

DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES AO BRASIL POTÊNCIA:

Concepções do desenvolvimento 1964-1979

SAULO DE CASTRO LIMAⁱ

Resumo: O presente artigo é um breve estudo sobre a tortuosa trajetória do desenvolvimento brasileiro nas décadas de 1960 e 1970. Embora sejam lembrados como os anos do “milagre” econômico, esse período foi marcado por uma constante correção de rota pelo governo brasileiro. Por trás dos elevados índices de crescimento econômico, houve uma variedade de projetos de desenvolvimento durante esses anos, que não permitem que se trate do período militar como se fosse homogêneo. Do golpe de 1964 até o fim do governo de Geisel, é possível perceber a dinâmica desse processo.

Palavras-chave: Substituição de Importações. II PND. Milagre Econômico. Geisel. Brasil potência.

Abstract: The present article is a brief study about the tortuous path of the Brazilian development in the 1960's and 1970's. Though they may be remembered by the economic “miracle” years, this period was marked by a persistent route correction by the Brazilian government. Behind the high rate growth, there was a variety of development projects during those years, which do not allow treat the period as a whole. From the 1964 coup to the end of Geisel's government it is possible to realize the dynamism of this process.

Keywords: Imports Substitution. II PND. Economic Miracle. Geisel. Brazil Power.

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, muitos países empreenderam um processo de desenvolvimento acelerado de suas forças produtivas, através de projetos industrializantes que se supunham capazes de superar o atraso econômico e social em que se encontravam. A partir da década de 1930 esses países aos poucos deixaram de desempenhar o papel exclusivo de fornecedores de matérias primas e produtos primários para as economias desenvolvidas, configurando assim uma nova Divisão Internacional do Trabalho. A partir da Crise de 1929 e especialmente na década de 1950 uma nova DIT começa a se caracterizar pela inclusão da periferia capitalista no círculo

fordista através da industrialização substitutiva de importações, com grande participação do capital externo, por meio da participação das empresas multinacionais no desenvolvimento industrial destes países.

O primeiro passo na industrialização foi o modelo de substituição de importações, voltado majoritariamente para o atendimento do mercado interno e viável para o Terceiro Mundo enquanto o mercado mundial estava desarticulado e o comércio estagnado como resultado da Depressão dos anos 1930. Mas a posterior expansão do comércio mundial e do sistema de crédito internacional abriu novas possibilidades de desenvolvimento para os países da periferia, como pode ser observado

em experiências bem sucedidas de países do Leste Asiático, como a Coreia do Sul.

Outro argumento importante a ressaltar é a expansão das empresas multinacionais, especialmente norte-americanas, a partir da década de 1950. Essa expansão se colocou como uma nova alternativa para o desenvolvimento dos países periféricos, abrindo possibilidades e também problemas para esses países. Já a partir dos anos 1970, as mudanças no capitalismo mundial colaboraram para tornar esse modelo inviável, orientando estratégias de desenvolvimento que não mais enfatizavam o mercado interno. A partir dessa década, a industrialização passa a ser financiada cada vez mais com créditos externos, sobretudo privados, advindos do sistema bancário internacional, a serem cobertos com divisas provenientes de superávits de exportação.

É importante lembrar que a industrialização substitutiva de importações não altera substancialmente a dependência dos países periféricos, apenas a redefine em outros termos. Segundo Altvater, “os países e/ou regiões em processo de industrialização precisam tentar superar a parcialidade da industrialização resultante de uma estratégia de recuperação do atraso” (ALTVATER, 1995, p. 187). O objetivo era assim definido.

INDUSTRIALIZAÇÃO POR VIA DA SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES

Em primeiro lugar, quanto à industrialização brasileira, é importantíssimo considerar que esta foi concebida em larga medida com a participação do capital multinacional, que deu sustentação mesmo a projetos industrializantes de forte cunho nacionalista, como os preconizados por Vargas e Geisel. Fiori deixa isso claro na seguinte passagem: “com Vargas, fez-se a opção que Geisel levou às últimas conseqüências: uma industrialização pesada realizada com o decisivo aporte do capital internacional” (FIORI, 1995, p.80).

