



Revista do Corpo Discente do Programa
de Pós-Graduação em História da UFRGS

**ECONOMIA, DISCURSO E PODER:
OS BASTIDORES POLÍTICOS DO SEGUNDO PLANO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO (II PND)**

Gustavo Machado Cavarzan¹

Resumo: O presente trabalho pretende levantar algumas hipóteses acerca de elementos de natureza política que levaram o governo brasileiro a adotar uma estratégia que privilegiasse o crescimento da economia em 1973, quando ocorreu a primeira crise dos preços do petróleo. Para tanto será utilizada uma análise histórica da evolução política do regime militar no Brasil e de algumas de suas instituições, destacando as formas pelas quais o citado contexto logrou influenciar as decisões de política econômica durante o governo Geisel. Verifica-se que o ambiente de abertura política, a retórica militar e as mudanças em curso no cenário das relações internacionais foram determinantes na concepção de um plano econômico que privilegiasse o crescimento do produto interno bruto e do nível de renda.

Palavras-chave: Economia política. Regime Militar. II PND.

1. Crise Externa: O Primeiro Choque do Petróleo

O cenário político-econômico mundial, em 1973, era de alerta geral. Em outubro daquele ano o Estado de Israel seria atacado por Egito e Síria, o que desaguardaria na Guerra do Yom-Kippur, dando origem ao primeiro choque do petróleo.

Mostra-se interessante destacar a notável dependência de petróleo à qual se submeteram os países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A guerra acabaria por desestruturar a indústria do carvão na Europa e no Japão, indústria esta que era a fonte dominante de energia nas duas áreas antes do conflito.

A reestruturação das economias no pós-guerra traduziu-se num rápido crescimento econômico, e o motor deste crescimento passou a funcionar à base de petróleo. “Criou-se, por assim dizer, o *oil way of life*, num mundo em que o petróleo

barato e abundante era o combustível do crescimento rápido”. (VELLOSO, 1986, p. 156).

Como já mencionado, o primeiro choque do petróleo começa a se desenhar no ano de 1973. Em uma tentativa de recuperar territórios perdidos na Guerra dos Seis Dias (1967), os países árabes atacam o Estado de Israel no dia 6 de outubro de 1973, feriado religioso judeu no qual é comemorado o “dia do perdão”, ou Yom Kippur. Tinha início a IV guerra árabe-israelense.

Como forma de retaliação aos EUA, que davam suporte ao Estado de Israel, inclusive com fornecimento de armamentos durante a guerra, os países membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) utilizaram, de forma inédita, a principal arma que possuíam, a saber, o controle sobre o mercado de petróleo. Passado pouco tempo do início da guerra os preços do bem haviam quadruplicado, passando de US\$ 3 o barril para US\$ 12 o barril. (VELLOSO, 1986). Nas palavras de João Paulo dos Reis Velloso (1986, p. 161-162):

A partir do dia 16 de outubro, a guerra alcançou uma nova dimensão, com o uso da arma do petróleo, para, pela primeira vez, fixar unilateralmente o preço, através da OPEP. Já se indicou como isso resultou, em curto período, na elevação do preço do petróleo para US\$ 12 por barril, após o embargo e os cortes na produção.

Os efeitos de tamanha alta nos preços do barril foram tão significativos que chegou a haver uma transferência de renda dos países consumidores para os produtores da *commoditie* da ordem de 2% do PIB dos primeiros, cerca de US\$ 60 bilhões no ano de 1974. (VELLOSO, 1986). A amplitude do acúmulo de divisas por partes dos membros da OPEP pode ainda ser apreciada nas palavras de Heilbroner (1987, p. 325): “Em 1973 e 1974, os exportadores mundiais de petróleo aumentaram seus ganhos de 40 para 120 bilhões de dólares, provavelmente a mais extraordinária mina de toda a história, incluindo até a descoberta de ouro na América pelos espanhóis, no século XVI”.

Prova maior da enorme transferência de renda ocorrida é a reversão da conta corrente dos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) entre os anos de 1973 e 1974. No primeiro ano observava-se um superávit de US\$ 19 bilhões na conta corrente dos países desenvolvidos. Já em 1974 o saldo em transações correntes destas economias foi negativo em US\$ 16,5 bilhões. Por outro

lado, os países da OPEP passaram a ter um superávit de US\$ 62 bilhões em 1974, ante um saldo de US\$ 9 bilhões em 1973. (VELLOSO, 1986).

Nos países em desenvolvimento as dificuldades eram ainda maiores, já que também eram bastante dependentes da importação de petróleo. Não bastassem as dificuldades advindas do choque de preços da *commoditie*, os países do terceiro mundo ainda sofriam com as dificuldades de obter receitas de exportação, pois os países desenvolvidos, que eram tradicionalmente seus mercados consumidores, encontravam-se em um período de recessão. O déficit em transações correntes dos países subdesenvolvidos passou de US\$ 11,5 bilhões em 1973, para US\$ 31 bilhões em 1974 e US\$ 37 bilhões em 1975. (VELLOSO, 1986).

Diante do novo cenário internacional, mostrava-se claro que os países precisariam traçar novas estratégias a fim de atravessar, sem graves sequelas, aquele período conturbado, caracterizado pelo choque dos preços do petróleo.

As possibilidades diante do quadro são complexas, e, portanto, em uma tentativa de simplificar a análise, dividir-se-á em apenas duas as estratégias viáveis, aceitando que as demais opções venham a ser subdivisões destas. A fim de atingir o equilíbrio na conta-corrente do balanço de pagamentos, os países poderiam optar basicamente por dois caminhos: A estratégia de “ajustamento” ou a estratégia de “financiamento”. (CASTRO; SOUZA, 2004).²

O “ajustamento”, também conhecido como ajuste conjuntural, tem como objetivo obter o equilíbrio da conta-corrente do balanço de pagamentos através da adoção de políticas econômicas contracionistas, que lograriam reduzir a demanda agregada e, conseqüentemente, o nível de importações da economia.

Sabe-se que o nível de importações de um país é positivamente relacionado com o nível interno de renda desta economia. Desta forma a queda no nível de renda tem como conseqüência uma redução na demanda por importações e, assim, o desequilíbrio na conta-corrente seria superado mediante a adoção de políticas econômicas recessivas.

O “financiamento”, ou ajuste estrutural da economia, é uma opção que visa a superar a dependência externa do país de forma definitiva através da ampliação da produção interna de bens de capital e da oferta interna de energia, partindo do diagnóstico de que a restrição externa ao crescimento – materializada na forte dependência de importações – mostra-se como a maior fonte de dificuldades de uma economia frente a um choque de preços internacionais.

Ora, um país com produção interna diversificada tem menos a se preocupar com uma elevação de preços externos do que um país altamente dependente da compra de produtos no mercado internacional para atender sua demanda interna. Nas palavras de Hermann (2005a, p. 99), a estratégia de financiamento “visa remover ou atenuar a restrição externa ao crescimento, de forma duradoura, através da substituição de importações e do aumento da capacidade de exportar”.

