsen, manter as pressões inflacionárias e os desequilíbrios no balanço de pagamentos, agravados pela crise externa, sempre a níveis considerados toleráveis, ou seja, muito embora o objetivo de crescimento econômico seja colocado em primeiro lugar, os objetivos macroeconômicos de estabilidade de preços e equilíbrio das contas externas não seriam em nenhum momento abandonados, nem sequer deixados em segundo plano.

Na mesma linha, em artigo já da década de 90, Dionísio Carneiro destaca que *A aprovação do II PND significou, além da vitória do pessimismo quanto às elasticidades, a subordinação dos objetivos de estabilização às metas de longo prazo. Daí em diante, nos conflitos entre Seplan e o Ministério da Fazenda, a primeira levava a vantagem de ter um plano de jogo, ao contrário do Ministério da Fazenda, que adotava uma estratégia híbrida de controle moderado da demanda com alternadas fases de controles de preços mais ou menos rigorosos. Neste contexto, não obstante o brilho da argumentação do titular da Fazenda, que certamente em seus encontros semanais com o general-Presidente tendia a cobrar maior apoio para combater à inflação, a balança pendeu de modo geral para os argumentos do Ministro da Seplan, calçados em uma estratégia previamente estabelecida, e que tinha na secretaria-executiva do Conselho do Desenvolvimento Econômico oportunidade para definir a agenda do mesmo, e assim arregimentar apoio para o programa de investimentos* (Carneiro, 1990, p. 306).

Logo articulou-se uma política de intenção contencionista (...) (Coutinho, 1981, p. 79).

Existe, ainda, a percepção de que haveria um conflito entre ele e Velloso, sendo que o último teria ganhado a discussão e conseguido que o plano fosse adotado, mesmo em uma conjuntura adversa, como a vivida naquele momento. *Convencido de que sua influência sobre o presidente prevaleceria sobre a capacidade de convencimento de João Paulo Velloso, não pôde, entretanto, impedir a extensa gama de projetos de investimento enfileirados no II PND. Em que pese o fascínio intelectual e a relação até mesmo afetiva do presidente com Mario, prevaleceu, contrariando sua expectativa, a estratégia que levava a fazer coisas primeiro para ajustar depois. É certo que do PND ficou a capacidade de produção de bens intermediários e uma boa parte da infra-estrutura econômica que ainda hoje serve ao país. Mas o preço pago foi o crescente endividamento externo, que bem mais tarde desembocaria numa crise, e uma inflação rampante que nos atormentou por quase duas décadas* (Chacel, s.d.).

Mais ainda, a escolha da adoção do II PND não pode ser, então, entendida simplesmente como uma resposta à crise energética mundial. O aumento do preço internacional do petróleo foi responsável, no máximo, pela importância que a questão energética obteve no plano, no entanto, não ficou limitado exclusivamente a esta política ou nela focado. O II PND, na realidade, está inserido na própria lógica político-econômica daquele período, o "autoritarismo modernizante" e seria implementado, em toda a sua magnitude, independentemente dos choques externos ocorridos nos fins de 1973.

5. A defesa da estratégia II PND

A defesa da estratégia II PND é calcada, principalmente, a curto prazo, na ineficácia de uma estratégia recessiva, caso todos os países viessem a implementá-la, e no custo econômico e social da sua adoção em um país subdesenvolvido como o Brasil. Além disto, seus implementadores avaliavam o país como um verdadeiro "mar de prosperidade" em um mundo de crise, isto é, seria, portanto, o destino certo do capital externo, garantindo o financiamento da estratégia. Já no médio e longo prazos, a adoção do II PND significaria a autonomização do processo de desenvolvimento, traduzindo a completude do processo de substituição de importações com a implantação da indústria de bens de capital.

5.1 *Custos e ineficácia de uma política recessiva**

A estratégia de conter a demanda para se adequar ao choque externo, o que significaria a escolha de uma recessão econômica, é mal avaliada pelos economistas defensores da estratégia II PND, por diversas razões. Primeiro, porque a adoção de tal política resultaria em graves impactos sociais, pois, enquanto a população dos países desenvolvidos seria capaz de suportar um processo recessivo pela existência de um Estado do Bem-Estar Social estruturado, em países como o Brasil, com demanda reprimida de inúmeros bens e serviços e necessidade de ampliação do nível de emprego, o custo seria muito mais elevado e grave.

* Definida em recente artigo de João Paulo dos Reis Velloso como uma política de *não-solução* (Velloso, 1998, p.136). Este artigo, na verdade, é uma resposta ao citado artigo de Aguirre e Sadi (1997).

Sob o ângulo político-social, parece óbvio que um país de alta renda per-capita, população quase estacionária e protegida por um seguro desemprego se mostra bem mais tolerante à recessão do que uma nação em desenvolvimento, compelida pela pressão demográfica, a expandir continuamente a oferta de empregos (Simonsen, 1977, p. 9).

Da mesma forma, João Paulo dos Reis Velloso ressalta que, além dos inúmeros inconvenientes de uma política contracionista, principalmente em relação a questões sociais, um segundo problema seria a ruptura do processo de crescimento industrial.

