

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Análise do II PND

Daniel Gomes Tardin de Sá Earp

Matrícula: 0910375

Professor Orientador: Roberto Simonard

Novembro de 2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

Análise do II PND

Daniel Gomes Tardin de Sá Earp

Matrícula: 0910375

Professor Orientador: Roberto Simonard

Novembro de 2015

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

Daniel Sá Earp

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradeço ao meu orientador, Professor Roberto Simonard, pela orientação e pela motivação no assunto.

Agradeço à minha família que sempre me deu apoio ao longo da minha vida, em especial, meus irmãos, Iuri e Raiane, meus pais, Ricardo e Rozane, minha amiga querida, Maria Magdalena, minha tia Ana Célia e meus padrinhos, Carlinhos e Cris.

Agradeço aos meus muitos amigos que fiz desde o jardim de infância até a presente data, espero que saibam quem são, nomearei os que tiveram participação mais ativa ao longo destes longos anos de graduação em economia na PUC-RIO: Diogo Dias, Matheus D'Amico, Leonardo Blasi, Marcos Thiago Migueis e Léo Cavalcante.

Sumário

1 Introdução	6
2 Conjuntura Política e Econômica Anterior ao II PND	6
2.1 1968-1973: O “Milagre Econômico”, um Panorama.	6
2.2 A crise do petróleo e seus desdobramentos.	9
3 Estratégia de implementação do II PND	11
4 Política Econômica no II PND	14
5 Análise de curto e médio prazo do II PND	19
6 Conclusão	23
Bibliografia	25

1. Introdução

O seguinte trabalho tem o objetivo de fazer uma análise do II PND do Governo Geisel, um tema importante e contemporâneo dadas as constantes discussões que existem atualmente no campo da economia e das ciências sociais como um todo a respeito do nível de intervenção do Estado na economia brasileira e se este nível seria desejável ou não.

Inicialmente, será exposta a conjuntura política e econômica antecedente e contemporânea ao II PND, passando pelo “milagre econômico” até as crises do preço do petróleo da década de 1970.

Em seguida, haverá uma demonstração da estratégia que foi utilizada pelo governo na implementação do II PND, que ficou marcado por atuar em diversas frentes na economia brasileira.

Por final trataremos sobre as políticas econômicas adotadas durante o período do Governo Geisel, especialmente sob o II PND, além de abordarmos alguns efeitos de curto e médio prazo alcançados pelo plano, assunto que possui divergência na literatura.

2. Conjuntura Política e Econômica Anterior ao II PND

2.1. 1968-1973: O “Milagre Econômico”, um Panorama.

Para entender o II PND é necessário compreender o contexto político e econômico da época, o período de 1968-1973, conhecido como “milagre econômico”, conferiu ao Regime Militar uma elevada aprovação e fez do Presidente Médici um político popular mesmo nas camadas mais baixas da sociedade, por outro lado, no campo econômico o país havia se tornado completamente dependente e suscetível a oscilações do mercado internacional. A forte expansão da economia no período

conhecido como milagre econômico fez com que o Brasil demandasse bens de capital e petróleo, esta demanda não podia ser atendida pela economia interna brasileira, que era muito deficiente na produção destes tipos de bens, com isso a economia nacional passou a importar em grande quantidade bens de capital e petróleo, paralelamente a esses acontecimentos, houve um grande aumento da dívida externa, a inflação estava relativamente baixa, na casa dos 15%, houve também uma total eliminação no déficit do balanço de pagamentos, fato esse que guiou a opção da política econômica do governo Geisel para o crescimento econômico ainda que houvesse uma restrição externa de capitais.

A partir de 1968, o Brasil entrou em uma fase de amplo crescimento econômico. As causas desse período são múltiplas e fonte de amplo debate na historiografia econômica contemporânea. Existem, contudo, alguns pontos de convergência que merecem destaque. A economia brasileira, no período anterior ao já citado “Milagre”, passou por um período de baixo crescimento e ajuste de preços - PAEG do Governo Castelo Branco, entre 1964 e 1967, o crescimento do PIB teve uma média de 4,2%, tendo atingido seu mínimo em 1965, com 2,4%, já a inflação teve uma média de 45,5%, tendo atingido seu pico em 1964, com 92,1%, valores de crescimento muito menores e de inflação muito maiores do que o período de 1968 a 1973 (que teve média de crescimento do PIB de 11,1% e média de inflação de 19,1%)¹.