“Evidentemente, a condição necessária para que se verifique o financiamento é a disponibilidade de recursos no mercado internacional”. (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 28). A condição era satisfeita graças à grande liquidez internacional gerada pelos fluxos de petrodólares. O primeiro choque do petróleo acabou trazendo duas conseqüências distintas e paradoxais para os países periféricos: primeiro, uma forte restrição externa ao crescimento que estava diretamente relacionado à capacidade de importar petróleo e, segundo, a possibilidade de buscar recursos no exterior, já que as receitas de exportação dos membros da OPEP haviam sido direcionadas, em busca de retorno financeiro, aos bancos de países industrializados que repassavam tais recursos aos países emergentes, como o Brasil.

A estratégia adotada no Brasil, materializada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), foi o ajuste estrutural, na medida em que contemplava um programa bastante ambicioso de investimentos e crescimento industrial, notadamente nos setores de bens de capital e insumos básicos, a fim de internalizar tais setores produtivos e reduzir a dependência externa do país.

2. As relações internacionais de poder no Pós-Segunda Guerra e o projeto de desenvolvimento de Geisel

Para entender a estratégia adotada no Brasil diante da crise externa de 1973 é necessário, em um primeiro momento, apreender o contexto internacional e as opções ou oportunidades oferecidas pelo mesmo.

Após a Segunda Guerra Mundial, o objetivo prioritário das sociedades modernas passa a ser o desenvolvimento econômico. Mostra-se necessário analisar não só os determinantes puramente economicistas deste objetivo maior, mas também os fatores políticos do processo de desenvolvimento, notadamente no que tange à situação da América Latina.

As estruturas internacionais de poder não se modificaram ao longo do processo de desenvolvimento latino-americano, o que fez com que tal processo fosse limitado pelas “necessidades de fornecimento de bens e mercadorias determinadas na divisão internacional do trabalho”. (RACY, 1992, p. 16). Isso quer dizer que a industrialização na América Latina havia criado certa modernização na estrutura produtiva de tais países, porém de modo atrelado ou dependente dos interesses das economias desenvolvidas.

No Brasil, no entanto, a situação parecia caminhar num outro sentido. No governo Geisel - ao menos em sua retórica - parece existir a noção dos limites daquele modelo dependente e há uma preocupação em superar tal dependência, como sinaliza a estratégia de incentivo à indústria de equipamentos e de insumos, bem como a intenção de desenvolver o domínio brasileiro em tecnologias de ponta e ampliar a matriz energética do país.

Neste sentido, haveria um salto qualitativo no discurso político de Geisel, ao passo que o mesmo priorizava a inserção brasileira na economia mundial, porém de modo atrelado às metas prioritárias do projeto interno de desenvolvimento – o II PND.

O projeto de desenvolvimento de Geisel pretendia dar continuidade e atingir os estágios finais do processo substitutivo de importações, que estaria se esgotando, pois os investimentos públicos não teriam mecanismos concretos de financiamento, e mais, porque o processo teria atingido uma fase avançada, onde os bens de consumo já haviam sido substituídos e o mercado interno se encontrava contraído.

Nesse ponto, quando só restassem para substituir bens de demanda derivada, os impulsos para o prosseguimento do processo estariam esgotados. Se os bens de capital são utilizados para produzir bens de consumo, e a demanda por estes últimos não dava sinais de expansão, não faria sentido algum seguir instalando novas indústrias de bens de capital. Haveria, então, a necessidade da criação de uma demanda autônoma por máquinas e equipamentos, e a responsabilidade por tal empreitada seria do Estado. (TAVARES, 1975).

Além da realização de investimentos públicos, o governo deveria agir no sentido de redistribuir a renda – a fim de dinamizar o mercado interno – e elevar os esforços de exportação. No chamado “milagre brasileiro” (1967-1973), de fato houve aumento das exportações, porém em setores tradicionais com baixo valor agregado. Isso porque os setores mais dinâmicos da economia estavam nas mãos de multinacionais, que não tinham interesse em competir com suas matrizes no exterior.

Com o choque do petróleo em 1973 e a conseqüente recessão mundial, os esforços de exportação ficaram ainda mais complicados, tornando latente a situação de dependência externa à qual estava submetida a economia brasileira. O projeto de Geisel consistia justamente em superar de forma determinante esta dependência, e a questão que se coloca é que um projeto desta magnitude só seria possível graças às transformações ocorridas no cenário político-econômico internacional do pós-Segunda Guerra até a década de 70. (RACY, 1992).

Com o fim da Segunda Grande Guerra e a reestruturação do poder mundial em torno do conflito ideológico entre Leste-Oeste, cada qual representando um modo de produção diferente – capitalismo ou socialismo – e liderado por uma superpotência – EUA ou URSS – as nações subordinadas a esse jogo de poder passam a tomar atitudes de alinhamento automático em relação a algum dos dois pólos hegemônicos, no que diz respeito à política internacional. No eixo Oeste, por exemplo, as políticas de segurança nacional dos países alinhados com os EUA eram pautadas pela necessidade de conter o avanço comunista.

No Brasil não havia sido diferente. As relações brasileiras com os EUA eram historicamente o eixo central da política externa nativa, o que só veio a se aprofundar com a posição de destaque alcançada pelos norte-americanos após a Segunda Guerra. A posição de alinhamento automático e as conseqüentes ações de “defesa” contra o avanço comunista, por um lado proporcionavam ao Brasil a possibilidade de atingir certo desenvolvimento – através do ingresso de capitais norte-americanos e da absorção de tecnologia – mas por outro obrigavam o país a manter-se passivo diante de vontades alheias a um projeto nacional, “o que significaria a submissão de diversos interesses do Estado brasileiro a interesses americanos”. (RACY, 1992).

A posição de destaque alcançada pelos EUA e o liberalismo econômico pregado no pós-Guerra – materializado em instituições como o GATT³, por exemplo – obviamente favoreciam os norte-americanos, que tinham forte supremacia em relação ao resto do mundo. No entanto, a partir do momento em que Europa e Japão começam a se recuperar da destruição causada pela Guerra, as vantagens econômicas dos EUA começam a se reduzir.

Outro ponto característico do pós-Segunda Guerra foi a criação de uma situação de “tensões entre os pólos hegemônicos da política internacional que levaria, invariavelmente, o mundo a uma guerra de proporções inimagináveis”. (RACY, 1992, p. 52). Diante de tal situação começa a ganhar força, na década de 70, a proposta de

barrar a expansão de políticas belicistas, de tal sorte que os conflitos internacionais sairiam do campo militar para chegar ao campo econômico, principalmente com o advento da recuperação de Japão e Europa, que buscavam cada vez mais sua independência em relação à economia norte-americana, principalmente devido ao “risco de se tornarem novamente teatro de operações de uma eventual e catastrófica guerra entre URSS e EUA”. (RACY, 1992, p. 90).

Esta nova posição das economias européia e japonesa tinha eco no terceiro mundo e, cada vez mais, perdia força a necessidade de um alinhamento automático com EUA ou URSS. Desta forma, o clima de guerra eminente foi sendo substituído pelo discurso da necessidade de cooperação e desenvolvimento das nações.⁴ Reduzidas as chances de uma nova guerra de proporções mundiais, aumentavam as possibilidades de que as políticas nacionais, mesmo nos países subdesenvolvidos, fossem pautadas por seus próprios interesses e não mais pela disputa internacional entre capitalismo e comunismo.

