

O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (1974-1979)

Antônio Genilton Sant'Anna¹

RESUMO

O II PND, plano estratégico de desenvolvimento econômico, instituído para o período 1974-1979, teve como diretrizes fundamentais o desenvolvimento dos setores de bens de capital e de insumos básicos, bem como fortalecer a empresa privada nacional. Este trabalho pretende analisar o II Plano Nacional de Desenvolvimento, buscando constatar se o mesmo representou uma mudança significativa nos rumos até então tomados pela economia brasileira ou se se trata apenas de uma continuação do modelo que vigorava no País em decorrência dos planos anteriores.

Palavras-chave: II PND, plano estratégico, diretrizes, desenvolvimento, modelo.

ABSTRACT

The II PND, strategical plan of economic development, instituted for the period 1974-1979, had as basic lines of direction the development of the sectors of basic raw materials and industrial goods as well as strengthen the national private company. This work intends to analyze the II National Plan of Development, searching to evidence the same if it represented a significant change in the routes until then taken by the Brazilian economy or if it deals with only a continuation of the model that invigorated in the Country in result of the previous plans.

Keys Words: II PND, strategical plan, lines of direction, development, model.

INTRODUÇÃO

Consolidada no II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), provavelmente o maior programa de intervenção estatal já ocorrido em nosso país, a estratégia de desenvolvimento econômico, adotada em 1974 pelo governo Geisel, propunha um novo direcionamento ao processo de desenvolvimento da economia brasileira. As diretrizes básicas do plano visavam ao ajuste da estrutura industrial do país focando o desenvolvimento dos setores de bens de capital e insumos básicos e o fortalecimento da empresa privada nacional.

Tal como planejado, o II PND transformou de forma significativa

¹ **Antônio Genilton Sant'Anna** é especialista em Docência Superior e Gestão Empresarial e professor da FASB.

nosso parque industrial, implantando pólos de insumos básicos e de bens de capital. Foi um plano de desenvolvimento extremamente ambicioso e de grande audácia, que contrariou as expectativas de muitos economistas, enfrentando o primeiro choque de petróleo e as adversidades da crise internacional, ao invés de submeter-se à cartilha ortodoxa recomendada pelo FMI (Fundo Monetário Internacional). Por ter sido implementado por um regime autoritário, dito de direita, há certo desconforto por parte da intelectualidade, dita de esquerda, que em grande parte ocupou o meio acadêmico, após o fim desse regime, em se analisar este período e a maneira de pensar daqueles que conduziram a economia brasileira nessa época. Este ranço ideológico, em grande medida, prejudica o perfeito e isento entendimento dos fatos, distorcendo e ignorando importantes acontecimentos cujos resultados, em grande medida, colhemos atualmente:

Num momento extremamente delicado da conjuntura econômica nacional e internacional, o II PND daria um passo decisivo em direção ao fortalecimento do parque industrial brasileiro, tornando-o mais autônomo e dotado de uma sólida indústria de insumos básicos e de bens de capital. Sem desprezar os interesses estrangeiros no país, reforçou a produção local e fortaleceu a posição dos empresários brasileiros, dando-lhes um lugar ao sol no setor de bens de capital. O II PND não aniquilou a poderosa indústria de eletroeletrônicos, automóveis e demais bens duráveis, que tivera seus anos dourados nos Governos Costa e Silva e Médici, mas apenas deslocou o pólo dinâmico da acumulação de capital no Brasil, por um certo período, para o setor de bens de produção, viabilizando, inclusive, a expansão futura daquele segmento (MANTEGA, 1997, p. 5).

A POLÍTICA MACROECONÔMICA

Após cinco anos de crescimento expressivo, em março de 1974 o cenário econômico sinalizava que a era do “milagre econômico” estava chegando ao fim. A inflação, que até então se mantivera sob controle, voltava a subir. O choque do petróleo de 1973 redundara em um aumento generalizado dos preços internacionais. As matérias-primas, os bens intermediários e os bens de capital, que abasteciam o “motor” que impulsionava o “milagre econômico” brasileiro, eram, em grande parte, importadas. Em 1974 o balanço de pagamentos apresentaria um rombo comercial de US\$ 4,69 bilhões e um déficit em conta corrente de US\$ 7,12 bilhões.

