

Plano de Metas, PAEG e II PND: Análise e Desdobramentos

Carlos Henrique Lopes Rodrigues¹

Área Temática 3: Brasil e América Latina – séculos XX-XXI

RESUMO: Este artigo analisa a implementação de algumas medidas econômicas através do Plano de Metas, PAEG e II PND, além de recuperar o clássico debate entre Belluzzo e Castro & Souza sobre o último Plano. A importância deste estudo está no fato de que, por meio do Plano de Metas, o Brasil consolida sua indústria pesada, aliada às empresas transnacionais, e com o PAEG promove reformas principalmente financeiras, voltadas à remuneração de detentores de papéis da dívida. Já a política econômica do II PND resultará em um recrudescimento das dívidas pública e privada, que desembocará na crise da dívida externa nos anos 1980. A análise desses Planos permite entender o momento atual do país, pois mostra como se deu a industrialização e a abertura ao capital financeiro, levando a uma maior internacionalização e aprofundando a dependência externa.

PALAVRAS-CHAVE: Plano de Metas; PAEG, II PND; industrialização; dívida externa.

ABSTRACT: This article aims to analyze some of the economic measures during the Plano de Metas, the PAEG and the II PND. For that propose the classical debate between Belluzzo and Castro & Souza about the II PND has to be revisited. During the Plano de Metas Brazil has consolidated your industry, always linked with the transnational companies, and during the PAEG Brazil has made financial reforms that promoted monetary corrections for the owners of government debts. The economic policies of the II PND has deteriorated the public and the private debt, which leads to the external debt crisis in the 80`s. The analysis of those plans help us to understand the present moment because it shows how the Brazilian industrialization and the financial capital openness has guided the economy to a deeper external dependency.

KEYWORDS: Plano de Metas; PAEG; II PND; industrialization; external debt.

¹ Doutorando em Desenvolvimento Econômico na UNICAMP, mestre em História Econômica pela UNICAMP, Graduado em Ciências Econômicas pela UNESP e professor do curso de Ciências Econômicas da UFVJM. E-mail: chlrodrigues@yahoo.com.br

Plano de Metas, PAEG e II PND: Análise e Desdobramentos

*“[...] desenvolvimento extremista,
a verdadeira moléstia infantil do
capitalismo monopolista na periferia”*
(FERNANDES, 2005, p.402).

1) Introdução

Neste trabalho fazemos um estudo sobre as principais medidas contidas em três Planos Econômicos, partindo do Plano de Metas, passando pelo Plano de Ação Econômica do Governo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e alguns de seus desdobramentos para o país. Finalizamos com o clássico debate sobre este último Plano, travado pelos professores Belluzzo, de um lado e Castro & Souza, de outro, com visões diametralmente opostas sobre o Plano e seus resultados.

A análise sobre os Planos Econômicos e seus desdobramentos se faz necessária, pois as medidas econômicas contidas em cada um deles e de acordo com o momento histórico vão estabelecer e definir as regras do modelo de industrialização, do papel das empresas estatais, nacionais e estrangeiras, do tratamento ao capital estrangeiro, da maior ou menor autonomia nas decisões econômicas por parte do Estado brasileiro frente aos centros capitalistas industriais e financeiros, das possibilidades de participação popular e da política salarial.

Encerramos o trabalho com o debate sobre o II PND, pois consideramos que nesse momento encerra-se uma fase do modelo de industrialização capitalista introduzido no Brasil a partir da instalação da indústria pesada com o Plano de Metas e a forma de promover o endividamento estabelecida a partir do PAEG, ou seja, é o coroamento do acirramento da dependência brasileira, tanto industrial como financeira, que vai redundar na crise da dívida externa na década de 1980 e na posterior adesão às políticas neoliberais, perpetuadas até os dias de hoje.

2) Plano de Metas (PM)

O PM² foi um programa desenvolvimentista elaborado e posto em prática pelo governo de Juscelino Kubitschek (JK), que tinha como ponto de partida as análises do grupo CEPAL/BNDE, formado em 1952. O PM consubstanciava-se em 31 metas, distribuídas em 6 grupos, a saber: i) energia; ii) transportes; iii) alimentação; iv) indústria de base; v) educação; e vi) construção de Brasília. Lessa, ao analisar o PM, destaca 4 grandes grupos perseguidos pelo Plano. Em suas palavras:

o Plano de Metas, pois constitui provavelmente a mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vista à implantação de uma estrutura industrial integrada [...]. Pode-se classificar as distintas metas perseguidas em quatro grandes grupos. O primeiro, constituído pelas inversões diretas do governo no sistema de transporte e geração de energia. Um segundo, pelo qual se ampliavam ou instalavam setores produtores intermediários, nos quais, pela sua significação, sobressai a meta siderúrgica. Um terceiro conjunto visava à instalação das indústrias produtoras de bens de capital e, finalmente, a meta da construção da nova sede administrativa do país (LESSA, 1983, p. 34-35).