Inconveniente por mil razões, econômicas, sociais e políticas: desemprego em massa, declínio de padrão de vida dos trabalhadores, ruptura do processo de desenvolvimento, traumatização da estrutura industrial em formação. E isso num País que está fazendo uma necessária distensão política (Velloso, 1978, p. 115).

Terceiro, porque o esforço de recessão seria em vão, tendo em vista que a crise, na realidade, tinha apenas acentuado um processo de desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos brasileiro. O elevado e indesejável custo social, desta forma, seria inteiramente inócuo, pois estes desequilíbrios iriam reaparecer assim que o país voltasse a crescer.

Mas há também um aspecto técnico muitas vezes esquecido: um sacrifício de recessão pode ser concebido se limitado a um curto período de tempo, logo seguido por uma recuperação, como ocorreu com o mundo industrializado em 1976. E uma recessão curta, se pode efetivamente trazer a inflação a um patamar mais baixo, jamais será capaz de solucionar um desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos: este imediatamente voltaria à tona, tão logo se firmasse o processo de recuperação (Simonsen, 1977, p. 9).

Quarto, caso todos os países do mundo adotassem uma política recessiva ao mesmo tempo, buscando todos aumentar suas próprias exportações, o efeito inevitavelmente seria nulo, pois:

(...) quando há fortes tensões de custo, a contenção monetária antes de abrandar a inflação gera num período de transição mais ou menos longo, o declínio da atividade econômica e a alta da taxa de

juros. E quando todo o mundo tenta aumentar as exportações e reduzir as importações não há como escapar à frustração dos resultados, pois a exportação de um país, por definição, é importação de algum outro (Simonsen, 1974, p. 9).

Este processo é definido por João Paulo dos Reis Velloso como a *ineficiência da contenção*.

Quinto, porque a situação do país frente à crise internacional de energia era considerada de menor vulnerabilidade dentro do contexto mundial, vista como de grau intermediário. Se, de um lado, a elevação do preço do petróleo pressionou o balanço de pagamentos e gerou pressões inflacionárias na economia, de outro, o fato de, dentro da matriz energética, haver grande parte suprida por geração hidráulica, dentre outras, colocava o país em situação menos vulnerável que os países da Europa, por exemplo.

(...) 90% de geração hidráulica no nosso sistema elétrico e de não depender de energia para aquecimento doméstico. Contudo, nosso sistema de transportes foi projetado sob o postulado da existência de petróleo superabundante e barato (...) Assim, o petróleo e o gás respondem, atualmente, por 48% da energia que consumimos, cabendo 3% ao carvão mineral, 24% à energia elétrica e os demais 25% à lenha e aos resíduos vegetais. No total 60% da nossa energia é produzida por fontes internas, mas 40% dependem de importações. Isso nos situa numa posição intermediária no quadro mundial de dependência energética em relação aos suprimentos externos (Simonsen, 1974, p. 10).

Por fim, o sexto elemento a ser considerado é o fato de que a elevação dos preços do petróleo resultava de uma prática cartelizada dos países produtores, ou seja, a redução da oferta havia sido acordada entre os produtores e sujeita, portanto, à instabilidade inerente ao cartel, acentuada pela resposta por parte dos países consumidores e até mesmo pela descoberta de petróleo em outras regiões ou outras fontes de energia. Assim,

(...) a alta de preços forçada por um cartel de países produtores poderia ser interrompida, em princípio, por vários fatores: i) pelo descobrimento de reservas em outros países; ii) pela retração do consumo; iii) pelo desenvolvimento de formas substitutivas de energia; iv)

pela cartelização dos países consumidores; v) pela intervenção política externa nos países produtores (Simonsen, 1976b, p. 200).

Interessante destacar que esta avaliação de que a crise de energia seria conjuntural e instável é diametralmente oposta à avaliação presente no II PND, de que o mundo se encontrava em um novo estágio no padrão industrial, pelo fim iminente da matéria-prima básica da indústria — o petróleo. Independente disto, a conclusão de inadequação de uma política de recessão é a mesma. No primeiro caso, pelos fatores acima explicitados, resumidos na instabilidade inerente a um cartel pela oferta e/ou resposta da demanda, pelas fontes alternativas de energia, etc; enquanto, no segundo, pela necessidade de se ajustar estruturalmente a economia a uma nova matriz energética, como discutido no primeiro capítulo.

Por tudo isto, a estratégia de contenção da demanda é vista com descrédito pelos defensores da estratégia II PND. Em suma, adotar uma política de adaptação ao choque externo é avaliada como ineficaz e ineficiente, porque gera: **(i)** impactos sociais indesejáveis; **(ii)** quebra do ritmo do processo industrial; **(iii)** a crise só havia agravado problemas econômicos internos; **(iv)** ineficiência da contenção; **(v)** grau intermediário de impactos no país; e **(vi)** instabilidade do aumento de preços, pois resultava de um cartel extremamente instável.