O modelo brasileiro de industrialização via substituição de importações foi amplamente amparado pelas multinacionais que se

instalavam no País para a produção de bens industriais, mas perdeu progressivamente o fôlego a partir do início dos anos 1960. O crescente peso das importações na balança comercial causado por esse modelo foi o fator culminante de sua exaustão: as necessidades de produtos importados, sobretudo bens de capital, aumentam em decorrência do próprio processo de desenvolvimento econômico. O regime militar instaurado pelo golpe de 1964 buscou alternativas ao modelo de substituição de importações que impulsionou aproximadamente 30 anos de elevado crescimento econômico que caracterizaram a economia do País desde os anos 1930. Nesse ínterim, o Brasil não participava intensamente do comércio internacional, dado que priorizava o mercado interno, adotando medidas políticas de caráter mais protecionista, o que criava um ambiente contrário às aspirações das multinacionais para exportar a produção. Sobre o modelo de industrialização por substituição de importações, Bresser Pereira afirma que

A industrialização brasileira realizou-se de acordo com esse modelo de desenvolvimento. A economia voltou-se para dentro. O coeficiente de importações, ou seja, a relação entre as importações e a renda, baixou violentamente. Girava em torno de 22% no fim dos anos vinte e havia caído para aproximadamente 7% no início dos anos sessenta. A industrialização realizou-se com a substituição dos bens anteriormente importados, enquanto que as exportações permaneciam relativamente estagnadas. (BRESSER PEREIRA, 1973, p. 122)

Esse panorama mudou após 1964, quando o regime militar passou a oferecer vantagens maiores às multinacionais, além de garantias econômicas e políticas. Também foi iniciada uma política de crédito que priorizava o capital estrangeiro e oferecia incentivos às exportações de manufaturados, em benefício deste mesmo capital. Além, é claro, do baixo preço da mão-de-obra. Em 1974, Paul Singer escrevia que “a notória expansão de nossas exportações nos últimos dez anos, não resultou

de nossa superioridade tecnológica” como ocorreu com Japão e Alemanha, “mas da abundância de nossos recursos naturais e do baixo custo de nossa mão-de-obra” (SINGER, 1977, p.91). Bresser Pereira traça um panorama da situação política e econômica em que o Brasil se encontrou no período pós-1964, em uma extensa passagem de grande valia:

O modelo de substituição de importações está definitivamente superado. O novo modelo de desenvolvimento tem características inteiramente diversas. No plano político, o populismo, o nacionalismo desenvolvimentista, e a tentativa de atribuir a liderança econômica e política do país à classe em ascensão dos empresários industriais são fenômenos totalmente superados.

No plano econômico, o coeficiente de importações não está mais baixando. Pelo contrário, tende a aumentar. Nossa pauta de exportações não permanece estagnada nem quantitativa, nem qualitativamente. Pelo contrário, nossas exportações aumentaram de uma forma dramática a partir de 1966 e nossa pauta de exportações diversifica-se rapidamente, com um grande crescimento da exportação de manufaturados. Alguns produtos estão ainda tendo sua importação sendo substituída pela produção interna, mas o fator dinâmico do desenvolvimento industrial brasileiro deixou de ser o processo de instalação de novos setores industriais e conseqüente substituição das importações por produção nacional. Baseia-se agora no crescimento do mercado interno e externo e no aprofundamento dos setores industriais já instalados. (BRESSER PEREIRA, 1973, p.134)

O novo modelo que os militares defendiam baseava-se na exportação de bens industriais, sustentado pelo baixo nível de consumo interno e arrocho salarial, gerando assim altas taxas de acumulação. Dever-se-ia abandonar o modelo de industrialização por substituição de importações e adotar um padrão de crescimento voltado para fora. Segundo Pires

A indústria local deveria produzir bens em grande quantidade e vendê-los aos países ricos a baixos preços, viabilizando assim, com as divisas obtidas, a compra de tecnologia e os equipamentos necessários à ampliação do processo acumulativo. Em síntese, a condição essencial para o funcionamento do modelo era que as exportações deveriam crescer num ritmo mais rápido do que as importações. (PIRES, 2003, p. 110)