À medida que se tem em conta que a política de alinhamento automático dos países periféricos em relação aos EUA no pós-Guerra se devia, principalmente, à crença de que, com o fortalecimento do bloco ocidental, a situação de subdesenvolvimento fosse sendo dizimada, e que isto não ocorreu na prática, é de fácil percepção que o alinhamento automático passaria a ser insustentável.

O renascimento de novas potências e a expansão de um sistema financeiro internacional privado reduzem a dependência mundial em relação aos EUA, à medida que nações subdesenvolvidas podem buscar novos mercados consumidores e novas fontes de capital para seus projetos de desenvolvimento.

A grande questão é que a posição hegemônica norte-americana criava uma série de dificuldades para a expansão da produção e do comércio das nações. Neste contexto ganham força as ideias de coexistência pacífica e substituição da bipolaridade pela multipolaridade.

A política externa brasileira após a II Grande Guerra, portanto, refletiria o desenvolvimento das relações internacionais, de maneira que no imediato pós-Guerra incorporaria os elementos da bipolaridade rígida, e a partir da multilateralização passaria a considerar alternativas de ação baseadas nos propósitos exclusivos do Estado, de consecução de um projeto de caráter eminentemente nacional. (RACY, 1992, p. 92).

O Brasil se insere neste novo contexto através de tentativas de exercer uma liderança entre os países subdesenvolvidos e ao mesmo tempo se livrar da tutela dos

EUA, a fim de atingir novas possibilidades de relações econômicas internacionais, ou seja, se aproximar de outros países que seriam ao mesmo tempo mercado consumidor para produtos brasileiros e fornecedores de capital e tecnologia para a economia brasileira.

Sintetizando, pode-se dizer que enquanto a economia norte-americana obteve posição hegemônica no cenário político-econômico mundial e enquanto o clima de “Guerra Fria” ditou as estratégias dos diversos países, a política brasileira foi de certa forma passiva e dependente daquele cenário. No entanto, à medida que outras nações (Japão e Europa, notadamente) ganham importância econômica nas relações internacionais e novas possibilidades de obtenção de recursos e de parcerias comerciais se abrem, o projeto de superar de forma definitiva o subdesenvolvimento ganha suporte e a política externa brasileira passa a ser pautada por um pragmatismo, ou seja, passa a ser ditada pela necessidade de obter capital para dar continuidade ao processo de desenvolvimento.

Depreende-se, então, que o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) encontra o pano de fundo essencial para sua plena execução a partir do momento em que o cenário externo fornece os subsídios necessários à formação de um projeto de caráter nacional e voltado aos interesses internos da nação, e não mais determinado por um cenário de alinhamento automático às demandas norte-americanas em função de uma guerra ideológica entre Leste e Oeste.

3. A resposta brasileira: o II PND

Passemos nesse ponto à discussão específica do que consistiu a resposta brasileira à crise dos preços do petróleo. O General Ernesto Geisel assume a presidência do Brasil em março de 1974, e sua equipe econômica é formada, principalmente, por Mário Henrique Simonsen e João Paulo dos Reis Velloso, ministros da Fazenda e do Planejamento, respectivamente.

Chegou a existir um debate entre o Ministério da Fazenda, favorável a uma política decisiva de combate à inflação, e o Ministério do Planejamento, alinhado ao ajuste não recessivo. No entanto, João Paulo dos Reis Velloso influenciou de forma definitiva a estratégia a ser adotada pelo Brasil. (CARNEIRO, 2003). Os principais problemas a serem combatidos na década de 70 foram definidos como sendo a deficiência no setor de bens de capital, no setor de insumos básicos, no setor alimentício

e a forte dependência de importação de petróleo, o que levaria a economia a um grave desequilíbrio externo. (SERRA, 1982).

Diante deste diagnóstico, o II PND seria a medicação indicada. Tratava-se de um plano ousado, na medida em que pretendia dar continuidade ao vigoroso crescimento da economia brasileira justamente quando esta “esgotara a fase expansiva iniciada em 1967 e a economia mundial entrava em sua mais severa recessão desde os anos 30”.(SERRA, 1982, p. 118).

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) virou lei (nº 6151) em 4 de dezembro de 1974. Consistia na opção pela continuidade do Processo de Substituição de Importações e, portanto, pelo ajuste estrutural da economia. Tal opção só era possível devido à existência de grande liquidez internacional, decorrente dos fluxos de petrodólares. Os investimentos previstos no II PND seriam financiados através, principalmente, do aumento da dívida externa. (GREMAUD; PIRES, 1999). Acreditava-se que aquela era uma grande oportunidade para o Brasil alcançar o pleno desenvolvimento. O II PND surgia com o desafio de resolver uma relação contraditória entre a estrutura produtiva defasada e a falta de divisas. Os grandes objetivos e instrumentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento foram sintetizados por José Serra (1982):

- a) Crescimento de 10% ao ano do PIB (Produto Interno Bruto), 12% ao ano do produto industrial, 7% ao ano da agricultura e aumento de 2,5 vezes do *quantum* de exportações, entre 1974 e 1979.
- b) Substituição de importações nos setores de bens de capital e insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos.
- c) Desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas – notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço.
- d) Grande elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica.
- e) Desenvolvimento do transporte ferroviário e do sistema de telecomunicações, além da realização de programas de eletrificação rural, irrigação, construção de armazéns e centrais de abastecimento.

Para atingir tais objetivos o governo pretendia captar poupança no exterior, incentivar a entrada de investimentos estrangeiros no país, transferir poupança privada

para os projetos do plano, direcionar a poupança compulsória (PIS-PASEP) para o BNDE que utilizaria os recursos para financiar a produção de bens de capital. O CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) seria utilizado para estimular importações de máquinas e equipamentos, através de isenções relacionadas a tais atividades. (SERRA, 1982).

Ressalta-se no II PND a grande importância das empresas estatais, dentre as quais se destacam Eletrobrás, Petrobrás, Siderbrás e Embratel, que atuavam principalmente em áreas prioritárias, como infra-estrutura, por exemplo. Além disso, as estatais ainda criavam demanda para os projetos do setor privado. (GREMAUD; PIRES, 1999).

Há, no II PND, grande ênfase, ao menos retórica, na questão da concentração de renda. O governo faz críticas ao modelo adotado nos últimos planos econômicos, nos quais é feito o discurso de que seria necessário primeiro crescer para depois distribuir a renda – “a teoria do bolo”. No Governo Geisel pretendia-se obter crescimento econômico e distribuição de renda, simultaneamente. (GREMAUD; PIRES, 1999).

O II PND ainda apresenta outras novidades em relação aos planos que o precederam: destaca-se a estratégia de desconcentração industrial, através da divisão regional dos investimentos. E mais, pela primeira vez surge a proposta de ampliação do desenvolvimento científico nacional. (GREMAUD; PIRES, 1999).

O II PND foi alvo de inúmeros debates e discussões por parte de diversos economistas e historiadores econômicos. Dentre estes, destacam-se alguns trabalhos e interpretações clássicas acerca do plano, que serão brevemente analisadas no próximo item deste trabalho.