Dessa forma, existia vasta capacidade ociosa na economia nacional: Fábricas e indústrias produziam aquém de suas possibilidades. Não obstante, o cenário externo se apresentava muito favorável à expansão das atividades produtivas, existia muita liquidez e fontes de financiamentos. O caráter autoritário do regime – ironicamente o aspecto mais criticado por todos os críticos do Regime Militar – que possibilitava a implementação de medidas governamentais e à “simpatia americana”- que via no Regime Militar uma alternativa a uma possível “ameaça comunista” na sua esfera de influência das Américas – além destas condições, a atuação do Governo foi de suma importância em ações como o controle de preços e salários, o tabelamento de juros em níveis baixos e as políticas de pequenas desvalorizações do câmbio, acompanhando a inflação.

¹ **Fonte:** “apêndice estatístico”, in: Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fábio; Hermann, Jennifer; Villela, André. **Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

As políticas de juros e câmbio do milagre proporcionaram relativa estabilidade para as exportações, com as oscilações mais brandas as expectativas eram ancoradas de forma mais robusta e dessa forma as transações ocorriam em maior volume. Um efeito relevante que merece destaque é a criação de um ambiente mais favorável e convidativo à prática empresarial, o Governo opta pela atuação em conjunto com o setor privado e aos poucos ganha a confiança do empresariado nacional e internacional.

Concluimos, dessa forma, que o milagre deixa como legado à economia nacional uma inflação relativamente mais baixa e mais estável, sobretudo, quando comparada a períodos anteriores (e outros que ainda estariam por vir). A inflação, contudo, fora combatida com instrumentos de amplo questionamento. A economia Brasileira tinha se tornado altamente indexada, dentre os instrumentos destacam-se as “Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional” (ORTN). A indexação suavizava os efeitos corrosivos do descontrole dos preços, porém criava uma “Inércia Inflacionária”.

“(…) é que a indexação introduziu no Brasil duas moedas: o fraco cruzeiro e a forte ORTN. Era politicamente inevitável que, mais cedo ou mais tarde, todos quisessem ser remunerados na moeda forte. Assim, a partir do governo Costa e Silva (1967-1969), a indexação estendeu-se primeiro aos salários, depois à taxa de câmbio. Por fim, o open market criou a figura dos depósitos à vista indexados, ou quase isso”. (Mário Henrique Simonsen)

Da mesma forma, os efeitos sobre o Balanço de pagamentos foram benéficos, o que se mostrou um grande legado do período, pois possibilitou a realização de diversos programas nos anos subsequentes.

Além da já citada correção monetária (ORTNs), devemos destacar a elevada dependência da economia. O modelo de desenvolvimento se assentou na importação de bens de capital para sanar a elevada capacidade ociosa. Assim, o país se encontrava com déficit na balança comercial, o qual era financiado com superávit na conta de capital, isto é, via financiamento externo.

Tabela.²

² **Fonte:** “apêndice estatístico”, in: Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. **Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Indicadores Macroeconômicos:		
	1964/67	1968/73
Produto Interno Bruto (%)	4,2	11,1
FBCF(% PIB)	15,5	19,5
Saldo Conta Corrente (US\$ Bi)	0	-1,2
Balança Comercial (US\$ Bi))	0,4	0

2.2. A crise do petróleo e seus desdobramentos.

A estabilidade global, que criou um cenário favorável para a economia brasileira, perdurando ao longo da década de 1960 e início dos anos 1970, sofre uma reversão abrupta de efeitos múltiplos. No final de 1973, o preço do barril de petróleo sofre consecutivas elevações, no que ficou conhecido como a Crise do Petróleo de 1973. É sempre válido lembrar a dependência global desse insumo que era, literalmente, o combustível do desenvolvimento. Sobretudo para países emergentes como o Brasil que não possuíam produção local relevante e nem uma infraestrutura madura o suficiente para acomodar tamanha mudança.

Além desta dependência externa, ao longo do milagre, o Brasil também viu crescer sua dependência da importação de petróleo, já citada anteriormente, "(...) cuja participação no consumo total de energia primária elevou-se de 34% em 1971 (primeiro dado disponível) para 40% em 1973 (...)" (Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010], 2011, p. 75), tudo isto reforça a suscetibilidade do Brasil em relação a fricções internacionais. O choque do preço do barril de petróleo que se estendeu de 1973 a 1974 trouxe à tona esta dependência, uma vez que limitou a capacidade de importação de petróleo, e, por conseguinte, do crescimento da economia, a reação dos países desenvolvidos foi de aumentar juros, porém esse efeito negativo foi inicialmente contrabalançado pelo influxo de petrodólares advindos dos países da OPEP, que estavam à procura de melhores retornos financeiros para seus ativos, estes petrodólares possibilitaram, a princípio, que houvesse liquidez disponível para que os países em desenvolvimento pudessem se financiar e continuar

a importar bens de capital. Abaixo segue a tabela a composição da matriz energética brasileira e consumo e importação de petróleo.