Foi diante desse quadro que o novo governo teve que definir sua estratégia econômica. O modelo anterior, calcado no desenvolvimento do setor de bens de consumo duráveis, já não se mostrava capaz de capitanear o processo. Anteriormente ao choque do petróleo de 1973, os números das contas externas brasileiras mantinham-se relativamente equilibradas. Isso ocorria, em parte, devido à grande liquidez do mercado financeiro internacional. Havia grande oferta de dinheiro, resultando em taxas de juros reduzidas. Foi neste contexto que o então ministro Delfim Netto estimulou a contração de pesados empréstimos para “turbinar” nosso crescimento, acelerando o processo de endividamento da economia brasileira. Vale ressaltar que essa captação de poupança externa não ocorreu devido à escassez de poupança interna. A reforma financeira implementada

por Roberto Campos e Otávio Gouvêa de Bulhões e complementada pelo próprio Delfim Netto criou as ORTNs – Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, importante instrumento de correção das dívidas pelos índices de inflação, além dos juros. Isso possibilitou disponibilizar ao setor produtivo uma gama de recursos para investimentos oriundos do Sistema Financeiro da Habitação, dos bancos comerciais e dos bancos de investimento. Havia, porém, uma grande quantidade de empresas multinacionais estrangeiras instaladas no país. Estas preferiam utilizar empréstimos externos para viabilizar seus investimentos. Muitas empresas nacionais também preferiam se aproveitar das facilidades advindas da Resolução 63 e da Lei nº 4.131, que o governo havia concebido para dar acesso aos empréstimos externos. Esses dispositivos permitiam às instituições financeiras localizadas no Brasil captar recursos no exterior e repassá-los para as empresas brasileiras. Há um certo consenso de que foram essas facilidades que levaram a um endividamento externo excessivo e de certa forma desnecessário, e que nos tornou excessivamente vulneráveis aos humores das taxas de juros externas. As conseqüências se fizeram sentir na crise dos anos 80. Essa facilidade de endividamento externo elevou a dívida externa brasileira de US\$ 3,8 bilhões, durante quase toda a década de 60, para US\$ 12,6 bilhões no final de 1973. Parcela significativa desse valor acumulou-se nas reservas internacionais, que alcançou o patamar de US\$ 6,1 bilhões no final de 1973, uma vez que a balança comercial mantinha-se equilibrada, havendo até mesmo *superávits* na balança comercial, ficando os *déficits* circunscritos às transações correntes. Com o expressivo aumento dos preços do petróleo (cerca de quatro vezes) e o conseqüente aumento dos preços dos bens de produção, dos quais éramos excessivamente dependentes, a importação de bens de produção passou a constituir-se na principal dificuldade ao nosso crescimento.

Privilegiado pela política econômica anterior, o complexo industrial de bens duráveis de consumo, após um crescimento espetacular por quase 6 anos seguidos, dava sinais de saturação. O esgotamento da capacidade ociosa e, principalmente, o aumento das matérias-primas importadas e do petróleo, encareciam significativamente esses produtos e impactavam sobremaneira a indústria automobilística. E fora esta justamente a indústria que capitaneava o processo até então, crescendo à taxa de 25% ao ano durante esse período.

As residências da classe média brasileira já dispunham de bens duráveis, como geladeiras, fogões, batedeiras e outros eletrodomésticos, além de automóvel. Muitas famílias já ostentavam um segundo veículo na garagem. Até mesmo nas classes sociais de baixa renda notava-se o consumo de televisores e outros bens duráveis.

Eram evidentes, porém, os sinais de esgotamento do padrão de acumulação de bens duráveis. No final de 1973 as fábricas não conseguiam atender as encomendas. Disputavam matérias-primas e componentes, provocando uma elevação dos preços.

O novo governo que assumia em 1974 tinha que optar entre fazer um ajuste conservador, nos moldes do FMI, e conseqüentemente

promover uma recessão geral, ou buscar outra alternativa de ajuste que viabilizasse a continuação do crescimento. Foi esta segunda opção a adotada e que resultou no II PND. A pauta de importações indicava uma forte dependência de bens de produção do país. Portanto, depois de um longo período de substituição de importações de bens de consumo duráveis e não duráveis, chegara a hora de cuidar de substituir as importações de insumos básicos e de bens de capital. Assim, esse segmento deveria passar a crescer a taxas maiores do que o setor de bens duráveis e a capitanear o crescimento da economia como um todo. O II PND pretendia implantar um conjunto ambicioso de projetos de bens de capital e insumos básicos, com taxas de crescimento do produto inferiores àquelas obtidas pelo I PND. Era necessário fazer uma pequena desaceleração da economia, bem como direcionar recursos para os setores contemplados pela nova política. 1974 encerrou-se com um PIB de 9,7%, em contraste aos 13,6% de 1973. Em 1975 a taxa de crescimento do PIB caiu para 5,4%, resultado de uma desaceleração implementada em função da inflação que subira para 34,5% em 1974 e voltava a preocupar, mas não a ponto de levar à renúncia da opção pelo crescimento. Tão logo ela baixou, para 29% no ano seguinte, a equipe econômica retoma os investimentos, resultando em um PIB de 9,7% em 1976.