A principal meta do Plano era a de promover a industrialização do país, com crescente participação do Estado, das empresas nacionais e internacionais e do capital estrangeiro, que passou a desfrutar de uma posição privilegiada, somada às novas estratégias das empresas transnacionais em relação aos países periféricos para a reprodução ampliada de seu capital.

² Lessa identifica duas fases de política de desenvolvimento industrial ao longo da década de 1950: “a primeira inicia-se em 1951 e estende-se até a segunda metade de 1954, consubstanciando o que poderíamos denominar de ‘a primeira aproximação à política de desenvolvimento’. Nesta etapa lançaram-se as bases instrumentais da política econômica do decênio. A segunda etapa preside a metade posterior do decênio, quando, sob o esquema do Plano de Metas, todos os esforços foram intencionalmente dirigidos à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada. A segunda etapa se distingue da primeira pela maior intensidade do esforço e pela amplitude e integração dos objetivos setoriais perseguidos” (LESSA, 1983, p.11-12). Ainda, de acordo com o autor, o plano “não dedicava atenções à transformação estrutural do setor agropecuário. Este, em sua evolução anterior, não se havia constituído em entrave à industrialização. Através da incorporação de novas terras, a oferta de alimentos e insumos industriais de origem primária havia se expandido a taxa superior à do crescimento demográfico [...]. Tampouco preocupava-se com o problema da má distribuição da renda. Ocupavam posição de reduzido destaque as inversões e gastos sociais. E apenas em 1959 ganha conteúdo o propósito de dinamização de antigas regiões primário-exportadoras, deixadas à margem pela industrialização concentrada na região Centro-Sul, com a constituição da SUDENE” (LESSA, 1983, p.27-28).

Nesta fase, inicia-se o período caracterizado por Mello (2009) como industrialização pesada, que contou com fundamental participação do Estado brasileiro nesse processo³, segundo ele,

A implantação de um bloco de investimentos altamente complementares, entre 1956 e 1961, correspondeu a uma verdadeira ‘onda de inovações’ schumpeteriana: de um lado, a estrutura do sistema produtivo se alterou radicalmente, verificando-se um profundo ‘salto tecnológico’; de outro, a capacidade produtiva se ampliou muito à frente da demanda preexistente. Há, portanto, um novo padrão de acumulação, que demarca uma nova fase, e as características de expansão delineiam um processo de industrialização pesada, porque esse tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível e de seus mercados (Mello, 2009, p.95).

Do ponto de vista do financiamento do PM, havia duas formas, a primeira através de emissão monetária e a segunda, de recursos externos. Em relação à emissão, havia bastante resistência pelo receio de aumento da inflação devido à elevação dos gastos públicos. Houve várias reuniões ministeriais até JK optar pela proposta não monetarista do “líder pessebista e ministro da fazenda José Maria Alkimin [que] era contrário a Lucas Lopes [presidente do BNDE], preconizando a manutenção de uma taxa moderada de inflação (13,5% ao ano, conforme o Programa) e a melhoria da balança comercial através da defesa do preço do café” (MARANHÃO, 1988, p.58). Contudo, sobre a inflação, assevera Lessa (1983, p.73), que o PM, “em sua formulação inicial, adotou atitude indiferente quanto ao problema inflacionário, não revelando qualquer particular preocupação com o problema do desequilíbrio monetário, fiscal ou na balança de pagamentos”.

Em relação aos recursos externos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) não acolheu de bom grado as propostas do PM, pois fugia de suas orientações, estendendo

³ “A ação do Estado foi decisiva, em primeiro lugar, porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infraestrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade, o que estimulou o investimento privado não só por lhe oferecer economias externas baratas, mas, também, por lhe gerar demanda. A ampliação do gasto público valeu-se fundamentalmente, de formas nada ortodoxas de mobilização de recursos financeiros (emissões e, até 1959, confisco cambial), uma vez que não houve qualquer modificação significativa no sistema tributário. Coube-lhe, ademais, uma tarefa essencial: estabelecer as bases da associação com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores” (MELLO, 2009, p.96).

sua visão ao Banco Mundial, com isso, JK rompe com o FMI em 1958⁴. Entretanto, de acordo com Maranhão, houve financiamento externo apesar desse rompimento. Em suas palavras:

do Import-Export Bank de Washington, pelo interesse que essa instituição demonstrou nas metas sobre renovação do equipamento ferroviário e reaparelhamento e dragagem de portos. Além disso, os governos europeus como alemão e francês, e o governo japonês, se interessavam pelos planos de Juscelino: isso era resultado dos interesses de grupos monopolistas sediados nesses países e que viam boas perspectivas de lucro em investimentos no Brasil [...]. Em pouco tempo, ficaria claro para as grandes empresas multinacionais, mesmo para as sediadas nos Estados Unidos, que a política do presidente era extremamente benéfica para a reprodução ampliada de seus capitais em nosso país (MARANHÃO, 1988, p.59).