5.2 Ajuste estrutural "Modelo Brasileiro de Desenvolvimento" — II PND

A idéia geral consistia em buscar reduzir os impactos da crise externa sobre a economia brasileira sem que houvesse o comprometimento do crescimento econômico interno, isto tudo enquanto os demais países se encontravam em recessão; segundo João Paulo dos Reis Velloso, "reduzindo ao mínimo possível os efeitos da crise externa e ganhando tempo até que a economia dos países industrializados pudesse se refazer" (Velloso, 1975, p. 11). A estratégia é cunhada pelo economista como a "solução positiva", podendo ser definida como um "(...) modelo, para o Brasil [que] deve, em síntese, ser capaz de realizar o desenvolvimento, mesmo nas presentes circunstâncias de crise mundial, com o máximo de justiça social e com o aumento da independência em relação a fatores externos" (Velloso, 1978, p. 69), ou seja, a estratégia consistia em manter uma política audaciosa de crescimento econômico, como continuidade do modelo brasileiro de desenvolvimento do regime militar, além de manter elevadas as taxas de crescimento econô-

mico. Assim, garantiria que, em futuro próximo, o país alcançasse aqueles países desenvolvidos que, frente à crise externa, decidiram adotar uma política contracionista, particularmente os países desenvolvidos.

O ajuste estrutural proposto no II PND, neste sentido, conforme destaca João Paulo dos Reis Velloso, não pode ser resumido a simplesmente um plano de enfrentamento da crise externa de energia. Não. Trata-se, de fato, da continuidade da orientação da política econômica e seria implementado independentemente da crise externa. "Essa orientação, aliás, fazia sentido independentemente da crise do petróleo, e já vinha surgindo de evolução normal da nossa política de desenvolvimento" (Velloso, 1978, p. 117).

O ajuste estrutural da economia, desta forma, seria implementado independentemente da ocorrência da crise externa de energia. Ao choque do petróleo, pode-se apenas imputar o caráter de urgência que foi concedido ao plano. Isto porque, desde 1973 já se havia identificado que o país deveria priorizar setores como produtos siderúrgicos e químicos, sendo que "A crise do petróleo tornou tal decisão imperiosa e inadiável, e converteu o tempo em elemento vital" (Velloso, 1978, p. 117).

De outro lado, ainda que não possa ser considerada exclusivamente como uma resposta à crise de energia, é certo que a adoção do II PND também auxiliaria, em médio e longo prazo, na redução dos desequilíbrios do balanço resultantes do choque do petróleo. Assim, a

(...) estratégia (...) no fundo, tem a mesma lógica de substituição de importações em petróleo, porque se refere principalmente a matérias-primas. E sua importância quantitativa é maior, pois nessa categoria importamos, em 1974, US\$ 5,7 bilhões, isto é, o dobro do que se gastou em petróleo (Velloso, 1978, p. 116).

Nesta mesma linha, Mário Henrique Simonsen ressalta que a substituição de importações e a expansão de exportações se justificam porque "1 dólar a mais de exportações vale mais que 1 US\$ de importação porque o principal indicador da sanidade do endividamento externo é a relação entre dívida líquida e as exportações" (Simonsen, 1974, p. 14).

Toda esta euforia com o potencial de crescimento, resultante da implementação do II PND, no entanto, é, em certos momentos, substituída pela percepção de que as restrições externas significavam riscos que poderiam, inclusive, comprometer ou, até mesmo, impossibilitar a implementação desta estratégia. Isto fica evidente, principalmente, nos artigos de Mário Henrique Simonsen.

O grande desafio para os próximos anos é o de conciliar a manutenção de altas taxas de crescimento do produto real, com relativo equilíbrio do balanço de pagamentos (...) a definição básica da política brasileira é a de conseguir o maior crescimento possível do produto real que se mostrar compatível com as restrições do comércio externo (Simonsen, 1974, p. 14).

Em outro artigo, o mesmo autor chega a afirmar que

diante das incertezas da conjuntura mundial, as metas numéricas de crescimento fixadas no plano são indicativas e sujeitas a revisão, já que toda a formulação da política econômica, nos próximos anos, terá que se condicionar ao cuidadoso controle do balanço de pagamentos (Simonsen, 1975b, p. 23).

Principalmente, segundo o autor, em um plano como o II PND, estratégia desenvolvimentista audaciosa, que estimava um gasto, para o período entre 1975 e 1979, trinta e uma vezes superior ao valor das exportações do país em 1973 e que tinha como metas gerais o "desenvolvimento acelerado da agricultura e da mineração, a substituição de importações de aço, metais não ferrosos, petróleo, produtos químicos, bens de capital, o desenvolvimento das regiões de menor renda per capita e a valorização dos recursos humanos" (Simonsen, 1975b, p. 23).

Quanto às restrições ocasionadas pela crise externa, elas eram claramente percebidas. No entanto, pelo clima de euforia, pelas expectativas em relação aos resultados que poderiam ser alcançados com o plano e pela avaliação dos impactos e das possibilidades de duração da crise, estas restrições foram incapazes de alterar os indicadores esperados para o II PND. Assim, a transformação estrutural da economia é, apesar de toda a instabilidade econômica mundial, percebida como a estratégia racionalmente mais bem estruturada, naquele momento, para manter elevadas as taxas de crescimento e levar o país à posição de "Brasil-Potência".