Tabela: Matriz energética e consumo de petróleo no Brasil 1967-1979

Ano	Energia primaria Total mil tep	Consumo energia primaria				Consumo petróleo		
		Matriz energética em %				Total	%	Preço
		Total				MilM ³	importada	U\$/Barril
1967	Nd	100	nd	nd	nd	20.688	58,9	1,8
1971	77.397	100	34,1	16,2	49,7	30.500	70,8	2,24
1972	85.638	100	37	17,2	45,8	34.986	75,6	2,48
1973	93.732	100	40,4	17,9	41,7	45.804	80,9	3,29
1974	98.842	100	40,3	19,3	40,5	47.333	79,8	11,58
1978	125.727	100	42,5	23,7	33,8	60.919	84,7	13,6
1979	134.009	100	41,5	25,2	33,3	67.514	85,7	30,03

Fonte: Fonte: Consumo: IBGE, Estatísticas do Século XX. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso: 20/fev./2004. Preços: British Petroleum, disponível em www.bp.com. Acesso: 30/abr./2004. 1. tep = toneladas equivalentes de petróleo

Conforme visto na tabela acima houve um grande aumento no consumo de petróleo no período de 1967 à 1979 e, em 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo promovido pelos países membros da OPEP, esse choque foi um aumento nos preços do barril do petróleo, este fato teve um impacto significativo sobre a economia brasileira, conforme podemos observar o país aumentou muito o seu consumo de petróleo e grande parte desse consumo era importado, na época do primeiro choque 80,9% do consumo nacional de petróleo era importado.

O II PND tinha como objetivos de médio prazo o avanço na industrialização por substituição de importações (ISI), a diminuição da dependência do petróleo internacional e o aumento e diversificação do setor exportador da economia,

reduzindo o peso de bens primários e aumentando o peso de bens manufaturados. É vital compreender que este plano não foi a resposta ortodoxa padrão à crise de 1974, que seria cortar gastos e passar por um possível período de recessão, mas a conjuntura política da época era de “manter a estabilidade e a prosperidade do governo militar”,

“(…) havia, internamente, uma pressão para a adoção de um modelo de ajuste não recessivo em 1974 (..) Uma forte desaceleração econômica naquele momento implicaria riscos e custos elevados para as empresas investidoras, bem como para os bancos envolvidos no financiamento dos novos empreendimentos.” (Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André, **2011**, p. 81).

Vale lembrar que um dos discursos do Governo Militar era o “combate ao comunismo”, logo era de interesse dele que a economia estivesse sempre estável a fim de minimizar eventuais focos de conflito social.

Embora a liquidez dos petrodólares e a necessidade política interna tenham proporcionado o ajuste do II PND, havia um sério contraponto a ser considerado, o continuado crescimento do país via endividamento externo acarretaria em uma possível deterioração do quadro inflacionário, o que, segundo alguns economistas como Dionísio Dias Carneiro, teria sido um dos grandes responsáveis pelo desequilíbrio da economia brasileira da década de 1980.

“O quadro de desequilíbrio macroeconômico com que a economia brasileira defrontou-se na década de 1980, caracterizado por elevado endividamento externo, desestruturação do setor público, inflação explosiva e perda de dinamismo, teve sua origem em grande medida em erros de diagnóstico bem como na timidez que caracterizou o uso de instrumentos de política após o primeiro choque do petróleo.” (Dionísio Carneiro em Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, **2014**, p. 246).

3. Estratégia de implementação do II PND

O início do ano de 1974 marca uma ruptura política e econômica para o Regime Militar vigente desde 1964. Claramente o cenário externo favorável, um dos fatores que contribuiu para o elevado crescimento econômico no período de 1967-73, mudou

para um cenário instável e desafiador. Internamente, o General Ernesto Geisel assume a presidência sucedendo o também general Médici. O período com Médici na presidência foi marcado pelo milagre econômico e por diversos acontecimentos sociais, cumpre lembrar o título mundial de futebol de 1970, que ilustravam um claro otimismo em relação ao Brasil e conferiram ao então presidente elevada popularidade.

Nesse sentido, Geisel assume em meio a uma encruzilhada política. A mudança do cenário externo após o já visto choque dos preços do barril de petróleo em 1973 força o novo governante a tomar decisões definitivas de rumo da economia nacional. Teoricamente, podemos ilustrar três possíveis caminhos a serem trilhados: dois conjunturais e um estrutural, como será exposto. Antes disso, porém, é fundamental lembrar que a economia brasileira até 1974 era estruturalmente dependente do setor externo.