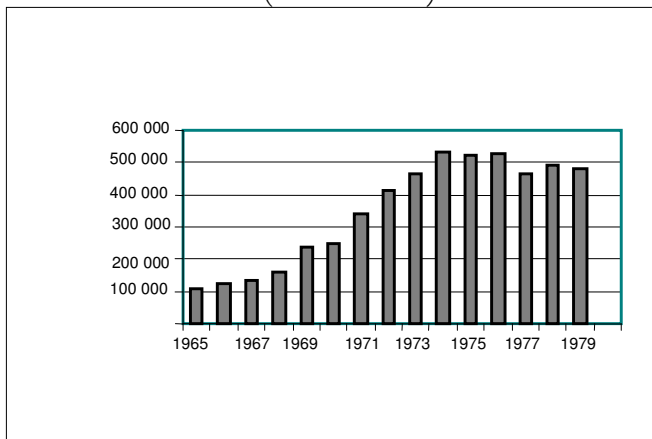
O AJUSTE MILITAR

Para possibilitar um período de expansão dentro dos novos moldes exportacionistas preconizados pelo Governo Militar seria necessário combater a inflação, reduzir o gasto público e ajustar a política salarial em favor do capital, alterando substancialmente a concentração de renda nacional. Para isso, o governo Castello Branco adotou o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo, sob a orientação dos ministros Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, que defendiam uma política monetária ortodoxa, que prezasse pelo controle dos preços e limitasse o poder de compra. As políticas de ajuste criavam as condições necessárias para a consolidação do modelo de acumulação resultando no “milagre”, quando as altas taxas de crescimento foram impulsionadas pelos setores beneficiados pelo regime e também pelo endividamento externo. Todavia, também existiam efeitos colaterais: ampliação da dependência de importações (sobretudo de máquinas e equipamentos), e uma piora considerável na distribuição de renda que levava a um quadro de aumento da pobreza. Singer (1977), afirma que as mudanças ocorridas na política econômica após 1964 configuram-se como resultado de um novo equilíbrio de força entre as classes. O PAEG pode ser compreendido como uma expressão nítida desse novo equilíbrio, que transferia o ônus do combate à inflação para a classe trabalhadora, através das reformas trabalhista e tributária, além do aumento à repressão às entidades representantes de classe.

De qualquer forma, econômica e politicamente estavam criadas as bases para o crescimento. E o crescimento econômico no período do “milagre” (1968-1973) baseava-se na expansão do setor de bens de consumo duráveis, situação retratada por Pires da seguinte maneira: “os resultados positivos verificados na expansão 1968-73 deveram-se, em princípio, à plena utilização da capacidade industrial, que operava antes bem abaixo do ideal, e, posteriormente, à expansão do setor de bens de consumo duráveis” (PIRES, 2003, p.129).

A indústria automobilística foi o grande propulsor do crescimento econômico brasileiro durante o período do “milagre”, puxando a produção dos bens de consumo duráveis, sobretudo através da larga difusão do consumo dos automóveis de passageiros. No Gráfico 1, podemos observar a expansão do setor durante o período 1968-1974 e sua posterior estagnação e até depressão após o ano de 1975, o que confere um bom exemplo do desempenho econômico do período:

Gráfico 1 – Produção de automóveis de passeio no Brasil 1965-1979 (em unidades)



Fonte: Adaptado de IBGE

Para Singer (1977), a orientação econômica pós-64 foi voltada inteiramente para aproveitar as oportunidades que a nova estratégia das multinacionais oferecia ao país, ou seja, a posição de entreposto industrial, reservada a função de desenvolver a produção que requer mão-de-obra abundante e recursos naturais. Essa inserção pode parecer vantajosa,

mas cria dependências em duplo sentido: depende da intenção dos países centrais de oferecerem uma parcela crescente de seus mercados internos às importações do Terceiro Mundo e também depende do grau crescente do fornecimento externo de tecnologia, equipamentos e até mesmo de algumas matérias primas. Ainda de acordo com Singer, sobre a nova fase da industrialização brasileira:

A política de industrialização adotada deu prioridade aos novos ramos de exportação, limitando a substituição de importações a algumas indústrias de bens intermediários, sem estendê-la a setores vitais, como o de equipamentos que incorporam tecnologia de vanguarda [...] iniciamos, a partir de 1964, um novo ciclo de nossa história econômica – o das exportações de produtos industriais – o qual promete repetir os anteriores, trazendo prosperidade para determinadas áreas e grupos, cujo caráter efêmero decorre dos altos e baixos da economia capitalista mundial, aos quais ele se encontra inapelavelmente atrelado. (SINGER, 1977, p.94)

Esse atrelamento cria uma situação de fragilidade ante as oscilações do mercado mundial, observada durante a crise de 1973: o País não teve capacidade de restringir suas importações quando sua capacidade de importar sofreu uma queda, sendo obrigado a recorrer ao endividamento externo ou ao uso de reservas cambiais. Como se sabe, o ano de 1973 marcou o fim do longo período de ascensão da economia capitalista mundial do pós-guerra. A situação da economia brasileira tornou-se bem delicada no período, pois o crescimento acelerado de 1968-73 foi impulsionado pelo crescente endividamento externo, decorrente da fase ascendente da economia mundial que agora se encontrava em meio a uma crise de desaceleração do comércio. Para agravar o quadro, o Brasil era o 3º maior importador de petróleo, atrás apenas de Estados Unidos e Japão.