6. Defesa do esquema de financiamento

A avaliação geral dos autores é de que o país, à época da crise, ainda possuía uma elevada credibilidade internacional, que poderia ser mensurada pelo afluxo de capitais direcionados ao Brasil, em 1974, como

ressalta João Paulo dos Reis Velloso: "O Brasil está recebendo nos últimos anos, inclusive 1974, um ingresso de investimentos de ordem de 1 bilhão de dólares por ano" (Velloso, 1975, p. 10).

Exatamente na mesma linha, Eugênio Gudin¹⁹ destaca que

Mas tendo a economia brasileira conseguido em 1973 um superávit no balanço total de pagamentos de 2,3 bilhões de dólares, o que elevou o nível de nossas reservas externas a 6,4 bilhões, isso nos situa como o sétimo país do mundo em liquidez internacional. E é por isso que desfrutamos, no Exterior, de uma confiança de que poucos países compartilham. Com tranqüilidade política e hábil administração econômica, podemos manter a aspiração a uma taxa de crescimento do PNB da ordem de 10% ao ano. (Gudin, 1974, p. 6).

A credibilidade internacional era explicada, principalmente, pela racionalidade técnica na condução da política pelo regime militar, que resultava em uma estabilidade política e social do sistema. Além disto, do ponto de vista econômico, pela existência de mecanismos neutralizadores da inflação. Assim, o Brasil encontrava-se em uma "(...) posição invejável diante dos outros países que não dispõem dos nossos neutralizadores das distorções inflacionárias: a correção monetária e a taxa flexível de câmbio" (Simonsen, 1974, p. 12).

É fato que o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico do país dependia exatamente desta credibilidade internacional, que garantia a entrada de recursos necessária para financiar os projetos do II PND, uma vez que a poupança interna era incapaz de financiar um plano de tal envergadura. No entanto, isto não é visto como um problema, uma vez que, em razão das lucrativas oportunidades de investimento que se colocavam com o II PND, a obtenção de poupança não seria uma restrição ao crescimento, mas um verdadeiro "mar de prosperidade", sendo evidente nesta avaliação a influência de Ragnar Nurkse.

Eugênio Gudin, embora escrevendo em momento anterior, descreve bem a lógica implícita neste modelo de financiamento.

¹⁹ Artigos publicados por Eugênio Gudin revelam que este economista, apesar de ser considerado um dos grandes economistas liberais brasileiros, também endossou a estratégia econômica adotada pelo governo, em especial em relação ao discurso proferido por Mário Henrique Simonsen, que, como visto, defendia publicamente a estratégia II PND.

O problema essencial, descreve Nurkse (Problemas de Formação de Capital nos Países Subdesenvolvidos), não consiste em extrair bens de capital do comércio exterior e sim de extrair mais poupança da renda nacional. Uma vez que não haja desperdício, isto é, uma vez que o capital estrangeiro seja produtivamente aplicado (não para construir Brasília, por exemplo), nunca haverá dificuldade em satisfazer anualmente os pagamentos das divisas. (Gudin, 1971, pp. 194-195).

Assim, o capital estrangeiro é percebido como uma ferramenta fundamental ao financiamento do plano, ao mesmo tempo em que sua própria implementação garantiria as oportunidades lucrativas de investimento que atrairiam o capital externo ao país²⁰.

6.1 *O tripé — capital estatal, capital privado nacional e capital privado externo*

O fortalecimento do capital privado nacional foi sem dúvida um dos grandes objetivos do II PND. Ocorre que, em virtude da magnitude dos investimentos projetados para o II PND, a avaliação dos implementadores do plano é de que o empresariado nacional seria incapaz de realizá-los independentemente de fontes adicionais de recursos. Assim, foi estruturado um esquema de investimento para que os audaciosos projetos pudessem ser viabilizados com a participação conjunta

²⁰ Um dos maiores defensores da importância do capital externo para o desenvolvimento econômico é, sem dúvida, Delfim Netto; muito embora seu artigo seja anterior à implementação do II PND, vale destacar sua conclusão geral: *Assim, investimentos quando feitos por empresários nacionais obrigam a sociedade a poupar, reduzindo o consumo. Por outro lado, quando realizado por empresário estrangeiro, a sociedade realiza o investimento e ainda não precisou se abster de consumo, uma vez que o investimento foi feito com poupança externa. Finalmente, conclui que (...) quando, portanto o objetivo é maximizar a taxa de desenvolvimento com menor redução possível de consumo presente, a utilização de capital estrangeiro se qualifica como um recurso viável. (...) Se o objetivo é maximizar a taxa de desenvolvimento com maior sacrifício social possível, não existe razão para utilizar o capital estrangeiro; se o objetivo é manter o status quo da economia, seria tolice pensar nele; se o objetivo é realizar o desenvolvimento socializando os meios de produção, a sua utilidade só deve ser reconhecida depois que os socialistas estiverem no poder; se o capital é abundante e se as poupanças são tantas que não temos como utilizá-las, devemos excomungá-lo (o capital estrangeiro). O que não é possível, entretanto, é pretender com honestidade, maximizar a taxa de desenvolvimento com menor custo social presente e, simultaneamente, ignorar as possibilidades de importação de poupanças externas. Ou melhor, é possível, mas pouco prático e ainda menos inteligente* (Delfim Netto, 1970a, p. 19, grifos no original).