Como primeira opção de rumo a ser tomada, era possível atrelar ainda mais o crescimento econômico nacional às variações do mercado internacional. Ou seja, haveria crescimento interno apenas em períodos de crescimento e prosperidade externa, e isso, na prática, significava aceitar e encarar um período de crescimento econômico muito inferior ao milagre econômico.

Ademais, ainda de forma conjuntural, era possível promover um ajuste com o exterior promovendo mudanças na taxa de câmbio, ou seja, realizar mudanças nos preços relativos: a desvalorização cambial seria a saída. Ao desvalorizar o câmbio os produtos nacionais se tornam mais baratos e competitivos externamente. Dessa forma, poderia haver crescimento econômico nacional, desde que estivesse atrelado à expansão maciça das exportações. Isso significaria que o crescimento seria uma incógnita, e haveria inflação. O petróleo era o principal insumo da economia brasileira, que era altamente dependente da sua importação, a elevação dos preços externos se refletiria em inflação interna. Além disso, a desvalorização cambial tornaria o preço dos bens de capital importados mais caros, e isso elevaria o custo dos produtos destinados ao mercado interno. Resumindo a segunda estratégia possível para o governo, podemos notar que não haveria garantia de desenvolvimento em termos de Produto Interno Bruto e que haveria elevação geral dos preços.

Por fim e de forma altamente diferente das opções já expostas, o governo poderia optar por um ajuste estrutural. E foi o que ocorreu. Essa estratégia buscava

pôr fim ao quadro dependente da economia nacional. A intenção era criar autossuficiência interna para a economia nacional e se tornar, por fim, um exportador no cenário mundial. Para isso era fundamental a ampliação da produção interna de bens de capital e aumentar produção nacional de petróleo. Era preciso ir aos limites do modelo já exposto no trabalho de Industrialização pela substituição de importações (ISI).

O rumo escolhido pelo governo, no curto prazo, dependia sobretudo do financiamento externo. Para isso era preciso ir ao mercado internacional para captar recursos que proporcionariam elevação da capacidade produtiva. Apesar do cenário não ser favorável como no período do milagre, o choque do petróleo não tornou o mundo menos líquido. Os chamados petrodólares tornaram a estratégia nacional possível. Dessa forma o Governo optou pela elevação da dívida externa, o que acreditava ser solucionada no médio prazo.

Tabela 3³

Dívida Externa Total Geral (US\$ Bi)			
1973	14.857,2	1976	32.145,1
1974	20.032,4	1977	37.950,7
1975	25.115,6	1978	52.186,4

Uma vez escolhido o caminho de enfrentamento do cenário externo e levantado os recursos que financiariam a implementação do II PND, era preciso definir concretamente como proporcionar o crescimento econômico. Nesse sentido o Governo levanta “pontos de estrangulamento” que deveriam ser combatidos: Bens de capital (e produção de insumos conseqüentemente), setor energético e atividade exportadora. Cada um deles será mais detalhado a seguir.

Para alavancar a expansão dos bens de capital, o governo acreditava na expansão da rede de escoamento – ferroviárias. Assim o acesso aos bens e a distribuição interna ocorria de forma mais eficaz. As telecomunicações também eram objeto de investimentos, igualmente com o objetivo de dinamizar a produção e integrar

³ **Fonte:** “apêndice estatístico”, in Abreu, Marcelo de Paiva. A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil, 2014, p. 419-421.

o território nacional. Com a maior integração, física e midiática, o mercado interno e as exportações se tornariam mais eficazes e as relações de trocas econômicas teriam um ambiente mais próspero.

Em paralelo, era fundamental, para o governo, intensificar a produção de bens “pesados”, de produção. Como visto o Brasil importava capital e se tornavam dependente externo por isso, sem a capacidade produtiva local, não haveria a independência industrial. O setor siderúrgico, químico, metais pesados e minerais seriam alvo de pesados investimentos.

O choque do petróleo de 1973, evidenciou o quadro de dependência energética. Era vital, portanto, impulsionar a produção nacional, a PETROBRAS passa a receber pesados montantes de recursos assim como o setor hidroelétrico. Um outro programa muito característico do período é o Pro Álcool.

O sustentáculo do Regime, sobretudo, no período da euforia do milagre era a argumentação da prosperidade econômica. Segundo pesquisa IBOPE realizada em 1971, a aprovação do Presidente Médici era de 82%. Geisel sabia que a perda de apoio popular, causada por uma eventual recessão ou perda de fôlego da economia representava um risco político.

“Nesse contexto, a ousadia do II PND, que além de profundas mudanças estruturais, planejava uma taxa de crescimento de 10% ao ano no período de 1974-79, atendia, simultaneamente, ao projeto de desenvolvimento econômico e ao projeto político do governo Geisel : Uma resposta ortodoxa à crise de 1974 conduziria a restrições econômicas inéditas”. (Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André, 2011, p. 82).