Para o Brasil, a interrupção do crescimento acelerado dos anos do milagre e a própria crise energética mundial que se

desenhava foram momentos de redefinição da política econômica e de planejamento. Se por um lado a economia perdia o ímpeto de crescimento que caracterizou o período anterior, agora a estratégia era assegurar um crescimento razoável perante as circunstâncias adversas. Carneiro (2002) aponta que os países subdesenvolvidos não exportadores de petróleo sofreram um duplo golpe em 1973: a elevação dos preços do petróleo e o aumento das taxas de juros ocasionado pela ruptura dos acordos de Bretton Woods. Tais países tiveram que arcar com o aumento de preços dos produtos industrializados importados dos países desenvolvidos sem ter em contrapartida um aumento nos preços de suas exportações. Quanto aos juros, como os preços das exportações desses países declinavam, a carga de juros constante passou a requerer um maior volume de exportações para seu pagamento.

É nesse contexto que se inicia o governo do General Ernesto Geisel, no ano de 1974. Para compreender esse período que se inicia tanto na política quanto na economia brasileira, é de grande importância conhecer alguns princípios-chave que nortearam a atuação presidencial de Geisel, sobretudo suas concepções de construção de uma nação-potência, que serão expressos em diversos momentos de seu governo, sobretudo no tocante à política de desenvolvimento.

ERNESTO GEISEL E A CONCEPÇÃO DO BRASIL POTÊNCIA

A indicação do General Ernesto Geisel para a presidência constituiu um momento importante de mudança dentro do regime militar, por ser uma ruptura com a chamada “linha-dura”, representada nos mandatos de Costa e Silva e Médici, e um retorno de um representante da ESG – Escola Superior de Guerra – ao topo da política nacional.

A ESG é fundada em 1949, na então capital da República, o Rio de Janeiro. De acordo com Santos:

Esta escola, como um "centro misto de estudos militares e civis", onde se elaboravam alternativas aos obstáculos do

desenvolvimento nacional no contexto político do pós-guerra, tinha em sua localização geográfica na capital muito mais do que uma coincidência, um desejo manifesto de influir nos rumos da política nacional. De fato, na seqüência histórica, a ruptura institucional de 1964 reservou à ESG um importante papel, pois, a partir de suas formulações doutrinárias, foi possível a um grupo de militares e civis não somente elaborar um projeto político para o país, que articulasse de forma coerente segurança com desenvolvimento econômico, como também catapultar muitos dos seus quadros à estrutura estatal "pós-revolução", o que ficou cristalizado na ascendência do general Castelo Branco à Presidência da República. Ele mesmo um esguiano. (SANTOS, 2007, p.155)

A preocupação com o tema “segurança nacional” ocupa o centro dos debates da ESG até fins dos anos 1960, quando a temática do “desenvolvimento” passa a constituir também um importante ponto de discussão. É a partir destes dois temas que a idéia de Brasil potência ganha força dentro da ESG. De acordo com Miyamoto (1981), é no período do governo militar que a ESG encontra a oportunidade para implementar seu projeto de desenvolvimento e segurança, visando o fortalecimento do poder nacional. Esse projeto é desenvolvido principalmente a partir do governo Médici, quando o conceito de Brasil potência é mencionado oficialmente pela primeira vez, no Plano de Metas e Bases.

É também a partir do governo Médici que a ênfase na projeção do potencial nacional passa do plano territorial-estratégico para um plano econômico, reflexo do acelerado crescimento que o País experimentava à época. Mas é no governo Geisel que o projeto nacional é levado adiante de forma mais consistente, embora o País atravessasse uma época de desaceleração do crescimento econômico após 1974. Paradoxalmente, as circunstâncias adversas que se colocam no período, tanto no plano externo quanto interno acabam colaborando para a consecução de tal projeto, que ganhou forma mais acabada com o II Plano

Nacional de Desenvolvimento (II PND) para retomar o processo de crescimento através da internalização da produção de equipamentos, insumos industriais e energia, tendo como objetivo principal reorganizar o parque industrial brasileiro.

