

# II PND: AS PECULIARIDADES DA ESTRATÉGIA BRASILEIRA DURANTE A CRISE INTERNACIONAL DOS ANOS 1970

*SECOND NATIONAL DEVELOPMENT PLAN: THE BRAZILIAN'S  
STRATEGY DURING THE INTERNATIONAL CRISIS OF THE 1970S*

**Gustavo Machado Cavarzan**

Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Economista do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

*E-mail:* gmcavarzan@gmail.com

**José Caio Racy**

Doutor em Economia pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor de Economia Brasileira da Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM).

*E-mail:* caioracy@mackenzie.br

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo principal apresentar uma visão acerca do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), empreendido no Brasil na década de 1970 diante da crise internacional deflagrada com o choque dos preços do petróleo. Procura-se aclarar as condições históricas dentro das quais o II PND foi concebido e traçar suas principais linhas de atuação. É ainda apresentado um debate ancorado em interpretações clássicas acerca do período, com o intuito de sugerir que esse plano de desenvolvimento, mesmo que apresentasse aspectos problemáticos – principalmente no tocante às formas de financiamento dos projetos –, possuía uma racionalidade econômica que seria importante para a recuperação da economia brasileira na década de 1980.

**Palavras-chave:** Economia brasileira; Choque do petróleo; II PND.

## Abstract

The main objective of this paper is to present a vision of the Second National Development Plan (II PND) undertaken in Brazil in the 1970s, in the context of the international crisis triggered by the shock of oil prices. It seeks to clarify the historical conditions within which the II PND has been designed and trace its main lines of action. Also presented is a debate grounded in classical interpretations about the period, with the intent to suggest that this development plan, although it presented some problematic aspects – especially regarding ways of financing the projects –, had an economic rationality that would be important for recovery Brazilian economy in the 1980s.

**Keywords:** Brazilian economy; Oil shock; II PND.

1

## INTRODUÇÃO

A recente crise econômico-financeira internacional deflagrada em 2007 e 2008 na economia norte-americana e espalhada pelo resto do mundo trouxe consequências significativas – ainda não totalmente esclarecidas nem finalizadas. Dentre os efeitos mais visíveis destacam-se a crise de confiança nas regras do sistema financeiro internacional; o rebaixamento nos níveis de crescimento econômico mundial; a elevação das taxas de desemprego; a retração das relações comerciais externas; e uma crise social de dimensões importantes, sobretudo nos países centrais.

Nesse contexto, apesar de um curto período de turbulência entre 2008 e 2009, a economia brasileira parece ter se recuperado de forma rápida e consistente dos efeitos da crise econômica internacional. Para alcançar tal resultado, a atuação do governo brasileiro foi importante, por meio da formulação de políticas sistemáticas de fortalecimento do mercado interno e da diversificação das parcerias comerciais externas, e também por meio de políticas pontuais e provisórias (como as isenções fiscais para setores industriais, a flexibilização dos depósitos compulsórios e a atuação de bancos públicos na garantia de crédito).

O atual cenário leva a uma reflexão acerca do passado recente da economia brasileira, das crises pelas quais passou e da atuação do governo ante os mais diversos obstáculos. Na década de 1970, o cenário econômico internacional também era de crise, naquela ocasião gerada pela elevação brusca dos preços do petróleo. Como diferentes conjuntos de países dependiam da importação de petróleo para levar adiante seu processo de crescimento econômico, a elevação de custos provocada pelo choque do petróleo causou inquietação nos formuladores de política econômica, tanto em países centrais quanto em países periféricos.

Naquele contexto, o governo brasileiro decidiu agir por meio de um planejamento de investimentos em setores considerados prioritários por intermédio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Tal estratégia se mostrou bastante peculiar, dado que outros países optaram por realizar um ajuste recessivo em sua economia, desacelerando investimentos e consumo e reduzindo, assim, a necessidade de importações.

O presente trabalho tem como objetivo principal apresentar uma visão acerca do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). É composto de cinco seções a começar desta Introdução (Seção 1). A Seção 2 expõe o contex-

to da crise dos preços internacionais do petróleo, apontando suas principais causas, bem como seu forte impacto nas economias centrais, representadas pelos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); nos países produtores de petróleo, representados pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep); e nos países periféricos, onde se enquadra o Brasil.