4. Política Econômica no II PND

A política econômica do Governo Geisel se deu sob a forma de stop-and-go, inicialmente, o governo lançou mão de uma política estabilizadora, a fim de controlar a inflação e dar continuidade ao alto ritmo de crescimento, embora essa tenha sido a aparente intenção do governo, na prática o que ocorreu foi outra história, se, por um

lado, o país perdia reservas, o que criaria condições para um ano restritivo no que diz respeito à política monetária, por outro lado, houve grande expansão da base monetária por parte do Banco Central e do Banco do Brasil, a primeira se deu via aumento dos financiamentos de liquidez aos bancos, utilizando o redesconto, o que foi na realidade uma tentativa de mitigar as sérias consequências em cadeia da quebra do que era o quarto maior banco comercial brasileiro à época, o Banco Halles, a segunda ocorreu devido aos empréstimos dados pelo Banco do Brasil ao setor privado (mais Cr\$ 72,1 bilhões, ou seja, 89,4% sobre o valor de 31 de dezembro de 1973)⁴ .

O que se nota é que não havia entendimento entre os órgãos, enquanto a fazenda anunciava a política restritiva, o Banco do Brasil continuava a fomentar os seus programas indo totalmente de encontro ao que o governo a princípio havia pretendido, outro problema era a Secretaria de Planejamento da Presidência da República,

“(…) a equipe do ministro João Paulo Velloso preparava, a partir de hipóteses que virtualmente ignoravam qualquer desaceleração do crescimento ou da política de expansão do crédito doméstico, um programa para que o país crescesse a 10% ao ano como resposta ao desafio do choque do petróleo”. (Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, 2014, p. 249).

Por outro lado, na direção contrária da retração monetária e fiscal, os investimento estatais tiveram um incremento, isto elevou a taxa de investimento da economia, aumentou também a participação do governo na formação de capital fixo (FBCF), sendo o governo responsável por 40% desse total entre os anos de 1974-1978, esses aumentos foram capitaneados pelas empresas estatais. Essa nova estratégia de atuação estatal na economia, através das estatais, mostra a relação do forte crescimento dos investimentos estatais com a manutenção de superávits

⁴ **Fonte:** “Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*”, 2014, p. 248.

primários nas contas públicas e com uma carga tributária estável durante toda a fase de implementação do II PND conforme **Giambiagi e Herman (2011)**.

Tabela⁵
Formação Bruta de Capital Fixo:

FBCF							
Composição							
Pública							
Ano	%PIB	Total	Privada	Total	Gov	Estatais	%BC Imp/FBCF
1970	18,8	100	61,3	38,7	23,5	15,1	11,2
1971-73	20,2	100	67,2	32,8	19,6	13,2	12,3
1974-78	22,3	100	59,8	40,2	16,4	23,8	8,1
1979-80	23,5	100	71,2	28,8	10,2	18,5	4,8
1981-83	22,4	100	69,7	30,3	10,4	20	3,5
1984	18,9	100	72,9	27,1	10,7	16,4	3,2

Após a derrota nas eleições parlamentares em novembro de 1974, o governo basicamente “ligou o alerta vermelho”, e passou a retomar uma postura de política econômica de expansão a fim de reconquistar o apelo popular - baseando-se sempre no período do Governo Médici, com seu crescimento espetacular e aprovação popular maior ainda - a expansão do crédito foi mantida e houve uma reversão no rumo da política monetária, através de um chamado “mecanismo de refinanciamento compensatório”⁶, o qual era responsável por fornecer empréstimos aos bancos comerciais, a prazos de 90 a 150 dias, com juros de somente 6% ao ano, este mecanismo foi posto em prática com a finalidade de impedir que a queda nos depósitos à vista ofuscasse a expansão do crédito que estava ocorrendo, tais medidas

⁵ **Fonte:** “Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. **Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.83.

⁶ **Fonte:** Macarini, J.P. “Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão”. 2008

surtiram efeito, pois os meios de pagamento tiveram um crescimento de 42,8% neste período. Novamente nota-se a política de *stop-and-go* do governo, que ora era contracionista, ora expansionista, obviamente, este tipo de governança era péssima para a formação das expectativas dos agentes, e acabava por trazer o problema da inflação à tona novamente, que acabou no valor de 46,3% no ano de 1976, mesmo com os esforços do governo para reduzir os custos através de cortes fiscais via redução de gastos com ministérios.

Tabela
Meio de Pagamento no Brasil e Crédito 1974-1984

Ano	M1	Variação % real (IGP)			Total
		Crédito comerciais	dos setor	bancos setor	
		Ao público	Ao Privado		
1974-78	0,5	20,2	14,5		14,8
1979-80	-7,1	42,1	-15,5		-11
1981-83	-20,2	16,6	-10,3		-5,1
1984	-6,8	-2,1	-5,6		-4,6

Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX. Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 21/fev./2004.