Essa concepção de Brasil potência a partir do plano econômico é bem representada por Boarati (2005, p.20) na seguinte passagem: “A idéia básica que norteia a política econômica durante toda a década de 70 é a do ‘Brasil Potência’”. Essa ênfase dada à potência econômica é também um resultado da repressão sistemática aplicada pelo regime militar aos seus opositores, o que supostamente teria garantido a segurança necessária para a implantação de um projeto nacional com objetivos claramente definidos, uma vez afastadas as possibilidades de sucesso dos projetos ditos “subversivos” pelo regime, que assim conseguiram criar um ambiente de maior “tranqüilidade”.

Como é apontado por Lessa (1988), toda a confiança no destino grandioso do Brasil de início dos anos 1970 é representada no II PND, que seria o caminho para concluir a condição de potência do País, “retomando a idéia de Nação como um projeto a construir, cuja viga mestra agora terá, finalmente, sua concretagem concluída” (LESSA, 1988, p.53).

Ao se enquadrar o II PND como uma dimensão do projeto de nação potência, entra-se em conflito com a visão de que o Plano seria apenas uma resposta à crise econômica e energética que se avultava no período, sendo sentida inclusive já no declínio das taxas de crescimento da economia brasileira para o ano de 1974. De acordo com Boarati,

mais do que uma resposta estrutural à crise econômica que assolava a economia brasileira naquele período, o II PND pode ser definido como uma estratégia integrada de desenvolvimento nacional que poderia ser entendida, inclusive, como a percepção de que as taxas de crescimento do período anterior não poderiam ser mantidas, caso o país não realizasse um ajuste estrutural de sua economia, autonomizando o crescimento

econômico, por meio da conclusão do processo de substituição na indústria de bens de capital (BOARATI, 2005, p. 36)

Assim, considerando a importância do desenvolvimento de um amplo projeto nacional pelo II PND, passamos para uma análise mais detida do Plano, compreendendo seus objetivos e aspectos centrais, bem como sua racionalidade econômica. Logo nos parágrafos iniciais do I Capítulo do Plano, torna-se patente a preocupação do Governo em demonstrar um projeto nacional solidamente constituído, tendo por base o acelerado desenvolvimento econômico do País nos anos anteriores, em um discurso impregnado de otimismo. Vejamos:

O Brasil pode, validamente, aspirar ao desenvolvimento e à grandeza.

Na última década, principalmente, mostrou a Nação ter condições de realizar política de país grande, com senso de seu próprio valor e consciência de responsabilidade — o habitual preço da grandeza. Ao mesmo tempo, mostrou-se apta a realizar uma experiência de desenvolvimento eminentemente dinâmica, associando a vontade política, pela mobilização nacional, à capacidade de fazer, pela ação do setor público, da iniciativa privada e da comunidade. Assim pôde o País efetivar, em alto grau, o seu potencial de crescimento e dimensão econômica.

Até o final da década, estará o Brasil sob a égide de duas realidades principais: a consciência de potência emergente e as repercussões do atual quadro internacional. (II PND, 1974, p.23)

O Plano consistia em um amplo programa de investimentos cujos objetivos eram transformar a estrutura produtiva e superar os desequilíbrios externos, conduzindo o Brasil a uma posição de potência consolidada no cenário mundial. Os quatro eixos centrais do II PND eram: modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; acentuação da importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva; melhoria na distribuição de renda. Significava não apenas um plano de

crescimento econômico, mas um plano de reestruturação produtiva que transformaria o país, segundo a óptica de seus elaboradores, denotando a aspiração à condição de Nação potência, por meio de uma transformação estrutural.