4. Algumas visões acerca do II PND

Carlos Lessa (1998) parte do pressuposto de que o diagnóstico que deu origem ao II PND estava correto, ou seja, o Brasil realmente sofria de carência nos setores de bens de capital e insumos básicos.⁵ No entanto, o autor vê uma série de obstáculos e dificuldades para a implementação de um programa tão ousado quanto o II PND.

Em primeiro lugar uma característica inerente às economias capitalistas é seu caráter cíclico. A economia brasileira vinha de uma fase de forte expansão decorrente do milagre econômico e seria natural e quase inevitável que a fase subsequente fosse de desaceleração, o que impediria que as metas ambiciosas de crescimento do II PND

fossem cumpridas. Outra dificuldade consistia na retração do comércio mundial observada a partir de 1973, aprofundada com o choque do petróleo, o que leva Lessa (1998) a concluir que o quadro internacional também era muito pouco favorável à execução do plano.

Outro obstáculo importante apontado por Lessa consiste no enorme conflito de interesses que o plano poderia gerar. O II PND apontava para algumas mudanças de prioridade que poderiam se materializar em perda do apoio político necessário ao sucesso da estratégia. Dentre estas mudanças de prioridades destaca-se a ênfase dada aos investimentos nos setores de bens de capital e insumos básicos em detrimento do setor de bens de consumo duráveis e a divisão espacial dos investimentos. Diante de tantas barreiras, Lessa (1998) conclui que já em 1976 o II PND haveria perdido o fôlego e fracassado em suas principais metas.

Uma questão fundamental na análise do II PND e suas limitações consiste no modo como o plano foi financiado. Naquele período o Estado brasileiro assume um esforço de investimentos muito superior à sua capacidade de arrecadação fiscal, o que se traduziu em um endividamento público de alto risco (GOLDENSTEIN, 1994), com elevação da parcela de dívida contratada a juros flutuantes e prazos de pagamento mais curtos. (CARNEIRO, 2002).

De acordo com Lídia Goldenstein, o desenvolvimento da economia brasileira a partir dos anos 50 teria se apoiado em um “padrão de financiamento”⁶ extremamente dependente do capital externo e do capital público e sem a criação de uma estrutura privada de financiamento de longo prazo. De acordo com a autora, o II PND não foi capaz de romper com este padrão, mas, pelo contrário, aprofundou a dependência do país com relação aos capitais externos e a deterioração da situação financeira do Estado. A ruptura do padrão de financiamento se dá quando, na década de 1980, o canal externo de financiamento é fechado e o endividamento público leva a falência do Estado. (GOLDENSTEIN, 1994).

Segundo Davidoff Cruz (1994), a inexistência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo na economia brasileira se deve às dificuldades em estabelecer ativos financeiros de longo prazo em economias inflacionárias e a uma tradicional recusa do capital bancário brasileiro em participar de atividades de risco. O autor ainda define um aspecto importante do endividamento externo brasileiro na década de 1970, qual seja, a estatização da dívida externa. (CRUZ, 1982). Este processo decorreu da incapacidade de autofinanciamento das empresas estatais devido ao

rebaixamento de preços público visando o controle inflacionário e da reserva dos recursos financeiros internos ao setor privado, o que obrigou as estatais a buscarem recursos no exterior. A participação do setor público na dívida externa passa de 50% em 1974 para 69% em 1980. (CARNEIRO, 2002, p. 93).

Adroaldo Moura da Silva (1979) destaca a deterioração da situação financeira do Estado, decorrente da coexistência na economia brasileira de contratos em termos nominais e reais, que faria com que o sistema público de intermediação financeira operasse com um *spread* negativo. Este processo seria conseqüência da diferença entre a remuneração dos recursos da poupança compulsória (PIS/PASEP) administrada pelo BNDE e as linhas de crédito subsidiadas concedidas por esta instituição.

Ricardo Carneiro critica alguns aspectos da estratégia adotada no II PND, enfatizando que a maioria dos investimentos realizados durante o plano não foi seguida por um esforço de controle ou absorção de tecnologia e, portanto, nada garantia que os novos setores conseguiriam reproduzir-se automaticamente após sua montagem. Isso seria especialmente válido para a indústria de bens de capital, que necessitava de controle de tecnologia e grande escala de produção. Por isso, para o autor, os esforços de investimento em setores de energia e bens intermediários tiveram maior sucesso do que no setor de bens de capital. (CARNEIRO, 2002).

O clássico trabalho de Antonio Barros de Castro e de Francisco Eduardo Pires de Souza (2004) traz à tona uma visão bem mais otimista acerca dos resultados do II PND.

O fim dos anos 1970 e o início dos 1980 havia sido um período conturbado por uma série de choques externos que contribuíram para deteriorar a situação econômica do Brasil – principalmente devido à retração do comércio internacional e da elevação do volume pago em forma de serviço da dívida externa.⁷ Com o segundo choque do petróleo as importações brasileiras de combustíveis líquidos passam de US\$ 4 bilhões para US\$ 10 bilhões entre 1980 e 1982. O posterior choque das taxas internacionais de juros fez com que o montante de juros líquidos pagos ao exterior saltasse de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 9,2 bilhões entre 1978 e 1981. (CASTRO; SOUZA, 2004).

Além dos supracitados choques externos, a dificuldade em obter receitas de exportação em um período de retração da atividade econômica mundial e o colapso do sistema financeiro internacional, que tornou inviável a obtenção de crédito fácil, como ocorrera na década de 1970, tornavam as dificuldades ainda maiores. Apesar da conjuntura adversa, a economia nativa parece começar a se recuperar entre 1983 e 1984,

pelo menos no tocante às contas externas. A hipótese de Castro e Souza é que os investimentos realizados na estrutura produtiva do Brasil no âmbito do II PND, e maturados apenas na década de 1980, tiveram participação fundamental nos resultados positivos observados nas transações correntes do país a partir de 1984.

Em pleno período recessivo, os resultados da marcha forçada começam a surgir sob a forma de uma (surpreendente) melhoria no Balanço de Pagamentos – atribuída, em regra, e equivocadamente, à política econômica dos anos 1980. A retomada do crescimento, sob o impacto dinamizador do saldo comercial, seria o próximo efeito das mudanças direta e indiretamente promovidas pela marcha forçada. (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 8).

Os autores mostram que o equilíbrio das contas externas se deu, principalmente, em função da drástica redução nas importações de bens que haviam recebido grandes investimentos durante o II PND. “Destacadamente, aí se encontram os metais não-ferrosos, os produtos químicos, o papel e a celulose, os fertilizantes e os produtos siderúrgicos: as importações totais deste conjunto de bens caíram 60% entre 1980 e 1983”. (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 24).

Os ganhos de divisas externas obtidos pelo Brasil graças à estratégia de substituição de importações e promoção de exportações em setores prioritários durante o II PND podem ser observados na Tabela 1:

Tabela 1
Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais (US\$ Milhões)

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

Fonte: CASTRO; SOUZA, 2004, p. 59.