do capital privado nacional, capital estatal e capital privado externo. Tripé capital estatal, capital privado nacional, capital estrangeiro, pois "A execução de um plano desse porte requer, certamente, a colaboração de capitais privados nacionais, capitais estatais e capitais estrangeiros" (Simonsen, 1975b, p. 23).

Havia, no II PND, a preocupação de que a participação destes três agentes fosse relativamente equilibrada e, sempre que possível, o capital privado nacional fosse privilegiado de forma a fortalecer a indústria nacional. Quanto às "(...) condições econômicas: que haja relativo equilíbrio no tripé - empresa privada nacional, empresa governamental, empresa estrangeira" (Velloso, 1978, p. 185).

Caso a participação do capital estatal fosse relativamente maior, haveria o risco de estatização da economia, enquanto a maior participação do capital externo representaria um risco ao desenvolvimento econômico e à segurança nacional, uma vez que o controle de indústrias estratégicas do ponto de vista político-econômico estaria nas mãos do capital externo.

Desta forma, o esquema de financiamento por meio da participação do tripé capital estatal-capital privado nacional-capital externo garantiria a viabilidade dos projetos do II PND e, ao mesmo tempo, a participação e o fortalecimento do capital privado nacional, todos eles elementos considerados decisivos para a autonomização do crescimento econômico brasileiro.

7. Avaliação dos primeiros resultados da implementação do II PND

Pelo exposto, é certo que a proposta contida no II PND não se resume a uma resposta à crise de energia. Na realidade, segundo seus defensores, o plano buscava manter as taxas de crescimento interno ao mesmo tempo em que almejava completar o processo de substituição de matérias-primas e indústria de base e fortalecer a indústria privada nacional. Estes últimos objetivos só poderiam ser alcançados a médio e longo prazo; no curto prazo, por sua vez, a expectativa era de que os investimentos e a suposta euforia em relação às oportunidades que seriam geradas pelo II PND garantiriam a entrada de capitais externos necessários ao financiamento do plano, bem como a manutenção de elevadas taxas de crescimento.

As avaliações da adoção da estratégia, desta forma, não se resumem à capacidade ou não de superação do problema energético, tampouco do

desequilíbrio do balanço de pagamentos no curto prazo. Segundo os defensores do plano, deve ser considerado que a implementação do plano garantiu a obtenção de elevadas taxas de crescimento, embora menores que os indicadores inicialmente propostos, mas é certo que elas foram significativamente maiores que as que seriam obtidas caso o plano não tivesse sido implementado, e maiores ainda, caso o governo decidisse adotar uma política recessiva frente à crise externa.

Em 1978, Roberto Campos destaca que a implementação do II PND havia garantido, além da expansão do nível de emprego acima da taxa de natalidade e, conseqüentemente, um significativo ganho social para o país, a diversificação da produção industrial brasileira. "A primeira vantagem foi a de evitar uma grande crise de desemprego, a qual teria constituído um desastre social num país com rápido aumento da população. A segunda foi a diversificação da produção" (Campos, 1978, p. 4).

Em outras palavras, "A decisão pelo crescimento fez com que a expansão do número de brasileiros empregados no período 74-77 fosse de 16,5% (dobro da taxa de crescimento da população nesse período). O país passou a deter o 10º PNB, estar entre a 12ª e 13ª potências industriais e ser o 2º maior exportador de produtos agrícolas" (Campos, 1978, pp. 6-7), ficando claros, portanto, os diversos dividendos obtidos com a adoção da estratégia II PND.

Mário Henrique Simonsen, da mesma forma, afirma, já em 1977, que o II PND teria realizado:

A melhoria progressiva do balanço de pagamentos, com a exibição de um superávit comercial no primeiro semestre de 1977, mostra o acerto dessa estratégia, que livrou o País da maior ameaça que sobre nós pairou após a crise do petróleo: a do impasse nas contas externas (Simonsen, 1977, p.10).

Assim, as primeiras avaliações da estratégia são de que os resultados positivos foram, principalmente, o de aumentar o nível de emprego, ampliar a diversificação da produção e ter um impacto positivo sobre a balança comercial.

7.1 Mudança da estratégia II PND em 1977

"O interlúdio do desaquecimento"

No entanto, em meados de 1976, mais visível a partir de 1977, a acentuação dos desequilíbrios do balanço de pagamentos alterou sensi-

velmente todo o discurso oficial, sendo que, a partir deste ano, o governo é obrigado a rever os projetos de investimentos, reduzindo-os significativamente. Em declaração aos jornalistas, em dezembro de 1976, Geisel ressalta que "Os investimentos públicos previstos pelo II PND para 1977 teriam que ser reduzidos em 25% para evitar a escalada da inflação (estacionada em torno de 40%) e da dívida externa (cerca de 31 bilhões de dólares) para controlar o déficit do balanço de pagamento" (Geisel, citado em DHBB, s.d.).