Carneiro faz uma sólida crítica ao Plano na seguinte passagem:

O momento de realização do programa foi inadequado em razão da conjuntura internacional recessiva e da desaceleração cíclica interna; o programa carecia de maior articulação entre os investimentos, havendo um visível sobredimensionamento em particular no que se referia aos bens de capital sob encomenda; recorreu-se excessivamente ao financiamento externo, ao mesmo tempo em que se descuidava da questão energética, vulnerabilizando a economia a novos choques externos; a manutenção do crescimento acelerado a qualquer preço teve como justificativa última o atendimento ao conjunto de interesses que sustentavam o regime autoritário convertendo o Estado no principal instrumento desse desiderato (CARNEIRO, 2002, p.59)

De acordo com Castro & Souza (1985), esse programa concebe o Brasil como um país em processo de desenvolvimento (notável pelos anos de crescimento do “milagre”) que, no decorrer deste processo, teria sido atingido pela crise energética (dentre outros fatores exógenos) e face às novas circunstâncias era uma redefinição da rota, desde que não alterasse o objetivo principal de construção de uma moderna economia industrial. Para o autor, a economia brasileira entrava num período de “marcha forçada”. A nova política propunha a reorientação do processo de crescimento, ao tirar de foco a produção de bens de consumo duráveis e buscar o desenvolvimento de setores pesados como siderurgia, petroquímica, fertilizantes e metais não ferrosos. Ainda segundo o autor:

Finalmente, a nova política escolhia superar a atrofia de setores produtores de

insumos básicos e bens de capital. Ocorre, porém, que o atraso relativo destes setores constitui o próprio estigma, no plano industrial, do subdesenvolvimento. Neste sentido, o II PND propunha superar, conjuntamente, a crise e o subdesenvolvimento (CASTRO & SOUZA, 1985, p.33).

A “opção de 74”, ainda conforme apontada por Castro & Souza (1985), seria um caminho para a recuperação do atraso industrial, o que para o autor seria uma verdadeira transformação, tanto da economia como de seu relacionamento com o exterior, agindo diretamente sobre a formação de capital e atacando os problemas pela raiz. A autonomia em setores básicos era perseguida e a crise energética conferia o caráter dos investimentos nesse campo, que marcaram o II PND. Investimentos em fontes alternativas de energia como o etanol e a energia nuclear, além da construção de usinas hidrelétricas foram realizados no período, denotando a preocupação com o abastecimento energético necessário para a implantação de um plano industrializante que aspirava elevar o País à condição de desenvolvido.

Sobre tais investimentos, é importante considerar que foram financiados em boa parte com capital externo através de empréstimos realizados junto a bancos estrangeiros que procuravam reciclar os petrodólares advindos dos enormes lucros que os países exportadores de petróleo obtinham com a alta de preços de 1973. Dessa forma, com muita liquidez disponível, o juro para empréstimos baixou consideravelmente, e tomar dinheiro emprestado para financiar projetos de alto custo parecia uma excelente alternativa, pois muitas vezes os juros eram até mesmo negativos, favorecendo a tomada de empréstimos pelos países da periferia.

Posteriormente, com a alta dos juros comandada pelos EUA em fins dos anos 1970, o valor da dívida externa advinda dos empréstimos que eram aparentemente fáceis transformaram-se no pesadelo dos países subdesenvolvidos, e o Brasil não fugiu à regra. O episódio criou um pânico bancário no

sistema mundial, dado o perigo iminente da insolvência de tais países, que agora tinham uma dívida muito maior a pagar caracterizando a Crise da Dívida. Assim, a opção por financiamento externo mostrou-se uma escolha muito delicada dada a inconstância do mercado mundial em um período que se iniciava marcado pela volatilidade e incerteza no cenário externo.

Retornando ao II PND, a opção de desenvolvimento industrial pesado e intensivo adotada no ano de 1974 constitui um aspecto importante de um debate central na discussão do Plano: apesar da intenção de industrializar o país e recuperar a economia do atraso em setores básicos e estratégicos, o Brasil não estaria na contramão da história ao se analisar a conjuntura inaugurada com a crise do início da década? Ou seja, considerando dada a situação de crise energética, o investimento em setores energo-intensivos constituiria um erro estratégico, pois a inviabilidade de tais setores já era patente, e mesmo nos países centrais já era visível a busca por alternativas que consistissem em um padrão que fosse “menos fordista” o possível. O Brasil perseguia a consolidação de um padrão fordista que se mostrava enfraquecido em praticamente todo o mundo capitalista desenvolvido.