Caso o Brasil não pudesse contar, nos idos dos anos 1980, com a economia de dólares proporcionada pelos investimentos do II PND, certamente o equilíbrio das contas externas só seria passível de ser atingido mediante significativa retração da renda interna, a fim de diminuir o nível de importações, o que teria consequências graves para a economia brasileira, como falência de empresas, por exemplo. “Em outras palavras, o ganho de divisas engendrado pelos programas setoriais pode haver sido decisivo para

evitar o colapso da economia”. (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 61). Com estes argumentos Castro e Souza (2004, p. 35) chegam à conclusão de que o II PND, reflexo da “escolha feita em 1974 contém uma alta dose de racionalidade econômica”.

A partir do próximo item deste trabalho, levantar-se-ão algumas hipóteses acerca das motivações de caráter político que levaram o Brasil a adotar a política econômica de “financiamento” frente à crise internacional de preços. Para tanto, será dada especial ênfase numa característica bastante particular do regime militar brasileiro, qual seja, a necessidade de obter, mesmo que aparentemente, relativo grau de legitimidade. Ao contrário do que ocorrera nas ditaduras da Argentina e do Chile, por exemplo, os militares brasileiros tinham certo “incômodo” com o caráter inconstitucional do regime, e procuraram utilizar alguns instrumentos a fim de “institucionalizar” e “legitimar” suas ações. Serão analisados ainda fatores como a forma de abertura política pretendida pelos militares e o discurso oficial do regime ditatorial.

5. Instrumentos de legitimidade do regime militar no Brasil

O primeiro ano do governo militar foi marcado por uma tentativa de aproximação com a UDN por parte dos militares. A UDN era um partido tradicional que havia feito forte oposição a Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart. Thomas Skidmore (1998) destaca que essa aproximação deriva de uma necessidade de consolidar uma base legal, ou seja, de uma tendência legalista que tinham os militares brasileiros. Boris Fausto (1995, p. 465) segue o mesmo raciocínio e aponta que “embora o poder real se deslocasse para outras esferas e os princípios básicos da democracia fossem violados, o regime quase nunca assumiu expressamente sua feição autoritária”.

No período inicial da ditadura militar a opressão ainda não havia alcançado seu ápice e a imprensa era relativamente livre, o que dava margem para que a política econômica comandada por Roberto Campos e Otávio Bulhões sofresse duras críticas, sendo que as mais comuns apontavam os riscos do desemprego em massa e da queda do nível de atividade econômica implícitos na política anti-inflacionária adotada na época. (SKIDMORE, 1998).

A complacência dos militares moderados diante da crescente oposição ao regime incomodava a linha dura, o que foi agravado pelos resultados das eleições estaduais de

1965. A oposição ganhara as eleições nos estados de Minas Gerais e Guanabara, com o PSD, partido getulista. (FAUSTO, 1995, p. 473).

Diante destes resultados, numa tentativa de acalmar os ânimos da linha dura, Castelo Branco emitiu o AI-2, que extinguiu os partidos políticos, criando um sistema político bipartidário onde a ARENA (Aliança Renovadora Nacional) representaria o governo e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) representaria a oposição.

O ano de 1968 foi marcado por uma série de greves sindicais em Minas Gerais – a fim de protestar contra a queda no nível real dos salários – e passeatas estudantis no Rio de Janeiro, mobilizadas em torno da UNE (União Nacional dos Estudantes). Começam a ganhar força também as guerrilhas armadas em oposição ao regime militar. No entanto os guerrilheiros não lograram obter o apoio popular necessário para abalar de forma determinante as estruturas do regime. Ao contrário, a partir daí a opressão do regime se tornou um tanto mais rigorosa, criando dificuldades enormes de articulação para os opositores dos militares.

Tais manifestações de movimentos sociais contrários ao regime preocupavam a ala mais radical dos militares. “Todos esses fatores eram suficientes para reforçar a linha-dura na sua certeza de que a revolução estava se perdendo e era preciso criar novos instrumentos para acabar com os subversivos”. (FAUSTO, 1995, p. 479). O instrumento criado pelo regime militar a fim de retomar o controle completo da situação foi o Ato Institucional nº 5 (AI-5). O AI-5 garantia ao Presidente do Brasil o poder de fechar o Congresso Nacional, demitir e aposentar funcionários públicos, cancelar direitos políticos e cassar mandatos. “Estabeleceu-se na prática a censura aos meios de comunicação; a tortura passou a fazer parte integrante dos métodos de governo”. (FAUSTO, 1995, p. 480).

A citada necessidade de legitimação dos militares brasileiros foi dificultada pela guinada opressiva à qual se submetera o regime. Os mecanismos de censura, tortura, repressão, bem como os inúmeros casos de exilados políticos, foram fatores de desestabilização do apoio ao regime militar. Nas palavras de Skidmore (1998, p. 247):

Lentamente, as instituições da elite começaram a reagir. A mais bem situada era a Igreja Católica, cujos bispos estavam chocados com os maus tratos dispensados a membros de seu clero. Mesmo bispos conservadores que haviam endossado entusiasticamente o golpe agora denunciavam a tortura. Uma segunda instituição da elite que reagiu, ainda que lentamente, foi a Ordem dos Advogados do Brasil. Os poucos advogados criminalistas que defendiam prisioneiros políticos e sabiam em primeira mão da tortura tentavam, agora, levar seus colegas à ação.

Se no início do regime militar a tentativa de manter uma aparência legítima se materializou na aproximação com um tradicional partido – a UDN – agora isso não seria mais possível. A extinção dos partidos políticos e a ascensão da linha-dura ao poder tornavam inviável que o caráter legalista pretendido pelos arquitetos do regime fosse atingido por meio de fatores de natureza política.

Um paradoxo interessante a ser analisado no período é o fato de que, justamente no momento mais conturbado e repressivo do regime militar, a economia parecia ter um desempenho bastante animador. Delfim Netto havia sido mantido no Ministério da Fazenda e sob seu comando ocorrera o chamado “milagre econômico brasileiro” (1968-1973), período durante o qual a economia brasileira apresentou taxas médias de crescimento da ordem de 11% ao ano, notadamente no setor de bens de consumo duráveis. Além do forte crescimento do PIB, a inflação apresentou trajetória decrescente, ainda que de forma gradual, e se observou uma elevação dos superávits no Balanço de Pagamentos. (HERMANN, 2005b).

Delfim Netto, ao assumir o Ministério da Fazenda, mudou o diagnóstico do processo inflacionário. Segundo Delfim, a inflação não seria causada por excesso de demanda agregada, mas sim por elevação nos custos de produção, de tal sorte que não era preciso comprometer o crescimento econômico para combater a expansão do nível geral de preços. A partir de então, passou-se a adotar uma política monetária expansionista, com os meios de pagamento crescendo 14% e o nível de crédito 17% em termos reais entre 1968 e 1973. Além disso, a existência de grande capacidade ociosa, decorrente do período anterior de fraco nível de atividade econômica, e o aumento dos investimentos públicos, notadamente em infra-estrutura, foram fatores que alimentaram o milagre econômico.