Assim, a partir de 1977, a acentuação dos desequilíbrios do balanço de pagamentos alterou sensivelmente todo o discurso oficial. João Paulo dos Reis Velloso chega a ressaltar que

no período 1966/73, a participação da poupança externa no investimento realizado no País (formação bruta da capital fixo) sempre esteve abaixo de 10%. A média, para o período, foi de 6%. Após a crise de petróleo, como é sabido, houve um salto na participação da poupança externa, pelo grande déficit em conta corrente no balanço de pagamentos. Está-se procurando trazer de volta tal participação a níveis normais, abaixo de 10% (Velloso, 1978, p. 100).

Deste modo, os programas integrantes do II PND sofreram atrasos que postergaram a conclusão de suas metas. Principalmente pela acentuação do processo inflacionário e pelo desequilíbrio do balanço de pagamentos:

Essas duas restrições forçaram um ajustamento da estratégia econômica para 1977. Aplicaram-se políticas monetária e fiscal restritivas e foi planejado um 'desaquecimento' da atividade econômica no intuito de amainar a inflação e diminuir o déficit no balanço externo (Campos, 1978, pp. 4-5).

Interessante notar que estes resultados, segundo destaca Roberto Campos, eram facilmente previsíveis e conhecidos dos formuladores e dos implementadores do II PND. "É claro que tal estratégia requer a aceitação de pressões inflacionárias adicionais no decorrer do período de ajustamento, assim como um aumento da dívida externa, a fim de financiar uma expansão econômica continuada" (Campos, 1978, p. 4).

Os resultados desfavoráveis, bastante previsíveis, foram um aumento agudo na inflação, a qual em 1976 chegou a cerca de 46% - nível claramente inaceitável — e uma excessiva dependência de fi-

nanciamentos externos, que representaram parte substancial do investimento bruto durante o mesmo ano (Campos, 1978, p. 4).

Ocorre que, naquele momento, tais desequilíbrios se haviam tornado excessivamente elevados e claramente explosivos, o que fez com que fosse necessário rever os indicadores e os projetos inicialmente delineados no II PND.

(...) conferência pronunciada na Escola de Guerra Naval, Simonsen disse: 'O problema fundamental está em que um déficit em conta corrente de 7,0 bilhões de dólares pode ser tolerado em um ano de transição, mas não em anos consecutivos. Toda a política econômica dos próximos anos terá que se condicionar à redução desse déficit a sua configuração normal (...) (Simonsen, citado em Gudin, 1975, p. 235).

Ou seja, no momento em que os desequilíbrios do balanço de pagamentos e das pressões inflacionárias se tornaram claramente insustentáveis, houve a necessidade de se rever as metas do II PND.

7.2 Plano sem metas e a flexibilidade do II PND

Já em 1978, quando responde a uma das principais críticas feitas ao plano, naquele momento, a de que o II PND seria um plano sem metas, João Paulo dos Reis Velloso ressalta que este fato longe de ser uma falha, na verdade, consistia em uma grande vantagem, na medida em que garantiria a maior flexibilidade do plano, fundamental, segundo sua visão, quando se considerava a elevada instabilidade econômica vivida naquele momento. Assim, "plano sem metas — aumentar a flexibilidade e poder ser revisto ano a ano, justificativa é que sua implementação se dá em um ambiente de grande incerteza" (Velloso, 1978, p. 120).

Em função disto, apesar das elevadas taxas projetadas para a economia brasileira no plano, elas não passavam de indicadores que poderiam ser revistos, caso as condições macroeconômicas mudassem.

A forma prática de obter essa flexibilidade nos aspectos quantitativos do PND, que até hoje ainda surpreende alguns setores de opinião, foi, de um lado apresentar apenas 'indicadores econômicos e sociais' ou 'perspectivas', aliás condicionadas, explicitamente, a que

se 'possa dispor de um mínimo de normalidade na situação internacional'. (...) de outro lado, estabelecer a norma interna de Governo, de que o programa de investimentos, assim como, em geral toda a parte quantitativa, teria de ser revista ano a ano. E assim se tem feito, para preservar o essencial do Plano, isto é, as suas prioridades, a estratégia já definida (Velloso, 1978, p. 120).

Neste ponto, João Paulo dos Reis Velloso chega a afirmar que tal flexibilidade faria parte de uma "estratégia de desaceleração progressiva", contida no próprio II PND. "Evidentemente, tal flexibilidade só se justificava para ser fiel ao fundamento no PND, isto é, à estratégia de desaceleração progressiva, montada para fazer as reformas estruturais de que a economia necessitava" (Velloso, 1978, p. 121).

Em passagem seguinte, o autor define o que seria este conceito de "estratégia de desaceleração progressiva", atribuída ao II PND.