Porém as diretrizes apresentadas no Plano iam de encontro ao que poderia-se chamar de um “fordismo tardio”, ou seja: “Desenvolvimento dos setores de base e, como novas ênfases, particularmente da Indústria de Bens de Capital, da Indústria Eletrônica de Base e da área de Insumos Básicos” (II PND, 1974, p.38). Tais investimentos em insumos básicos preconizados pelo Plano seriam realizados nas seguintes áreas:

- Produtos Siderúrgicos e suas matérias-primas;
- Metais Não-Ferrosos e suas matérias-primas;
- Produtos Petroquímicos e suas matérias-primas;
- Fertilizantes e suas matérias-primas;
- Defensivos Agrícolas e suas matérias-primas;
- Papel e Celulose;

- Matérias-Primas para a Indústria Farmacêutica;
- Cimento, Enxofre, outros minerais não-metálicos;

Segundo consta no texto do II PND, esses investimentos intensivos seriam estratégicos, pois

Por outro lado, deverá o País afirmar o seu poder de competição em indústrias altamente intensivas de energia elétrica, inclusive para exportação (a exemplo do alumínio), tendo em vista tirar proveito dos seus amplos recursos em hidroeletricidade (II PND, 1974, p.17).

Assim, o II PND pode ser considerado também como um retorno à idéia de substituição de importações, ainda que não com a mesma ênfase setorial do período anterior, no qual predominaram as substituições de importações no setor de bens de consumo, uma própria decorrência do aproveitamento da instalação das multinacionais discutida anteriormente. Com o II PND, a ênfase passava para o setor de bens industriais, máquinas e equipamentos, com a finalidade de se evitar os gargalos causados pelo subinvestimento nesses setores, o que também colaborou para o fim do “milagre”. Isso fica expresso na passagem “(...) o fato de que a nova fase de substituição de importações se vai acelerar, principalmente quanto à setores básicos, para corrigir desbalanceamentos na estrutura industrial e para poupar divisas” (II PND, 1974, p. 37).

Essa mudança de foco proporcionada pelo II PND é um ponto importantíssimo para a compreensão do período, e não ocorreu de forma tranqüila. Para Corsi (2002), o setor de bens de consumo duráveis, representado por uma parte considerável da burguesia brasileira não apoiava o plano, por ser retirado do foco dos investimentos prioritários para este setor. Há uma citação em Lessa (1988) que ilustra bem esse quadro:

(...) entre 1973 e 77, a participação dos projetos de bens de capital aprovados

pelo CDI¹ passou de 5% para 18%, em relação ao total dos investimentos fixos previstos nos projetos. Os projetos de insumos básicos (matérias-primas e bens intermediários) aumentam sua participação, em igual período, de 43,7% para 73,7%, relativamente ao total dos investimentos fixos aprovados. Em decorrência da mudança de prioridades, os projetos referentes às indústrias automotiva e de bens de consumo perderam importância relativa, com suas participações caindo de 30% e 20,8% para 5,5% e 2,6%, respectivamente. Outro aspecto a refletir o acerto da política adotada é a crescente participação da indústria nacional no fornecimento de equipamentos aos projetos aprovados pelo CDI, já que, em termos de valor cresceu de 36% para 68%, entre 1973 e 1977. Por outro lado, a contribuição do capital nacional no montante dos investimentos fixos aprovados evoluiu entre 1974 e 1977, de 76% para 91% (Mensagem ao Congresso Nacional 1978 *apud* LESSA, 1988, p.152)

Estes valores transparecem nitidamente os reflexos dessa mudança de foco que tanto desagradou aos empresários do setor de bens de consumo duráveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sonho do desenvolvimento, o “milagre” havia esbarrado na atrofia dos setores industriais básicos, havendo um descompasso seu crescimento e o crescimento do setor de bens de consumo duráveis, de tal forma que o crescimento do produto ficava condicionado à expansão das importações. Portanto, se colocava como necessário atacar o déficit nos setores básicos da indústria, configurando a ruptura com o modelo adotado pelos militares de 1964 até 1973.