Com um déficit comercial acumulado de mais de US\$ 10 bilhões de 1974 a 1976 e um déficit em conta corrente de quase US\$ 20 bilhões nesse mesmo período, decide-se por nova desaceleração, resultando em um crescimento de 5,7% em 1977 e de 5,0% em 1978, mantendo, porém, os programas de Insumos Básicos, Bens de Capital e Energia.

Com o II PND, a participação da produção de bens de capital na indústria de transformação subiu de 11,3% em 1970 para 15,4% em 1975, permanecendo nesse patamar até 1980. Por sua vez, a participação da indústria de bens de consumo duráveis no produto, que vinha crescendo exponencialmente desde o início dos anos 50, passando de 2,5% em 1949 para 5,1% em 1959, e 11,3% em 1970, atinge a marca dos 13,3% em 1975 e estabiliza-se nesse patamar, ficando em 13,5% em 1980. Apesar de ter parado de crescer a taxas de 23% como havia ocorrido entre 1968 a 1974, conservou sua importância relativa, obtida nos últimos 30 anos. Entre 1975 e 1980, a taxa média de crescimento anual desse setor foi de 8,7%. Apesar de ser bem menor do que antes, essa taxa é expressiva em qualquer lugar a qualquer tempo. Na verdade, o segmento da indústria de transformação que vinha perdendo terreno, seja para bens de capital e intermediários, seja para os bens de consumo duráveis, era o setor de bens de consumo não-duráveis, cuja participação regride de 72,8% em 1949 para 34,4% em 1980. Conclui-se, portanto, que não houve mudança na estrutura da economia brasileira a partir da expansão do setor de bens de capital, mudando apenas a ênfase de um segmento para outro, ainda incipiente, do parque produtivo brasileiro, até ele preencher uma lacuna na estrutura produtiva, que se refletia na balança comercial.

Entretanto, se o II PND não modificou a estrutura econômica

no Brasil, esse plano alterou substancialmente as relações do país com o exterior. Foi criada uma estrutura industrial complementar, reduzindo a dependência em relação ao exterior, reduzindo as importações de equipamentos e de numerosos insumos básicos. Conseguimos também assimilar um segmento importante da tecnologia industrial, decorrendo daí, certa autonomia no segmento de tecnologia de médio porte e as conseqüentes adaptações às especificidades brasileiras. O II PND conseguiu também alterar a correlação de forças entre o capital estrangeiro e o nacional, privilegiando, substancialmente, o capital nacional.

É comum encontrarmos críticos atrozés, que consideram o II PND um programa econômico megalomaniaco, autoritário, que teria subestimado o impacto da crise mundial dos anos 70, principalmente no que concerne ao primeiro choque do petróleo de 1973. Fato evidente, porém explicável. Era muito difícil, em 1974, prever com precisão a amplitude da crise internacional em gestação naquele momento. Muitos daqueles, que de alguma maneira tiveram um entendimento diferenciado, buscando soluções através de ajustes recessivos, só fizeram por enfraquecer suas economias. Exemplos disso são Argentina e Chile.

CRISE FINANCEIRA E DÍVIDA EXTERNA

A partir de 1974, o crescente déficit de transações correntes foi sendo coberto pelo ingresso de capitais externos, resultando em um crescimento exponencial da dívida externa, conforme nos mostra o quadro abaixo:

Ano	Déficit*
1973	US\$ 1,7
1974	US\$ 7,1
1975	US\$ 6,7
1976	US\$ 6,0
1977	US\$ 4,0
1978	US\$ 7,0

* em bilhões

Os recursos externos entravam na mesma velocidade e o ano de 1978, o último do Governo Geisel, fechou com reservas de US\$ 11,9 bilhões, maior, portanto que os US\$ 6,4 bilhões recebidos em 1973. A dívida externa, porém, subira de US\$ 12,6 bilhões em 1973 para US\$ 43,5 bilhões em 1978. Como porcentagem do PIB, subira de 7,9% em 1973 para 15,2% em 1978. Apesar de aumentar a vulnerabilidade financeira do país, era difícil não pegar esses recursos internacionais, oferecidos a um custo relativamente baixo. A taxa de juros nominal média dos empréstimos ao Brasil esteve em torno de 10% ao ano. E o *spread* havia subido de 1% antes de 1973, para 2% entre 1974 e 77. O grande problema residia no tipo de dívida, contraída com taxas de juros flutuantes e com prazo médio de 5 anos, curto diante dos até então praticados há 10 anos. Essa situação iria resultar

em componente primordial da crise dos anos 80, com o segundo choque do petróleo e o choque dos juros de 1979.