A necessidade de ir desacelerando a economia de forma gradual foi uma das razões básicas de se ter decidido trabalhar através de simples indicadores, que não constituem compromisso de Governo, ao invés do método tradicional de metas globais e setoriais. O outro motivo, obviamente, foi a incerteza e desarrumação do quadro mundial, determinando, antes de tudo, a necessidade de dispor de flexibilidade, para quaisquer correções de curso (Velloso, 1978, p. 127).

Sendo, assim, é possível concluir que o discurso oficial, excessivamente otimista quando da implantação do II PND "Brasil-Potência", sofreu sérias modificações, quando as previsões otimistas em relação aos resultados de curtíssimo prazo não se concretizaram e quando as pressões inflacionárias e do balanço de pagamentos se tornaram excessivamente elevadas.

8. Conclusões

As constatações feitas anteriormente deixam claro que a decisão de implementar o II PND em condições macroeconômicas tão adversas obrigou os economistas defensores da estratégia a tentar justificar sua racionalidade econômica, muito embora, em nenhum momento, o plano tenha sido submetido à apreciação da sociedade. Pelo contrário, como visto, o plano foi simplesmente apresentado para a sociedade.

Interessante notar que a defesa da racionalidade econômica de sua

implementação vem de economistas com diferentes orientações teóricas. Podem-se considerar duas hipóteses complementares para explicar este fato. Primeiro, que a fidelidade ao regime autoritário e ao General Geisel não permitia posições críticas públicas. Segundo, que não havia, naquele momento, delineado um projeto alternativo para a mudança estrutural, proposta no II PND.

Isto explicaria a existência de uma defesa pública do II PND, realizada por Mário Henrique Simonsen. Não obstante, existem indícios de que havia uma controvérsia entre Mário Henrique Simonsen ("não leio ficção") e João Paulo dos Reis Velloso e que a decisão de implementar o II PND teria demonstrado a vitória da Seplan sobre o Ministério da Fazenda (Carneiro, 1990) — foram encontrados artigos em que Simonsen defende a estratégia desenvolvimentista adotada pelo governo; mesmo diante de um quadro de grave instabilidade econômica, com fortes pressões inflacionárias e desequilíbrios do balanço de pagamentos, há momentos em que defende a adoção de uma política "não recessiva".

É certo que esta defesa pública do plano provavelmente está relacionada ao fato de que Simonsen fazia parte da equipe econômica no momento em que o II PND foi implementado. De qualquer forma, o resultado da pesquisa demonstra que, pelo menos publicamente, ele defendia a inexistência de contradições entre o II PND e a necessidade de ajuste das contas externas e controle das pressões inflacionárias. Tanto assim que, como visto, em artigo escrito já em 1977, chega a afirmar concretamente que o II PND tinha sido uma estratégia acertada e que os ajustes de contenção de demanda não significavam tampouco o abandono do plano.

A posição defendida por Velloso, por sua vez, é bastante consistente com a visão de que teria sido o verdadeiro "pai" do II PND. Há a defesa da necessidade de uma mudança estrutural da economia, especialmente com o tripé capital estatal-capital privado nacional-capital estrangeiro. Defende, enfaticamente, o ritmo de implementação, justificando-o pela necessidade de crescimento acelerado do país. No entanto, no momento em que os desequilíbrios macroeconômicos se tornam excessivos, justifica a redução do ritmo dos investimentos, afirmando que o plano não tinha metas, apenas indicadores, que poderiam ser revistos a qualquer momento, a depender, principalmente, da evolução do déficit no balanço de pagamentos.

Por fim, a posição defendida por Roberto Campos - muito embora não seja novidade, pois o próprio autor admite que, ao longo de sua

produção acadêmica, mudou radicalmente suas crenças — é a apologia que, mais tarde, ele, um conhecido economista liberal, faz das vantagens do regime político fechado, conduzido pela tecnocracia-desenvolvimentista, para a implementação de um plano altamente intervencionista e estatizante, posição que, naquele momento, defendia, principalmente para países subdesenvolvidos com fortes demandas sociais, como era o Brasil à época da implementação do II PND e que, provavelmente, estava relacionada ao fato de que ele também estava ligado ao governo militar.

9. Bibliografia

- AGUIRRE, Basília M. e SADDI, Fabiana C. (1997) "Uma alternativa de interpretação do II PND". *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, v. 17, n° 4, pp. 78-98, out-nov.
- BARROS DE CASTRO, A. e PIRES DE SOUZA, F. (1985) *A Economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.12-95 (Estudos Brasileiros, v. 91).
- BIELSCHOWSKY, Ricardo, (1997) "Ideologia e desenvolvimento: Brasil, 1930-1964". In LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos*. Petrópolis: Vozes, pp. 71-106.
- BIRDEMAN, C; COZAC, L.F. e REGO, J.M. (1996) *Conversas com economistas brasileiros*. T ed., São Paulo: Editora 34, pp. 10-13.
- BRASIL, (1974) *II plano nacional de desenvolvimento - II PND: Lei nº 6.151, de 4 dezembro de 1974*. D.O.U. de 6 de dezembro de 1974, 149 pp.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos, (1997) "Interpretações sobre o Brasil". In LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos*. Petrópolis: Vozes, pp. 17-69.
- CAMPOS, R. (1972) "Desenvolvimento econômico e político da América Latina: uma difícil opção". *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 26, nº 4, pp. 45-56.
- (1976a) "Arrancada e colapso: a peripécia dos países em desenvolvimento". In CAMPOS, R. e SIMONSEN, M. H. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, cap. 2, pp. 23-38.
- (1976b) "Atitudes Político-sociais e sua influência no Modelo Brasileiro". In CAMPOS, R. e SIMONSEN, M. H. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, cap. 3, pp. 39-46.
- (1976c) "A experiência Brasileira de Planejamento", In CAMPOS, R. e SIMONSEN, M. H. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio, cap. 4, pp. 47-78.
- (1978) "A Transformação Estrutural". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 35, nº 262, pp. 1-12, jul-ago.