Esta estratégia aumentou o estoque da dívida interna e ocorreu um aumento na parcela não monetizada, passando de 12,7% do total da dívida interna em 1970, para 44,6% em 1976, e 59,3% em 1980 (Dias Carneiro, 1989). Houve um processo de redução da demanda por moeda e um crescimento da inflação, transferindo base monetária em favor dos títulos públicos na composição dos agregados monetários (Carlos Alberto Lanzarini Casa, p. 10). Outro fator que contribuiu para a emissão de títulos no segundo PND, em relação ao PIB, correspondia às operações esterilizadas referente a entrada de capital no mercado de câmbio (Hermann, 2004, p. 104), essa política representou significativamente o aumento da dívida pública interna, conforme pode ser visto abaixo.

Dívida interna, carga tributária, crescimento do PIB e inflação:

Ano	Dívida interna (%PIB)	Carga Tributária(%PIB)	Cresc. PIB	Inflação(IGP)
1970	4,4	26	10,4	19,3
1971	5,9	25,3	11,3	19,5
1972	7,5	26	11,9	15,7
1973	4,3	25,1	14	15,6
1974	4,6	25,1	8,2	34,6
1975	6	25,2	5,2	29,4
1976	9,4	25,1	10,3	46,3
1977	9,7	25,6	4,9	38,8
1978	9,9	25,7	5	40,8
1979	8,6	24,7	6,8	77,2

Fonte: Banco Central do Brasil, IBGE, FGV.

No que diz respeito ao balanço de pagamentos, havia consciência e se esperava que houvesse um desequilíbrio parecido com o que havia ocorrido durante o “milagre econômico”, que seria basicamente aumento do déficit em transações correntes advindos do crescimento das importações de bens de capital e insumos com os novos investimentos (Hermann 2011), essa esperada deterioração era justificada pela crença que haveria frutos a se colher no futuro, ou seja, a partir de meados da década de 1980. O que se observou do balanço de pagamentos no período de 1974 a 1978 corroborou o que era esperado por parte do Governo, o déficit passou de uma média de US\$1,2 bilhões, entre 1968 e 1973, para US\$6,5 bilhões, boa parte sendo puxado pelo déficit na balança comercial, resultado lógico da política de substituição de importações. Apesar desse déficit, o superávit na conta de capital, advindo da extrema liquidez dos eurodólares que inundavam o mercado financeiro internacional, possibilitaram superávit no BP no período, mais especificamente a partir de 1976, muito embora se tenha dado cada vez mais através de alto endividamento externo, podemos ver os dados na tabela abaixo:

Tabela⁷

Tabela de Indicadores Macroeconômicos - 1974-1984				
(médias anuais por período)				
Indicadores	1974-78	1979-80	1981-83	1984
Crescimento do PIB (% a.a.)	6,7	8,0	-2,2	5,4
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	15,3	26,1	2,8	23,3
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	17,2	29,5	-12,4	-9,8
Balança Comercial (US\$ milhões)	-2.283	-2.831	2.818	13.090
Saldo em Conta Corrente (US\$ milhões)	-6.548	-11.724	-11.584	95
Dívida Externa Líquida/Exportações de Bens	2,5	2,9	3,7	3,3

5. Análise de curto e médio prazo do II PND

Ao analisar os efeitos imediatos e duradouros do II PND, podemos destacar que ele foi bem sucedido no que diz respeito à transformação da indústria brasileira, o país passou de grande importador de matérias-primas industriais e bens de capital a grande exportador e exportador, respectivamente, além de ter passado a produzir 60% do petróleo que consumia frente a 20% do período anterior ao plano, como ressalta (**João Paulo dos Reis Velloso**)⁸, neste sentido houve redução da dependência externa, todo este processo não veio sem um custo, contudo, o II PND fez aumentar muito a vulnerabilidade do país em relação à economia internacional, o que piorou mais ainda após o novo choque do petróleo em 1979, esta dependência

⁷ **Fonte:** “Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. **Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.86.

⁸ **Fonte:** Velloso, João Paulo dos Reis. “O Governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica”

se dava de forma assimétrica, pois a parcela da dívida brasileira no total da dívida mundial era cada vez maior em relação à sua parcela de participação do comércio, conforme diz Fishlow:

“Durante esses anos o país tornou-se claramente mais vulnerável, já que sua integração na economia mundial era cada vez mais assimétrica: sua participação no total mundial da dívida era muito maior que sua participação no comércio. Caso não se conseguisse manter o crescimento das exportações, se falhasse o rígido controle sobre as importações ou se as condições da oferta se apresentassem menos favoráveis, a restrição do balanço de pagamentos – que pairava qual uma espada de Dâmoques – facilmente poderia tornar-se efetiva. (Fishlow, Albert. A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84, 1986, p.527).