Na Seção 3, procura-se recuperar as principais linhas estratégicas adotadas pelo Brasil para enfrentar a crise dos preços do petróleo, materializadas no II PND. Dessa forma, busca-se elencar os objetivos e os métodos de atuação contemplados pelo plano de desenvolvimento.

Na Seção 4, é realizada uma revisão bibliográfica acerca de alguns trabalhos clássicos que se dedicaram a analisar o II PND, sobretudo no que se refere à eficácia de suas políticas, aos métodos de financiamento dos investimentos previstos no plano e à participação do Estado naquela engrenagem da economia brasileira. Por fim, a Seção 5 é composta por algumas breves considerações finais.

## 2

### O NOVO CENÁRIO INTERNACIONAL: A CRISE DOS PREÇOS DO PETRÓLEO

Em 1973, a elaboração de uma nova estratégia por parte dos formuladores de política econômica se mostrava indispensável com o advento do primeiro choque de preços do petróleo. Criou-se, então, uma nova situação estrutural na economia mundial e os diferentes países teriam que, de alguma forma, se ajustar ao novo cenário político-econômico mundial – que era de alerta geral. Em outubro daquele ano, o Estado de Israel foi atacado pelo Egito e pela Síria, desaguando na Guerra do Yom Kippur (VELLOSO, 1986).

Como forma de retaliação aos Estados Unidos (que davam suporte ao Estado de Israel, incluindo o fornecimento de armamentos durante a guerra), os países-membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep) utilizaram, de forma inédita, a principal arma que possuíam: o controle sobre o mercado de petróleo. Pouco tempo após o início da guerra, os preços desse bem haviam quadruplicado, passando de US\$ 3 para US\$ 12 o barril (VELLOSO, 1986).

Os efeitos de tamanha alta nos preços do petróleo foram de tal magnitude que houve 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 parte dos membros da Opep pode ser verificada 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”.

O primeiro choque do petróleo começou a se desenhar em 1973. Em uma tentativa de recuperar territórios perdidos na Guerra dos Seis Dias (1967), os países árabes atacaram 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 –, dando início à IV guerra árabe-israelense. Como já mencionado, os Estados Unidos mantinham posição claramente favorável a Israel e a consequência desse apoio veio com a retaliação imposta pelos países árabes, materializada no primeiro grande choque dos preços do petróleo.

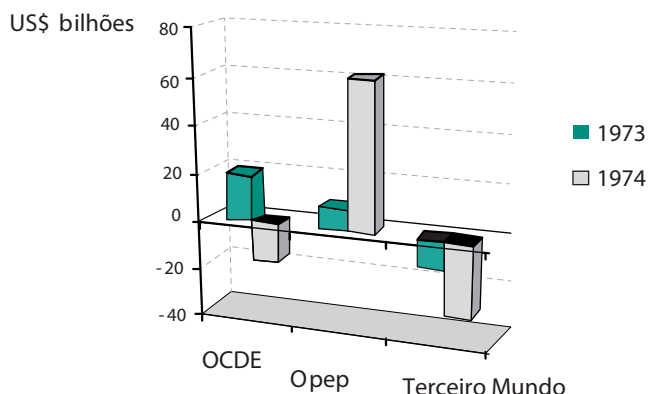
A partir do dia 16 de outubro, a guerra alcançou uma nova dimensão, com o uso da “arma do petróleo”, para, pela primeira vez, fixar unilateralmente o preço, através da OPEP. Já se indicou como isso resultou, em curto período, na elevação do preço do petróleo para US\$ 12 por barril, após o embargo e os cortes na produção (VELLOSO, 1986, p. 161-162).

A ilustração maior da enorme transferência de renda ocorrida foi, entre 1973 e 1974, a reversão da conta corrente dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1973, observou-se um superávit de US\$ 19 bilhões na conta corrente de tais países; já em 1974, o saldo em transações correntes dessas economias foi negativo em US\$ 16,5 bilhões. No entanto, 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 periféricos, as dificuldades eram ainda maiores, visto que eram bastante dependentes da importação de petróleo e 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).

### Gráfico 1

#### Reversão da conta corrente dos países da OCDE, Opep e Terceiro Mundo (1973-1974)



Fonte: Velloso (1986).