- _____. (19%) "Entrevista". In BIRDEMAN, C; COZAC, L.F. e REGO, J.M. (Orgs.). *Conversas com economistas brasileiros*. 2ª ed., São Paulo: Editora 34, pp. 31-60.
- 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, cap. 11.
- CHACEL, Julian Magalhães. Mário. fgv.br/epge/hoine/MestradoeDoutorado/prof/simonsen-05.cfm - visitado em 10 de setembro 2003
- COUTINHO, Luciano. (1981) "Inflexões e crise da política econômica: 1974-1980". *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 1, n° 1, pp. 77-100, jan.-mar.
- DELFIN NETO, Antonio. (1970a) "A lógica do desenvolvimento". *Digesto Econômico*. São Paulo, n° 213, pp. 18-21, maio-jun.
- DHBB. Verbete temático GEISEL. cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/2304_1.asp visitado em 20/09/2003 (Dicionário-Histórico-Biográfico Brasileiro).
- FAUSTO, Boris. (1994) "Regimes autoritários do século XX". In _____. *História do Brasil*. São Paulo, Edusp, 656 pp.
- GASPARI, Elio (2001) "O homem que não lia ficção" jbonline.terra.com.br/jb/papel/economia/2001/11/09joreco20011109006.html - visitado em 29/08/2003.
- GREMAUD, Amaury Patrick e PIRES, Júlio Manuel. (1999a) "Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1970-1974)". In KON Anita (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, pp. 41-66 (Debates Economia n° 277).
- GREMAUD, Amaury Patrick e PIRES, Júlio Manuel. (1999b) "II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979)". In KON Anita (Org.). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, pp. 67-102 (Debates Economia n° 277).
- GUDIN Eugênio. (1974) "O Brasil na atual conjuntura mundial". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 31, n° 239, pp. 5-6, set.-out.
- _____. (1971) "Capitais estrangeiros: política obtusa". In _____. *Reflexões e Comentários (1970-1978)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 194-195.
- _____. (1972) "A distribuição de renda no Brasil". In _____. *Reflexões e Comentários (1970-1978)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 204-205.
- _____. (1975) "A Taxa do Milagre". In _____. *Reflexões e Comentários (1970-1978)*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, pp. 235-236.
- LOUREIRO, Maria Rita. (1997) *Os economistas no governo*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 178 pp.
- MANTEGA, Guido. (1997) "O pensamento econômico brasileiro de 60 a 80: os anos rebeldes". In LOUREIRO, Maria Rita (Org.). *50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento, instituições e depoimentos*. Petrópolis: Vozes, pp. 107-157.
- NURKSE, Ragnar. (1964) "A teoria do comércio internacional e a política de desenvolvimento". In ELLIS, Howard S. (Org.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*, cap. 9, pp. 271-316.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. (1964) "Notas sobre a teoria do grande impulso". In ELLIS, H. S. (Org.). *Desenvolvimento econômico para a América Latina*. Cap. 3, pp. 74-99.

- SIMONSEN, M. H. (1974) "O Brasil e os desafios internacionais". *Digesto Econômico*. São Paulo, n° 239, pp. 7-16, set.-out.
- (1975a) "O exemplo da OPEP". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 32, n° 244, pp. 3-9, jul.-ago.
- (1975b) "O Brasil e os investimentos estrangeiros". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 32, n° 243, pp. 17-24, maio-jun.
- (1976a) "O modelo brasileiro de desenvolvimento". In CAMPOS, R. e SIMONSEN, M.H. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio. Cap. 1.
- (1976b) "Os desafios do desenvolvimento". In CAMPOS, R. e SIMONSEN, M.H. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio. Cap. 8, pp. 175-210.
- (1977) "Regime de austeridade". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 34, n° 239, pp. 9-14, set.-out.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. (1975) "As nações emergentes no mundo moderno". *Digesto Econômico*. São Paulo, v. 32, n° 244, pp. 9-14, jul.-ago.
- (1978) *Brasil: a solução positiva*. São Paulo: Abril-Tec. 238 pp.
- (1998) "A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND". *Revista de Economia Política*. Rio de Janeiro, v. 18, n° 2, pp. 133-147, abr-jun.