Determinar quem foi o maior responsável pelo crescimento da dívida externa brasileira nessa época, se foi o financiamento dos projetos do II PND ou se foi a deterioração dos termos e da qualidade da dívida e da conta petróleo, é tarefa muito difícil. Entretanto, mesmo na hipótese pouco provável de que o II PND tivesse sido responsável por todo o aumento da dívida externa líquida, de US\$ 25,4 bilhões entre 1973 e 1978, esse montante foi amplamente compensado pelo aumento nas exportações verificado no início dos anos 80, quando os projetos implantados pelo II PND começaram a gerar frutos. Somente nos anos de 1983 e 1984, a balança comercial acumulou um superávit de US\$ 19,5 bilhões, resultado da substituição de importações de bens de produção e do aumento das exportações de insumos básicos. Portanto, o II PND quitou suas dívidas com o resultado de sua política. Podemos concluir, portanto, que os empréstimos contraídos para viabilizar o II PND não foram os principais responsáveis pelo tamanho da dívida externa brasileira dos anos 80.

CONCLUSÕES

Por representar projetos com longo prazo de maturação, cujos efeitos não apareceriam de imediato, no final dos anos 70 era prematuro tirar conclusões sobre quais seriam as repercussões do II PND para a economia brasileira. Porém isso foi feito. Prematuras e carregadas de componentes ideológicos, as avaliações feitas nessa época levaram a diagnósticos pessimistas, que foram reforçados pelo cenário de crise que se instaurou no final dessa década. Foi isso que levou vários autores respeitáveis a concluir que o II PND acabou em 1976, quando do agravamento das condições econômicas nacionais e internacionais. Apesar de, nesse ano, o governo ter promovido um ajuste no plano, no sentido de reduzir o ritmo de crescimento aplacando as tendências inflacionárias, sacrificou apenas o secundário preservando o essencial. Reviu metas de projetos prioritários, no entanto não estabeleceu mudanças de rumo. O II PND certamente não agravou a dívida externa como visto anteriormente e reduziu a vulnerabilidade externa do país, por meio da substituição de importações e aumento das exportações, conforme análise de Antônio Barros de Castro, no início dos anos 80.

Se tivéssemos optado por um ajuste ortodoxo, nos moldes do FMI, certamente nossa dependência financeira teria se agravado. Teríamos amargado a recessão e o desemprego, a exemplo de Chile e Argentina, sem, no entanto nos livrarmos da crise da dívida dos anos 80. Optar por uma ação anticíclica, na boa tradição keynesiana, parece ter sido, se não o melhor, um bom caminho.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva et al. **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- ASSIS, José Carlos de. **A chave do tesouro**. RJ: Paz e Terra, 1983.
- CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**. RJ: Topbooks, 1994.
- CASTRO, Antônio Barros de e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. RJ: Paz e Terra, 1985.
- FALCÃO, Armando. **Geisel**: do tenente ao presidente. RJ: Nova Fronteira, 1995.
- GALVEAS, Ernane. **A saga da crise**. RJ: Forense Universitária, 1985.
- GOLDENSTEIN, Lídia. **Repensando a dependência**. RJ: Paz e Terra, 1994.
- GOMES, Severo Fagundes. **Tempo de mudar**. Porto Alegre: Global, 1977.
- LESSA, Carlos. **A estratégia do desenvolvimento 1974-76**: sonho e fracasso. RJ: Tese de Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro, mimeo, 1978.
- MANTEGA, Guido. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. RELATÓRIO DE PESQUISA n° 3, 1997, SP: FGV, 1997.
- REICHSTUL, Henri Philippe; COUTINHO, Luciano G. **“Investimento estatal 1974- 980: ciclo e crise”** em Desenvolvimento Capitalista no Brasil n. 2. SP: Brasiliense, 1983.
- SIMONSEN, Mário Henrique. **Inflação, gradualismo e tratamento de choque**. RJ: APEC, 1970.