A inflação esteve relativamente sob controle em função da implantação de organismos de controle direto de preços – como a Conep (Comissão Nacional de Estabilização de Preços) e, posteriormente, a CIP (Comissão Interministerial de Preços) – e do arrocho salarial praticado desde os primórdios do governo militar. O bom desempenho das contas externas foi facilitado pelo ingresso de capitais estrangeiros, possibilitado pelas reformas financeiras do governo Castelo Branco.⁸

Na ausência da possibilidade de obter legitimidade no plano puramente político, os instrumentos utilizados pelo regime militar seriam a propaganda governamental aliada aos favoráveis indicadores econômicos. A partir de 1967, “quando o quadro

econômico fora revertido e o projeto Brasil-potência parecia estar encaminhando-se para sua completa efetivação, os índices de crescimento também foram utilizados como forma de legitimar o governo”. (MATHIAS, 1995, p. 53). As propagandas do governo atingiam uma parcela cada vez maior da massa populacional. Com a expansão do crédito, o número de residências urbanas que possuíam aparelhos de TV aumentou significativamente, passando de 9,5%, em 1960, para 40% em 1970. (FAUSTO, 1995).

As notícias transmitidas pelo aparelho de propaganda governamental – vinculado à AERP (Assessoria Especial de Relações Públicas) – passavam a idéia de que o Brasil seria uma futura grande potência, comparável ao Japão, por exemplo. Esses mecanismos de promoção das condições favoráveis da economia do país faziam com que a população vivesse “um dia-a-dia de alguma esperança nesses anos de prosperidade econômica”. (FAUSTO, 1995).

Em 15 de março de 1974, o ex-chefe da Casa Militar no governo Castelo Branco, General Ernesto Geisel, assume a Presidência do Brasil, após eleição indireta no Congresso Nacional. Geisel fazia parte dos “castelistas” ou moderados e indicou para chefe da Casa Militar o General Golbery do Couto e Silva, que teria papel ativo no processo de redemocratização do país. No entanto, a eleição de Geisel não significava, a princípio, que os caminhos de retorno à democracia estavam traçados. Pelo contrário, Geisel havia sido escolhido não por seus supostos ideais liberalizantes, mas sim por “sua capacidade de comando e suas qualidades administrativas”. (FAUSTO, 1995, p. 488).

O discurso do governo era favorável à abertura política do Brasil. Essa abertura seria, no entanto, nas palavras do presidente Geisel “lenta, gradual e segura”. Apesar de a oposição política – representada pelo MDB, principalmente – e de setores ligados à Igreja Católica e aos direitos humanos terem se fortalecido, eles “não eram o termômetro mais sensível a indicar a necessidade de distensão. Esse termômetro se localizava nas relações entre as Forças Armadas e o poder”. (FAUSTO, 1995, p. 490).

A inevitabilidade de uma distensão política era derivada, principalmente, da enorme força que os aparelhos de repressão haviam alcançado no jogo de poder. Esta força era tamanha, que a quebra de hierarquia dentro do comando militar era frequentemente observada. “Um oficial de patente inferior podia controlar informações, decidir da vida e morte de pessoas conforme sua inserção no aparelho repressivo, sem que seu superior na hierarquia militar pudesse contrariá-lo”. (FAUSTO, 1995). De acordo com a lógica dos militares moderados, a solução deste problema seria afastar

cada vez mais a linha dura do poder, reduzir a autonomia dos órgãos de repressão e, finalmente, alcançar a democracia relativa.

O contexto internacional também teve influência no processo de caminhada para a redemocratização, ao passo que as estratégias repressivas dos militares brasileiros vinham sendo sistematicamente criticadas por instituições religiosas, como o Vaticano, e por intelectuais norte-americanos e europeus.

A política econômica do período foi ditada pela crise internacional deflagrada com o primeiro grande choque do petróleo em 1973 e foi materializada no II PND. Como discutido anteriormente, o II PND trazia em sua essência a opção de continuar com o vigoroso crescimento econômico observado no milagre brasileiro nos anos anteriores. Tal opção seguia tanto uma lógica econômica quanto política.

A opção pelo crescimento em 1974, em vez de frear o carro da economia, representou uma decisão baseada em avaliações tanto econômicas quanto políticas. A insistência no crescimento mostrou como era forte a crença nos círculos dirigentes de que o Brasil era um país predestinado a crescer. [...] Por outro lado, a estratégia de distensão política levava o governo a evitar uma orientação econômica recessiva, cujo maior peso recairia sobre a massa assalariada. Se a oposição crescia em condições econômicas favoráveis, que aconteceria caso a economia entrasse em recessão? (FAUSTO, 1995, p. 495-496).

6. O Projeto “distensionista” e o desempenho econômico do regime militar

Em síntese, a distensão política caracteriza-se pela transição de um regime autoritário, pela passagem de um Estado de Exceção a um Estado de Direito. A transição se dá em algumas fases:

A primeira corresponde à substituição ou afrouxamento de algumas regras com vistas a diminuir a repressão e, ao mesmo tempo, restabelecer alguns direitos individuais ou coletivos, como são exemplos a eliminação da censura à imprensa e a instituição do *habeas-corpus*. Uma segunda fase – que pode ou não ser concomitante à primeira – é caracterizada pelo estabelecimento de regras que tornem possível a alternância no poder através da extensão dos direitos de cidadania e de participação política e, fundamentalmente, eleições livres. (MATHIAS, 1995, p. 18).

Uma abertura política pode ser imposta, de forma brusca, pelos opositores do regime autoritário ou pode ser negociada pelas próprias elites dirigentes do regime – no caso brasileiro, os militares. O grau de participação das elites dirigentes no processo de distensão dependerá, fundamentalmente, do “sucesso” obtido pelo regime. Entre os

fatores que definem se um regime é ou não “bem-sucedido”, destacam-se seu grau de institucionalização⁹, o desempenho econômico atingido e as tradições político-culturais do país. (MATHIAS, 1995).

Nesse ponto, mostra-se interessante entender que tipo de distensão política estava por começar naquele momento no Brasil. Ainda que alguns setores da sociedade brasileira – MDB e igreja católica, por exemplo – ganhassem força no discurso contrário ao regime militar, dificilmente se pode aceitar que as pressões da oposição tenham sido fator determinante a dar início ao processo distensionista.

Como destacado anteriormente, a distensão foi fruto, principalmente, de uma relação conflituosa entre as Forças Armadas e o poder, notadamente no que diz respeito à perda de controle sobre os aparelhos de repressão, que passaram a ter cada vez mais autonomia decisória, colocando em risco a pretensa legitimidade do governo militar. Dessa forma, pode-se dizer que a abertura política no Brasil foi planejada e controlada pela elite dirigente. Os discursos presidenciais de Geisel ilustram essa tese e mostram que o povo brasileiro era visto pelos militares como sendo conservador, pacífico, cordial, e, dessa forma, incapaz de oferecer algum risco de abalar as estruturas do regime.¹⁰

Aceita a hipótese de que a iniciativa de caminhar no sentido de uma redemocratização partiu dos próprios militares, cabe indagar até que ponto iria a abertura do regime autoritário, e mais, em que medida estaria a elite dirigente disposta a perder espaço no cenário político do país.

A descrição do presidente Geisel para a abertura política no Brasil – caracterizando-a como lenta, gradual e segura – ilustra o fato de que a pretensão dos militares era, sem dúvida, manter um alto grau de controle acerca do processo de redemocratização do país, e mais, pretendiam manter sua influência nos rumos políticos do Brasil, mesmo após a abertura. De acordo com a lógica militar, a distensão no Brasil deveria ser “um processo de afastamento progressivo das Forças Armadas da administração estatal sem, contudo, esvaziar por completo seu poder sobre as estruturas do Estado”. (MATHIAS, 1995, p. 35).