Por intermédio de políticas recessivas, os países centrais conseguiram amenizar e, até mesmo, reverter os déficits em conta corrente – em 1975, os países da OCDE já apresentavam superávit em transações correntes de US\$ 12 bilhões – e mais, os déficits parecem ter sido deslocados para os países periféricos: “Como se vê, em 1975, o superávit da OPEP tinha aproximadamente sua contrapartida no déficit dos países subdesenvolvidos [...]” (VELLOSO, 1986, p. 163).

Diante do novo cenário internacional, mostrava-se claro que os formuladores de política econômica precisariam traçar novas estratégias a fim de atravessar, sem graves sequelas, aquele período conturbado. As dificuldades surgiam não só em função da quadruplicação dos preços de uma das principais *commodities* do mundo – o petróleo, do qual a grande maioria das economias tinha dependência evidente –, mas também de um efeito em cadeia causado por essa elevação de preços. Qualquer produto derivado direta ou indiretamente do petróleo teria também seus preços inflacionados no mercado, o que contribuiria para agravar o já flagrante desequilíbrio na conta corrente do balanço de pagamentos de países dependentes de importações de tais produtos.

As possibilidades diante desse quadro são complexas; portanto, em uma tentativa de simplificar a análise, serão divididas em duas as estratégias viáveis, aceitando que as demais opções venham a ser subdivisões dessas. 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”<sup>1</sup>.

O “ajustamento” tem como objetivo obter o equilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos por meio da adoção de políticas econômicas contractionistas que lograriam reduzir a demanda agregada e, conseqüentemente, o nível de importações da economia.

O “financiamento” (ou ajuste estrutural da economia) é uma opção que visa superar a dependência externa do país de forma definitiva por meio 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 – se mostra como a maior fonte de dificuldades de uma economia ante um choque de preços internacionais. 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. 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” (HERMANN, 2005, p. 99).

Tal opção aprofundaria, em curto prazo, o desequilíbrio nas contas externas da economia, já que o processo substitutivo de importações demanda a manutenção e o direcionamento dos investimentos e, portanto, tende, inicialmente, a elevar a demanda por importações (TAVARES, 1975). Em longo prazo, no entanto, a partir do momento em que os projetos de investimento em setores deficientes da estrutura produtiva estiverem concluídos, a situação deve se reverter, já que o coeficiente de importações deverá diminuir e a pauta de exportações deverá se ampliar, qualitativa e quantitativamente.

“Evidentemente, a condição necessária para que se verifique o financiamento é a disponibilidade de recursos no mercado internacional” (BARROS DE CASTRO; PIRES DE 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 para-

---

1 Considera-se que a dicotomia “financiamento” ou “ajustamento” é um tanto simplista. Nesse sentido, tem-se que: “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” (BARROS DE CASTRO; PIRES DE SOUZA, 2004, p. 34).

doxais para os países emergentes: uma forte restrição externa ao crescimento que estava diretamente relacionado à capacidade de importar petróleo, assim como 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 centrais que repassavam tais recursos aos países periféricos, como o Brasil (HERMANN, 2005).

### 3

## II PND: A REAFIRMAÇÃO DO DESENVOLVIMENTISMO

O general Ernesto Geisel assumiu a presidência do Brasil em março de 1974, no auge do período ditatorial brasileiro, e sua equipe econômica era 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 1970 foram definidos como: a deficiência nos setores alimentício, de bens de capital e de insumos básicos, e a forte dependência de importação de petróleo, que levariam a economia a um grave desequilíbrio externo (SERRA, 1982).

Diante desse 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 essa “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 6.151) em 4 de dezembro de 1974. Consistia 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 por meio, principalmente, do aumento da dívida externa (GREMAUD; PIRES, 1999). Acreditava-se que aquela seria uma grande oport-



tunidade para o Brasil alcançar o pleno desenvolvimento e, nesse sentido, o II PND surgia com o desafio de resolver uma relação contraditória entre a estrutura produtiva defasada do Brasil e a falta de divisas internacionais que permitissem manter um determinado nível de importações.

Os grandes objetivos e instrumentos do II Plano Nacional de Desenvolvimento foram sintetizados por Serra (1982):

- Crescimento de 10% ao ano do Produto Interno Bruto (PIB), 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.
- Substituição de importações nos setores de bens de capital e de insumos básicos – notadamente, química pesada, siderurgia, metais não ferrosos e minerais não metálicos.
- Desenvolvimento de projetos de exportação de matérias-primas – notadamente, celulose, ferro, alumínio e aço.
- Grande elevação da produção interna de petróleo, além da ampliação de geração de energia hidrelétrica.
- 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 Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) seria utilizado para estimular importações de máquinas e equipamentos, por meio de isenções relacionadas a tais atividades (SERRA, 1982).