A penetração das empresas transnacionais nessa fase monopolista do capitalismo foi facilitada pela Instrução 113⁵ da Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC), aprovada pelo Ministro da Fazenda do presidente Café Filho, em 17 de janeiro de 1955, Eugênio Gudín, que redundou em “fortes ingressos [que] garantiram um resultado líquido positivo médio da ordem de US\$ 200 milhões no período 1956-

⁴ Lessa elenca fatores subjetivos e objetivos para explicar os motivos pelo quais o Brasil, diferentemente de outros países da América Latina, não seguiu as orientações do FMI. Fator subjetivo: "conscientização do problema econômico brasileiro em termos de desenvolvimento industrial, tanto ao nível das empresas privadas quanto na órbita governamental, o que impermeabilizava a economia à hipótese contracionista. Esta conscientização fazia apelo inclusive aos setores mais organizados da opinião pública, mobilizados para o tema, principalmente sob a bandeira do 'nacionalismo'. [...] [Dentre os fatores objetivos,] encontrar-se-iam os elementos de pressão oriundos da não-complementaridade da precedente industrialização [...]. Para colocar-se de forma clara, este ponto, deve-se ter presente que a solução desses problemas interessava vitalmente ao mundo empresarial. Inexistia conflito entre os propósitos da política e os interesses dos setores mais dinâmicos da classe empresarial. Outrossim, o esquema de financiamento expansionista, proposto implicitamente pelo Plano, não afetaria interesses desse setor, como poderia haver feito um esquema de coleta de poupança via tributação ou emissão de títulos de crédito público. Muito pelo contrário, o financiamento expansionista proposto abria possibilidades financeiras atraentes às empresas privadas nacionais e estrangeiras. Além de todos esses pontos de apoio, coloca-se a questão objetiva mais fundamental e peculiar do caso brasileiro. Referimo-nos ao fato de que o processo de desenvolvimento anterior e as características principais da economia faziam possível a eleição destes objetivos. Tal elemento deve ser sublinhado. O sistema brasileiro já havia atingido um estágio no qual tal opção era viável, seja devido ao grau de diversificação industrial, seja em função do espaço econômico, mormente quando se contava como seguro o reforço, estratégico nessa conjuntura, do exterior" (LESSA, 1983, p.30).

⁵ Para Oliveira (1984, p.85), "a solução encontrada – que, diga-se de passagem, não corresponde nem de longe a imposições automáticas, mas revela claras opções de política – foi o recurso ao capital estrangeiro, sob a forma de investimento direto, de capital de risco. A famosa Instrução 113, da gestão Gudín forneceu o modelo: investimentos diretos sem cobertura cambial, que foi utilizada à exaustão pelo Governo Kubitschek. Assim, entrou praticamente todo o capital destinado à indústria automobilística, construção naval e outros setores contemplados no Plano de Metas, com o que, para um curto período e nestas condições, solucionava-se o problema do financiamento externo da acumulação de capital".

1961” (ORENSTEIN & SOCHACZEWSKI, 1992, p.173). Essa lei permitia a importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, fugindo do controle estabelecido a partir de 1953, através da Instrução 70 da Sumoc⁶, que estabelecia controles cambiais e cinco taxas múltiplas de câmbio, ordenadas de acordo com os interesses da economia nacional, para facilitar câmbio às importações prioritárias e dificultar, através de leilões, dólares para importações não essenciais. O ágio adquirido com esses leilões era utilizado pelo governo para a implementação de suas políticas econômicas e sociais. Em 1957, com a nova reforma do sistema cambial, as cinco taxas cambiais foram reduzidas a duas, a saber: a geral e a específica, de acordo com Orenstein & Sochaczewski (1992, p.174),

Através da categoria geral eram importadas matérias-primas, equipamentos e bens genéricos que não contassem com suficiente suprimento interno. Pela categoria especial eram importados os bens de consumo restrito e os bens cujo suprimento fosse satisfatório pelo mercado interno. Mantinha-se o regime de leilões para cada categoria, recebendo a categoria geral, evidentemente a maior parcela de cambiais. Uma terceira categoria, não sujeita a leilão, a categoria preferencial, foi criada para importação de bens com tratamento privilegiado – papel, trigo, petróleo, fertilizantes e equipamentos de investimento prioritário.