Uma outra interpretação corrente é a de que o Plano deve ser considerado como uma resposta à crise energética e econômica mundial, uma visão um tanto simplista e que desconsidera os condicionantes internos da

mudança de foco. Para Boarati, por exemplo, o plano independe da crise, pois

Existem diversos elementos que demonstram que o projeto do II PND, em linhas gerais, já estava pronto e seria implementado independente da crise do petróleo. Esta última seria responsável somente pelo grau de urgência com que o plano é apresentado à sociedade naquele momento e pelo grande foco do plano em uma política de energia que reduzisse a dependência em relação à fontes externas. (BOARATI, 2003, p. 36)

Sendo o II PND considerado ou não como uma resposta à crise internacional, os investimentos em setores energéticos são um ponto crucial para a realização do Plano como um todo, constituindo um de seus principais pilares de sustentação, e alimentando não apenas o crescimento econômico, mas a ideologia do Brasil potência. Isso fica expresso na seguinte passagem de Lessa:

A opção em matéria energética melhor que outras ilustra a idéia de que o II PND fez da “crise do petróleo” a justificativa para a proclamação serena e não traumática do projeto de potência nascido no interior do aparelho do Estado. Em matéria de energia optou-se por uma “revolução marginal”, demonstrada sua necessidade com o argumento da crise. Porém, a mesma crise não intimidou o suficiente para a adoção de políticas de contenção do desperdício e de conservação energéticas. Neste sentido, a opção energética se inscrevia medularmente na visão estratégica e ao mesmo tempo preservava a mística do milagre. Benevolente com os padrões correntes de consumo e utilização de energia e arrojado em seu projeto de longo prazo, o Príncipe de ter considerado sua opção magnífica (LESSA, 1988, p. 105).

Por fim, é importante fazer algumas considerações que não devem ser esquecidas, ainda que sejam aqui apenas brevemente introduzidas, dado o escopo deste trabalho. Trata-se do cenário subjacente à esse quadro de mudanças ocorridos na orientação da política

¹ Comissão de Desenvolvimento Industrial

de desenvolvimento durante o período estudado: o Brasil vivia um período ditatorial e isso acarreta enormes conseqüências. A repressão desencadeada a partir de 1964 e intensificada em 1968 com o lançamento do Ato Institucional nº5 (AI-5), serviu para silenciar as vozes opositoras do regime militar, exercendo enorme pressão inclusive sobre o movimento operário, que somente volta a se manifestar novamente de maneira autônoma em fins do Governo Geisel, com as greves de 1978 no ABC. O estrito controle sobre o movimento operário foi uma das chaves que possibilitaram ao regime militar assegurar a lucratividade dos investimentos na indústria. E em meio a torturas, mortes e desaparecimentos, é de suma importância lembrar que, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil teve seu crescimento manchado de sangue.

REFERÊNCIAS

- ALTVATER, Elmar. *O Preço da Riqueza*. São Paulo, Ed. Unesp, 1995.
- BOARATI, Vanessa. *A Discussão entre os Economistas na Década de 1970 sobre a Estratégia de Desenvolvimento Econômico II PND: Motivações, Custos e Resultados*. São Paulo, FEA/USP, 2003, 109 p., Tese (Mestrado), Programa de Pós Graduação em Economia, Faculdade de Economia e Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 122-145, 1973.
- BRASIL. *O II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 de dezembro de 1974*. DOU de 6 de dezembro de 1974, 149 p.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em Crise: a Economia Brasileira no Último Quarto do Século XX*. São Paulo, Ed. Unesp, IE Unicamp, 2002.
- CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- CORSI, Francisco Luiz. *A Questão do Desenvolvimento à Luz da Globalização da Economia Capitalista*. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 19, 11-29, nov. 2002.
- FIORI, José Luís. *Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado*. Insight, Rio de Janeiro, 1995.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas IBGE Século XX. Disponível em <www.ibge.gov.br/seculoxx/default.shtm>. Acessado em 17/06/2007.
- LESSA, Carlos. *A Estratégia de Desenvolvimento: Sonho e Fracasso*. Brasília, Funcep, 1988.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *O Pensamento Geopolítico Brasileiro (1920-1980)*. São Paulo, USP, 1981, 287p., Tese (mestrado) Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (área de Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.
- PIRES, Marcos Cordeiro. *Dependência de Importações e a Crise da Mundialização: Crescimento e Flutuação na Economia Brasileira 1980-2000*. São Paulo, USP, 2002, 381 p., Tese (Doutorado) Programa de Pós Graduação em História Econômica, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- SANTOS, Everton Rodrigo. *Ideologia e dominação no Brasil (1974-1989): Um Estudo Sobre a Escola Superior de Guerra*. In: *Sociedade e Estado*, vol.22, n.01, Jan-Abr 2007.
- SINGER, Paul. *A Crise do Milagre: Interpretação Crítica da Economia Brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

ⁱ Mestrando pelo Programa de ~Pós-graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, campus de Marília da Universidade Estadual Paulista - UNESP