No II PND, ressaltou-se a grande importância das empresas estatais, dentre as quais se destacam Eletrobras, Petrobras, Siderbras e Embratel – que atuariam sobretudo em áreas prioritárias, por exemplo, infraestrutura. Além disso, as estatais ainda criariam demanda para os projetos do setor privado (GREMAUD; PIRES, 1999).

Havia, no II PND, grande ênfase (ainda que retórica) para a questão da concentração de renda. O governo fazia críticas ao modelo adotado nos últimos planos econômicos, nos quais era feito o discurso de que seria necessário primeiro crescer para depois distribuir a renda – “a teoria do bolo”.

O projeto inicial do plano previa obter crescimento econômico e distribuição de renda, simultaneamente.

Para Gremaud e Pires (1999), o II PND ainda apresentava outras novidades em relação aos planos que o precederam: destacam-se a estratégia de desconcentração industrial, por intermédio da divisão regional dos investimentos, e a proposta de ampliação do desenvolvimento científico nacional.

## 4

### ALGUMAS VISÕES ACERCA DO II PND

Lessa (1977) 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 de insumos básicos. No entanto, o autor aponta 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, impedindo que as metas ambiciosas de crescimento do II PND fossem cumpridas.

Uma das dificuldades era a retração do comércio mundial, observada a partir de 1973 e aprofundada com o choque do petróleo – o que leva Lessa (1977) a concluir que o quadro internacional também era muito pouco favorável à execução do plano.

Outro obstáculo importante apontado por Lessa (1977) consistia 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 essas mudanças de prioridades, destaca-se a ênfase dada aos investimentos nos setores de bens de capital e de insumos básicos em detrimento do setor de bens de consumo duráveis e da divisão espacial dos investimentos. Diante de tantas barreiras, esse autor conclui que, já em 1976, o II PND haveria perdido o fôlego e fracassado em suas principais metas.

Uma questão fundamental para a análise do II PND e de suas limitações consiste no modo como o plano foi financiado. Naquele período, o Estado brasileiro assumiu um esforço de investimentos muito superior à sua capacidade de

arrecadação fiscal, o que se traduziu em um endividamento público de alto risco<sup>2</sup>, com elevação da parcela de dívida contratada a juros flutuantes e prazos de pagamento mais curtos<sup>3</sup>.

De acordo com Goldenstein (1994), o desenvolvimento da economia brasileira a partir dos anos 1950 teria se apoiado em um “padrão de financiamento”<sup>4</sup> 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 esse padrão; pelo contrário, aprofundou a dependência do país com relação aos capitais externos e à deterioração da situação financeira do Estado. A ruptura do padrão de financiamento ocorreu quando, na década de 1980, o canal externo de financiamento foi fechado – no contexto de crise da dívida dos países latino-americanos – e o endividamento público levou à falência do Estado.

Segundo Cruz (1982), a inexistência de mecanismos privados de financiamento de longo prazo na economia brasileira deve-se 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: a estatização da dívida externa; esse processo decorreu da incapacidade de autofinanciamento das empresas estatais devido ao rebaixamento de preços público visando ao 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 passou de 50%, em 1974, para 69%, em 1980 (CARNEIRO, 2003).

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 que o sistema público de intermediação financeira operasse com um *spread* negativo. Esse processo seria consequência 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.

Carneiro (2003) critica alguns aspectos da estratégia adotada no II PND, enfatizando que a maioria dos investimentos realizados durante o plano não foi

---

2 Para maiores detalhes, ver Goldenstein (1994).

3 Para maiores detalhes, ver Carneiro (2003).

4 Para Goldenstein (1994), o padrão de financiamento de uma economia é definido com base na forma como se mobilizam recursos e na articulação entre a burguesia nacional, a internacional e o Estado.

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.

O clássico trabalho de Barros de Castro e Pires de Souza (2004) traz à tona uma visão bem mais otimista acerca dos resultados do II PND. Segundo esses autores, 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<sup>5</sup>. Com o segundo choque do petróleo, as importações brasileiras de combustíveis líquidos passaram de US\$ 4 bilhões para US\$ 10 bilhões, entre 1980 e 1982. O posterior choque das taxas internacionais de juros fez que o montante de juros líquidos pagos ao exterior saltasse de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 9,2 bilhões, entre 1978 e 1981.