O projeto de Geisel consistia na “restauração de um governo civil com manutenção da mesma capacidade de intervenção militar na política”. (MATHIAS, 1995, p. 88). Outra medida que não deixa dúvidas quanto à vontade do governo em não dividir a tarefa de abertura política com a oposição e outros setores da sociedade civil

foi a implantação do “Pacote de Abril”¹¹, que acabou por alienar da oposição o direito de ter alguma voz ativa no processo de reforma política do país.

Para atingir o objetivo de manter o controle sobre o processo de distensão e a influencia política quando o processo estivesse terminado, seria importante que os requisitos de um regime “bem-sucedido” fossem atendidos, e, de acordo com os critérios supracitados, o regime brasileiro atendia a tais demandas.

Com relação à institucionalização do regime, pode-se dizer que o grau atingido foi relativamente elevado graças à manutenção, ainda que de maneira distorcida, de algumas práticas consideradas democráticas, como as eleições periódicas, o funcionamento do Congresso e o revezamento no cargo de presidente da nação.

O regime iniciado em 1964 não pode ser caracterizado como um ponto de rompimento no que diz respeito à tradição político-cultural do Brasil. Isso porque a presença militar na vida política do país não era exatamente uma novidade. Na fase inicial da Primeira Republica, por exemplo, a influência política dos grupos militares havia sido determinante.

“Durante toda a historia do Brasil, as Forças Armadas ocuparam papel fundamental, influenciando e mesmo definindo os rumos que a política deveria tomar. Desse ponto de vista, 1964 não foi um divisor de águas”. (MATHIAS, 1995, p. 102). Tampouco se configurou como ponto de ruptura com as tradições do país o esvaziamento da atuação partidária pós-64. Os partidos políticos brasileiros, mesmo antes do início do regime militar, “eram pouco mais que meras nomenclaturas”. (MATHIAS, 1995, p. 33). Sintetizando:

Em termos da relação tradição-cultura política no Brasil, tem-se uma certa continuidade entre práticas anteriores e posteriores à intervenção de 1964 na medida em que a presença militar não é nova e estes procuram construir um regime que mantém como eixos – ainda que manipulados – o pluralismo (existência de partidos) e a periodicidade eleitoral, o que permitiu a elite legitimar não só o golpe, mas também o regime. (MATHIAS, 1995, p. 33).

Com uma aparência de institucionalização considerável e sem sofrer grandes resistências por parte da sociedade civil, graças à tradição-cultura política do Brasil, resta analisar o desempenho do regime militar quanto aos seus indicadores econômicos, a fim de verificar o “sucesso” do regime.

Como visto anteriormente, entre 1967 e 1973 o Brasil havia passado por um período de excepcional crescimento da economia, conhecido como “milagre econômico brasileiro”. Portanto, podemos dizer que no início do governo Geisel as condições para

que o processo de distensão fosse controlado pelas elites dirigentes do regime estavam dadas. Mas, a partir daquele momento, com o novo cenário econômico internacional de recessão determinado pelo choque dos preços do petróleo, como o governo deveria reagir?

É de fácil percepção que a escolha por um plano econômico que privilegiasse a continuidade do robusto crescimento da economia – ao invés da opção por um ajuste recessivo frente ao choque externo – encaixava-se perfeitamente nas pretensões de Geisel e seus correligionários de manter o maior grau possível de controle sobre o processo de abertura política e reduzir, assim, a margem de manobra de possíveis posições oposicionistas.

O bom desempenho econômico do país aliado à difundida visão de que o Brasil caminharia para se tornar uma futura grande potência minava a capacidade de atuação daqueles que se opunham ao projeto do presidente Geisel. Além de evitar possíveis contratempos provenientes de setores da sociedade civil que não concordavam com um projeto de abertura lento e controlado pelos próprios militares, Geisel teria de enfrentar a “linha-dura” militar. Por parte destes militares, é “pouco provável que houvesse algum anseio por mudança no regime político e, muito menos, a articulação por um substituto de Médici que defendesse princípios democratizantes”. (MATHIAS, 1995, p. 60).

Além da opção pelo crescimento em si, alguns elementos particulares do II PND parecem, também, ter sido fruto do jogo político da época. Uma estratégia implícita no II PND consistia em distribuir regionalmente os investimentos a fim de atenuar a concentração regional industrial e de renda observadas no Brasil. Essa estratégia também traz consigo um forte componente político, a saber, a busca do governo por apoio de oligarquias das diversas regiões do Brasil, a fim de compensar o isolamento imposto ao Estado pelos empresários do eixo Rio-São Paulo, ligados à indústria de bens de consumo duráveis, indústria esta que não fazia parte das prioridades do II PND. (GREMAUD; PIRES, 1999).

Nesse sentido, a escolha pelo ajuste baseado no crescimento econômico materializada no II PND, bem como algumas estratégias implícitas no plano, podem ser explicadas, em parte, pela necessidade de legitimação do governo militar – que já tinha sua imagem abalada pelos anos de radicalização sob o governo Médici – a fim de dar continuidade ao projeto de abertura política controlada. O crescimento econômico seria usado como instrumento para fortalecer o governo, que necessitava do apoio das elites

empresariais, a fim de enfraquecer a ala radical dos militares e os movimentos de esquerda que ganhavam força no Brasil.

7. Os assim chamados Lemas da “Revolução”¹²

Outro fator importante a ser considerado consiste na necessidade de manter certa coerência entre a retórica dos militares e a vida prática do país. Geisel sempre destacou a importância do que chamava de “lemas da revolução de 1964” – “Segurança e Desenvolvimento”. Os discursos presidenciais ilustram a ênfase que recebiam os “lemas”:

A revolução modernizadora de 1964 fundamenta toda sua doutrina estratégica no binômio do Desenvolvimento e da Segurança, reconhecido desde logo que, em essência, o primeiro é dominante. Em termos mais precisos, pode-se dizer que a ação estratégica da Revolução tem sido e continuará a ser exercida de modo a promover para a Nação brasileira, em cada etapa, o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável.¹³

E em outro discurso:

Já disse muitas vezes que a nossa doutrina se baseia num binômio: segurança e desenvolvimento. Segurança como base e como condição essencial para que o desenvolvimento se realize. E desenvolvimento tendo em vista, sobretudo o homem. O homem na sua integração familiar e na sua integração nacional.¹⁴

Pelo termo “segurança” entende-se uma tentativa de justificar as práticas repressivas do governo militar em relação aos que eram considerados perigosos – comunistas, populistas. Estes “perigos esquerdistas” atrapalhariam, segundo a lógica militar, a modernização do Brasil e, nesse sentido, o momento repressivo teria sido necessário apenas como um meio de atingir o objetivo maior, que era o “desenvolvimento”.

Seria no mínimo contraditório que fosse dada tamanha ênfase na necessidade de “desenvolvimento”, se um ajuste recessivo tivesse sido a opção do governo nos idos de 1973.