Apesar do crescimento econômico na ordem de 7,9% do PIB a.a. no período 1957/1961, ante crescimento de 5,2% a.a., entre 1952 e 1956, constata-se uma situação inflacionária considerável na ordem de 22,6% a.a., mesmo porque a inflação era utilizada como mecanismo de financiamento do PM⁷. Há também uma maior internacionalização/dependência da economia brasileira, tanto no que diz respeito às indústrias, pois o carro-chefe foi a indústria automobilística dos grandes grupos

⁶ “Esta reforma compartimentalizou as operações cambiais em três mercados sujeitos a taxas múltiplas. Distribuíram-se as principais mercadorias em cinco categorias com sobretaxas cambiais variáveis em função de leilões de câmbio, nos quais a autoridade monetária ofertaria divisas em bloco por categoria superando o mecanismo de controle administrativo direto. O mercado financeiro e certos itens de importação especiais permaneceriam apoiados numa taxa reduzida, enquanto as exportações seriam divididas em distintos grupos para os quais pagar-se-iam bonificações fixas corretoras de seus diferenciais de produtividade, visando a estimular a diversificação da pauta de exportações. Este esquema permitia ao setor público voltar a participar dos fluxos externos, via ganhos na negociação de divisas. Outrossim, confirmando a crescente preocupação com o desenvolvimento industrial, foram incluídas nesta reforma uma série de cláusulas especiais beneficiadoras das importações de equipamentos básicos” (LESSA, 1983, p.21-22).

⁷ “O esquema de financiamento encontrado para a realização do PM – o financiamento inflacionário – gerava através do aumento de lucros (de empresas privadas e públicas), do aumento da tributação nominal e diferencial e, é claro, da emissão da moeda, os recursos necessários à sua consecução” (ORENSTEIN & SOCHACZEWSKI, 1992, p.174).

privados estrangeiros (Mercedes-Benz, Volkswagen, General Motors, Ford etc.), como aos recursos/poupanças externas, que aumentou o endividamento do país. Do ponto de vista social constata-se aumento das desigualdades de renda, dos bolsões de miséria e das disparidades regionais⁸. O governo não altera a estrutura fundiária do país, que impacta diretamente no achatamento do salário urbano. Além disso, há maior participação do Estado na esfera econômica, condição necessária na fase monopolista do capital para dar garantias e segurança à entrada das empresas transnacionais; somado às burguesias brasileiras que não promoveram uma revolução democrático-burguesa no país⁹ e sim uma autocracia burguesa, de privilégios e uso quase exclusivo do Estado para si, reprimindo qualquer manifestação que demandasse mudanças, mesmo que dentro da ordem. Sobre os salários no período, assevera Oliveira (1984, p.89):

os salários reais cresceram a taxas insignificantes no período, por outro lado, a produtividade do trabalho na economia em geral, e especialmente nos novos setores e ramos, experimentava avanços inusitados, seja pelas novas condições tecnológicas implantadas, seja pela transferência dos aumentos de produtividade logrados pelas empresas estatais, com o que o diferencial produtividade/salários começou a ampliar-se consideravelmente, aumentando as margens de lucratividade de novos setores e ramos e constituindo-se em poderosa fonte de acumulação potencial

Parece-nos, diante disso que, apesar da denominação na literatura econômica de período desenvolvimentista, o PM atende aos interesses dos grupos monopolistas transnacionais que promovem investimentos industriais nos países periféricos, dentro de

⁸ De acordo com Maranhão (1988, p.54-55), “o Estado redireciona a economia sem alterar essencialmente os padrões de financiamento dos setores econômicos pré-existent, sem alterar a correlação de forças entre as classes dominantes, sem tocar no delicado equilíbrio de alianças e compromissos entre setores produtivos. Promovendo um intenso crescimento industrial, não procura solucionar as agudas contradições do desenvolvimento, particularmente as do campo, cuja miséria e atraso acabam por permitir a drenagem da mão-de-obra barata para os centros urbanos em processo de industrialização”.