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 no setor externo, como ocorrera na década de 1970 – dificultaram ainda mais. Apesar da conjuntura adversa, a economia nativa começou a se recuperar entre 1983 e 1984, pelo menos no tocante às contas externas.

A hipótese de Barros de Castro e Pires de Souza (2004) 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 (BARROS DE CASTRO; PIRES DE SOUZA, 2004, p. 8).

5 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.

Argumentando contra os defensores da eficácia da política de ajustamento, 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 (BARROS DE CASTRO; PIRES DE SOUZA, 2004, p. 24)

Os ganhos de divisas externas obtidos pelo Brasil, graças à estratégia de substituição de importações e à 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 – em US\$ milhões (1981-1984)**

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: Barros de Castro e Pires de Souza (2004).

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 a falência de empresas. “Em outras palavras, o ganho de divisas engendrado pelos programas setoriais pode haver sido decisivo para evitar o colapso da economia”

(BARROS DE CASTRO; PIRES DE SOUZA, 2004, p. 61). Com esses argumentos, Barros de Castro e Pires de 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”.

## 5

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se realizar uma análise da estratégia de política econômica traçada pelo Brasil no ano 1974 a fim de enfrentar o período conturbado caracterizado pelo primeiro choque dos preços do petróleo, que deu origem a uma crise econômica de magnitude global. Ao contrário da orientação de países centrais, os formuladores de política econômica brasileiros optaram por empreender um plano de ação ancorado em altos índices de investimentos e crescimento econômico, a fim de enfrentar a crise por meio da internalização de setores produtivos específicos que iriam reduzir (ainda que em longo prazo) a dependência externa da economia brasileira.

O Brasil passava por um ambiente político conturbado desde 1964, quando uma ditadura militar fora instalada no país, e aquele regime ilegítimo necessitava de um ambiente econômico favorável para que, ao menos, uma aparência de legitimidade fosse atingida. Parece correto afirmar que as decisões de política econômica foram, de certa forma, afetadas por esse ambiente político; no entanto, ao analisar o debate historiográfico acerca do II PND, pode-se verificar que o plano continha também uma dose interessante de racionalidade econômica.

Sem desconsiderar as importantes contribuições de autores que apontam para falhas e equívocos do plano (sobretudo no que tange aos métodos de financiamento dos projetos), é importante ressaltar que a recuperação da economia brasileira em meados da década de 1980 se deve, principalmente, à maturação de projetos de investimento empreendidos na órbita do II PND, conforme demonstram Barros de Castro e Pires de Souza (2004).

Caso tivessem escolhido o caminho do ajustamento convencional e recessivo, os formuladores de política econômica brasileiros estariam optando apenas por combater os “sintomas” – representados pelo déficit nas contas externas –, mas, provavelmente, não criariam as condições para combater a “doença” –

representada pela estrutura produtiva defasada da economia brasileira. Os projetos de investimento contemplados pelo II PND tinham como objetivo desenvolver setores ainda incipientes da economia brasileira, o que tornaria o país menos dependente do setor externo e, portanto, menos suscetível a choques internacionais como o primeiro choque do petróleo. Tratava-se, nesse caso, de uma tentativa no sentido de um ajuste estrutural e duradouro da economia nacional.

## Referências

- CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: 100 anos de política econômica republicana –1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 2003, p. 295-322.
- BARROS DE CASTRO, A.; PIRES DE SOUZA, F. *A economia brasileira em marcha forçada*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o endividamento externo brasileiro nos anos setenta. In: BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1982, p. 67-115.
- GOLDENSTEIN, L. *Repensando a dependência*. São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975-1979). In: KON, A. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999, p. 67-101.
- HEILBRONER, R. *A formação da sociedade econômica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- HERMANN, J. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, F. et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LESSA, C. Visão crítica do II PND. *Revista Tibiricã*, n. 6, jan./mar. 1977.
- MOURA DA SILVA, A. *Intermediação financeira no Brasil: origens, estrutura e problemas*. São Paulo: Fipe/USP, 1979. Mimeografado.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira de após-guerra: a crise recente. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 2/3, n. 7, p. 111-135, jul./set. 1982.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- VELLOSO, J. P. R. *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, n. 2, p. 133-144, abr./jun. 1998.