8. Conclusão

Neste artigo, buscou-se fazer uma análise da estratégia de política econômica traçada pelo Brasil no ano de 1974 a fim de enfrentar o período conturbado caracterizado pelo primeiro choque dos preços do petróleo. O principal objetivo desta análise consiste em verificar até que ponto fatores de cunho político puderam influenciar as decisões referentes à economia brasileira no início da década de 70 e de que forma as variáveis econômicas foram utilizadas a fim de estabelecer e levar a cabo um projeto de distensão política controlada por uma determinada elite dirigente, a saber, os militares. Buscou-se, desta forma, demonstrar como questões relacionadas às instituições do país, ao ambiente político e ao cenário internacional certamente têm impacto nas decisões econômicas, e como a economia pode ser um instrumento de poder e dominação, visto que se trata de uma atividade ligada às outras áreas de atuação do ser humano e, nesse sentido, não está livre de “influências externas”. Tendo isso em conta percebe-se que não apenas o II PND, mas a grande maioria dos planos econômicos, estão impregnados de componentes que fogem do escopo da economia convencional e, portanto, a análise crítica deve ser realizada dentro de um plano maior que englobe as outras ciências sociais, notadamente a história e a ciência política.

Artigo recebido em 06/10/2008. Aprovado em 25/12/2008.

Economy, speech and power: the political backstage of the National Plan of the Development (II PND) in Brazil

Abstract: The main objective of this paper is to describe some political elements that incited the Brazilian government to adopt a strategy that privileged the growth of the economy in 1973, when it took place the first crisis of the oil prices. To reach this objective there will be used a historical analysis of the political evolution of the military regime in Brazil and some of its institutions, showing how that context influenced the decisions of economical politics during the Geisel government. It is verified that the context of political distension, the military rhetoric, and the changes in the international relations scenery were determinative in the conception of an economical plan that privileged the growth of the gross domestic product and the level of income.

Keywords: Political economy. Military Government. II PND.

¹ Bacharel em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e mestrando em História Econômica pela Unicamp.

² Neste trabalho, destaca-se que a dicotomia “financiamento” ou “ajustamento” é um tanto simplista. Destacam os autores: “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.” (p. 34).

³ O GATT (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio), criado em 1947, pretendia reduzir tarifas aduaneiras, combater práticas protecionistas e expandir o livre-comércio internacional.

⁴ Cf. RACY, 1992, p. 91: “A aceitação por parte dos EUA dessa nova realidade internacional baseada na interdependência, entretanto, punha a nu as contradições do sistema político e econômico implantado no pós-Guerra na medida em que soava mais como um acordo com as nações reconstruídas, no sentido de se atenuarem as crescentes disputas econômicas, do que na proposta real de cooperação internacional.”

⁵ Para uma versão mais compacta do texto, ver LESSA, Carlos. Visão Crítica do II PND. *Revista Tibiriçá*, n. 6, jan.-mar. 1977.

⁶ Conforme Goldenstein, o “padrão de financiamento” de uma economia é definido a partir da forma como se mobilizam recursos e da articulação entre a burguesia nacional, a internacional e o Estado.

⁷ Resultado do modelo de crescimento com endividamento externo contraído a juros flutuantes na época do II PND. Com a elevação das taxas de juros internacionais, o serviço da dívida pago pelo Brasil aumentou significativamente.

⁸ A Lei nº 4131 permitia que empresas nacionais captassem recursos diretamente no exterior, ao passo que a Resolução 63 “regulamentou a captação de empréstimos externos pelos Bancos Nacionais para repasse às empresas domésticas”. (HERMANN, 2005, p. 78).

⁹ O grau de institucionalização do regime costuma ser identificado através da medida em que o mesmo é visto como legítimo e suas regras são bem aceitas.

¹⁰ Para uma análise detalhada dos discursos do General Ernesto Geisel durante seu mandato presidencial, cf. MATHIAS, 1995, principalmente p. 71-107.

¹¹ De acordo com Boris Fausto (1995), entre as principais medidas do “Pacote de Abril” destacam-se a diminuição do quorum necessário para aprovar emendas constitucionais de 2/3 para maioria simples e a criação dos “senadores biônicos”.

¹² É notória a contradição existente no uso da palavra “revolução” para caracterizar o movimento de 1964. De acordo com o próprio discurso militar, sua guinada ao poder se devia à necessidade de restaurar ou manter uma ordem ameaçada. Nesse sentido, o golpe de 1964 pode ser visto como uma contra-revolução, “pois a palavra revolução implica transformação, não-ordem”. (MATHIAS, 1995, p. 99).

¹³ Discurso do presidente Ernesto Geisel. Apud. MATHIAS, 1995, p. 92.

¹⁴ Discurso do presidente Ernesto Geisel. Apud. MATHIAS, 1995, p. 93.

Referências:

AGUIRRE, Basília Maria Baptista & SADDI, Fabiana da Cunha. Uma Alternativa de Interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 4 (68), out.-nov. 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Base de dados*. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/>. Acesso em 06/11/2007.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A Ordem do Progresso: 100 anos de Política Econômica Republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: editora da UNESP, 2002.

CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco E.P. de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L.G. e COUTINHO, R. (Orgs.). *Desenvolvimento Capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

_____. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 3, dez. 1994.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1995.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Base de dados*. Disponível em <http://www.fgvdados.com.br>. Acesso em 06/11/2007.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 24 ed. São Paulo: Nacional, 1991.

GOLDENSTEIN, Lúcia. *Repensando a Dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

GREMAUD, Amaury Patrick; PIRES, Julio Manuel. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, Anita (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.

HEILBRONER, Robert. *A Formação da Sociedade Econômica*. 5 ed. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

HERMANN, Jennifer. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: O II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a.

_____. Reforma, Endividamento Externo e o Milagre Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. (Org.). *Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b.

LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976: Sonho e Fracasso*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 1998.

LESSA, Carlos. Visão Crítica do II PND. *Revista Tibiriçá*, n. 6, jan.-mar. 1977.

MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. São Paulo: Vozes, 1984.

MANTEGA, Guido; REGO, José Márcio. *Conversas com Economistas Brasileiros II*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

MATHIAS, Suzeley Kalil. *Distensão no Brasil: O projeto militar (1973-1979)*. Campinas: Papyrus, 1995.

RACY, Joaquim Carlos. *A Política Externa Brasileira e o Governo Geisel: uma Avaliação dos Impulsos Externos para a Transformação do Discurso e do Projeto de Estado*. 1992. Dissertação (Mestrado) – Curso de História, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

SERRA, José. Ciclos e Mudanças Estruturais na Economia Brasileira de Após-Guerra: A Crise Recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 2/3, p. 111-135, jul.-set. 1982.

SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

SILVA, Adroaldo Moura da. *Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas*. São Paulo: FIPE/USP, mimeo, 1979.

TAVARES, Maria da Conceição. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: TAVARES, Maria Conceição. *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. A Retomada da Economia Norte-Americana. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 5, n. 2, abr.-jun. 1985.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. *O Último Trem para Paris*. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

_____. A Fantasia Política: A Nova Alternativa de Interpretação do II PND. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 18, nº 2 (70), abr.-jun. 1998.