Esta dependência foi responsável por diversos problemas na economia brasileira relativas a ajuste externo, o que acontecia sempre que as exportações caíam ou a dívida brasileira era mal aceita no mercado internacional de crédito, esta situação iria se perpetuar até meados dos anos 1990.

No campo da inflação, o II PND não logrou êxito em contê-la da forma como o governo Geisel havia planejado e anunciado, a correção monetária, que havia sido utilizada pelos formuladores da política monetária para combater a inflação na medida em que era manipulada de modo a abaixar os salários reais, tornou-se um problema conforme a população ia “readquirindo” seus direitos a reivindicações, de fato, a questão inflacionária chegou a levar a administração a rever para baixo as metas para a taxa de crescimento do país.

No que diz respeito ao saldo do Balanço de Pagamentos, por um lado, Castro⁹ advoga a ideia de que não havia a possibilidade de se evitar o grande endividamento que ocorreu no ajuste do II PND, dada a situação de vulnerabilidade da economia do país, segundo o mesmo, tal endividamento foi justificado pelo “sucesso” do processo de substituição de importações e alteração da estrutura de produção do Brasil, cujos

⁹ **Fonte:** Castro, Antônio Barros. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. Rio de Janeiro: 1985.

efeitos benéficos seriam vistos na década de 80. De modo parecido, Hermann (2011) argumenta que embora tenha havido de fato um aumento no déficit em conta corrente no início da década de 80, a balança comercial teve tendência superavitária, de fato, “A recessão, aliada aos efeitos estruturais do II PND, promoveu a reversão dos déficits que caracterizaram a balança comercial durante a década de 1970 — como já observado, a balança torna-se superavitária a partir de 1981.” (Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André. Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010], 2011, p. 90).

Indo um pouco de encontro a estes argumentos, Fishlow¹⁰ dá uma visão mais pessimista sobre o assunto, ele destaca que a substituição de importações não teve a importância nos superávits de 83 e 84 que muitos acreditam, segundo o autor, o crescimento das exportações foi, entre 1980 e 1984, o principal componente no crescimento industrial brasileiro, sendo fonte primordial em vez da substituição de importações, na mesma linha mais pessimista, Hermann (2011) - embora cumprimentasse os êxitos do II PND e discordasse de Fishlow no que diz respeito à importância da substituição de importações para o país na década de 1980 – também não se fez ausente de ressalvas, em suas próprias palavras,

“Em suma, os objetivos (e as expectativas) de mudança estrutural que motivaram o II PND foram, em geral, alcançados. No entanto, os custos macroeconômicos desse êxito não foram desprezíveis. Sem dúvida, parte das dificuldades que marcaram a economia brasileira na década de 1980 pode ser atribuída à ousadia do II PND — mais especificamente à ousadia da estratégia de endividamento externo que o viabilizou.” (Barros de Castro, Lavínia; Giambiagi, Fabio; Hermann, Jennifer; Villela, André, 2011, p. 87).

¹⁰ **Fonte:** Fishlow, Albert. “A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84”, 1986.

Enfim, embora haja discordâncias na literatura quanto à eficácia da política de substituição de importações do II PND, é possível dizer que os efeitos foram prejudiciais para o país no quesito do balanço de pagamentos, ainda que fosse esperado alguma deterioração nas contas, é bem duvidoso que a previsão tenha sido tão grande quanto a que de fato ocorreu, de fato, Fishlow (1986) argumenta que houve, por parte dos formuladores de política econômica da época, uma subestimação da crise do petróleo e, por conseguinte, da sua magnitude e dos impactos que viria a causar no Brasil, argumento que parece ser corroborado por Dionísio Carneiro, conforme foi dito na seção “A Crise do Petróleo e seus desdobramentos” acima, além de

“De um modo geral pode-se afirmar, com o benefício do julgamento a *posteriori*, que tais erros decorreram de percepção deficiente acerca tanto das alternativas quanto da potencialidade dos instrumentos de política econômica, agravada por uma visão paroquial acerca do ambiente econômico mundial (...) A segunda, fruto de informação deficiente sobre a economia mundial, levou a interpretação equivocada acerca da gravidade da crise internacional e de suas implicações de médio e longo prazos para o Brasil.” (Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, 2014, p. 246).

Em relação à política industrial do II PND e sua finalidade, pode-se dizer que os objetivos foram, de modo geral, atingidos, embora tenham ocorrido em prazos maiores do que se esperava, houve queda tanto em valor quanto em participação na pauta de importações (Abreu 2014) entre 1974 e 1979, os insumos básicos que eram importados no valor de US\$3,5 bilhões em 1974 foram reduzidos para US\$1,2 bilhões em 1979, além disso, houve queda considerável na participação das importações dos bens de capital entre 1972 e 1982, de 25,6% para 9%. Um outro ponto importante do processo de substituição de importações da década de 1970 foi que, diferentemente das outras vezes em que esse processo havia sido feito, este ocorreu sem a contrapartida da queda nas exportações, todas essas políticas econômicas feitas no II PND, embora tenham logrado êxito em alguns aspectos e em outros não, não foram sem custo, como já foi dito neste presente trabalho, sendo corroborado por:

“A manutenção desta variedade de estímulos fiscais, creditícios e cambiais, entretanto teve como custos mais visíveis a progressiva deterioração da posição financeira do Estado, caracterizada pela queda da carga tributária líquida e pela elevação do endividamento dos instrumentos

de ação do governo sobre a economia brasileira, está na base do agravamento dos conflitos distributivos e da aceleração inflacionária dos anos 1980.” (Abreu, Marcelo de Paiva. *A Ordem do progresso: Dois Séculos de Política Econômica no Brasil*, 2014, p. 259).

6. Conclusão

O II PND representou mais uma vez a postura do governo durante o período da ditadura militar, em que se dava preferência ao crescimento “à qualquer custo” em detrimento da estabilidade e solidez macroeconômicas previstas pela ortodoxia, embora essa última tenha sido buscada em ocasiões, como parte da política do Governo de stop-and-go, ela não era considerada primordial, basicamente, o governo procurava estimular a demanda para gerar crescimento e tomava medidas contracionistas de contenção à inflação quando achava que a situação iria se tornar insustentável, mas sempre com o objetivo em mente de buscar o alto crescimento da economia, carro chefe do Governo Militar e responsável pela alta popularidade do Presidente anterior, o período caracterizou-se por tal oscilação e uma visão, sob alguns aspectos, de curto prazo, pois não levou em conta as possíveis consequências que o alto endividamento externo poderia vir a causar, o que ficou evidente após o choque do petróleo de 1979, que levou os EUA a aumentar sua prime rate, levando a uma evasão de capital estrangeiro dos países emergentes, o que seria uma das principais causas para a crise da dívida latino-americana da década de 1980, tal crise afetaria muito o Brasil, que só viria a conseguir se ver livre do fantasma do alto endividamento e inflação a partir de meados dos anos 1990, de fato,

“Mesmo tendo alcançado considerável êxito em seu propósito de diversificar a estrutura industrial, não parece razoável desconsiderar ou relativizar os elevados custos da estratégia de crescimento acelerado com endividamento externo em meio à crise internacional. Os resultados aqui apresentados sugerem, enfim, que o II PND contribuiu de forma significativa para os sérios problemas que, ampliados pela segunda crise do petróleo e elevação dos juros em 1979, culminaram com graves desequilíbrios, crise externa e estagnação econômica nas décadas seguintes.” (Santos, Fernando Genta & Colistete, Renato Perim. *Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa*, 2009, p.29)

É difícil de saber o que teria acontecido caso o país tivesse optado pelo choque ortodoxo em meados da década de 1970 ao invés do modelo híbrido - com mais tendência ao heterodoxo – adotado, mas é inegável que o processo de alto endividamento externo do país somado aos choques de oferta mundiais e aos problemas advindos da falta de democracia no país durante duas décadas, foram cruciais para o que se chamou de “década perdida”, e não é exagero dizer que a nossa cultura de “tolerância à inflação” teve grande parte da sua origem neste período, cultura esta que até os dias de hoje atormenta os formuladores de política econômica do país.

Bibliografia

Abreu, M. de P. (Org.) **“A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil”**, Rio de Janeiro: Campus, 2014.

Barros, L, C; Giambiagi, F; Hermann, J; Villela, A. **“Economia Brasileira contemporânea [1945 – 2010]”**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Simonsen, M, H. **“30 Anos de Indexação”**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1995.

Fishlow, Albert. **“A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo: uma nota sobre o período 1974/84”**. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, 1986.

Velloso, João Paulo dos Reis. **“O Governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica”**

Castro, Antônio Barros. **“A Economia Brasileira em Marcha Forçada”**. Rio de Janeiro: 1985.

Macarini, José Pedro. “Governo Geisel: transição político-econômica? Um ensaio de revisão. 2008

Santos, Fernando Genta & Colistete, Renato Perim. “Reavaliando o II PND: Uma Abordagem Quantitativa”, **2009**.