⁹ De acordo com Florestan Fernandes (2005, p.242), “essa mesma burguesia – como sucedera com a aristocracia na época da Independência – foi condicionada pelos requisitos ideais e legais da ordem social competitiva. Ela se define, em face de seus papéis econômicos, sociais e políticos, como se fosse o equivalente de uma burguesia revolucionária, democrática e nacionalista. Propõe-se, mesmo, o grandioso modelo francês de revolução burguesa nacional e democrática. Essa simulação não podia ser desmascarada: a Primeira República preservou as condições que permitiam, sob o Império, a coexistência de ‘duas nações’, a que se incorporava à ordem civil (a rala minoria, que realmente constituía uma ‘nação de mais iguais’), e a que estava dela excluída, de modo geral ou total (a grande maioria, de quatro quintos ou mais, que constituía a ‘nação real’). As representações ideais valiam para ela própria e definiam um modo de ser que se esgotava dentro de um circuito fechado. Mais que uma compensação e que uma consciência falsa, eram um adorno, um objetivo de modernidade e de civilização. Quando outros grupos se puseram em condições de cobrar essa identificação simbólica, ela se desvaneceu. A burguesia mostrou as verdadeiras entranhas, reagindo de maneira predominantemente reacionária e ultraconservadora, dentro da melhor tradição do mandonismo oligárquico”.

uma nova configuração do capitalismo a partir dos anos 1950 que vai, de acordo com Anibal Pinto (BUENO, 1981), agravar a heterogeneidade estrutural dos países da América Latina. Esse modelo recente (anos 50) de industrialização promove o aumento da dívida externa, a diminuição do poder de decisão interna por parte do Estado e a estrangeirização do parque industrial liderado pelo setor de bens de consumo duráveis, através dos automóveis. Não é coincidência que no período a malha rodoviária aumenta em 20.000 Km, enquanto a ferroviária aumenta menos que 900 Km¹⁰.

3) Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)

Após o Golpe Civil-Militar no Brasil, assume como presidente da República o Marechal Castelo Branco. Roberto Campos é nomeado Ministro do Planejamento e Octávio Gouveia de Bulhões, Ministro da Fazenda, ficando os dois responsáveis por elaborar e executar o PAEG¹¹, para o período de 1964 a 1967.

O PAEG tinha como meta conter o processo inflacionário e preparar as bases para o crescimento econômico de longo prazo. Para tanto, implementou várias medidas, principalmente financeiras, decorrente da leitura de que não havia mais possibilidade do financiamento inflacionário no país, então seria necessário assegurar recursos para o Estado, por isso a reforma tributária também era importante. As causas da inflação, como em qualquer análise monetarista ortodoxa, seriam, para os articuladores do PAEG, “o crescente déficit público, a expansão exacerbada do crédito ao setor privado e os ‘demagógicos’ aumentos salariais acima dos aumentos da produtividade”

¹⁰ “A indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano entre 1955 e 1960 em grande medida devido ao comportamento dos segmentos ‘equipamentos e veículos’ e equipamento de transporte” (ORENSTEIN & SOCHACZEWSKI, 1992, p.174).

¹¹ “Os articuladores do primeiro plano do regime militar acreditavam que o planejamento econômico deveria provocar, por parte do governo, a definição sistemática e coerente das medidas necessárias à criação da ordem dentro da qual operaria aquilo que se convencionou chamar de ‘forças de mercado’, de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática de maximização da taxa de desenvolvimento econômico. O documento conclui que a opção do setor público de conduzir o sistema econômico baseava-se em princípios geralmente considerados controversos, dentre os quais: a) o de que o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupança; b) o sistema de preços nem sempre incentiva de maneira adequada a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas etc.), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente; c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões; d) a eficiência do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pela imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado” (LOPREATO, 2011, p.81).

(OLIVEIRA, 1981, p.39-40). Em 1963 o déficit público chegou a 4,3% do PIB¹² e para 1964 projetava-se uma inflação superior a 100%.

Houve a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs)¹³ como mecanismo de financiamento não inflacionário do déficit público; aumento na carga tributária; mudança no sistema tributário, principalmente com o imposto de renda, cujo objetivo era estimular a formação de poupanças individuais; alteração da Lei de Remessas de Lucro, para conceder tratamento favorável ao capital externo. Enfim, com a Reforma Tributária consolidada em 1966, “o Estado não somente viu exacerbada sua intervenção na economia, como passava ele próprio a arbitrar o processo de crescimento” (OLIVEIRA, 1981, p.44).

A substituição do Imposto de Valor Adicionado (IVA) pelo Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) acaba com o imposto em cascata e permite a integração vertical. Há o fim da competência outorgada pela Constituição de 1946, que permitia aos Estados e municípios criarem novos impostos, cujo resultado foi uma “maior racionalidade do sistema e um controle mais efetivo por parte da União, não somente dos tributos existentes como também daqueles a serem criados para se evitar colisão de interesses e objetivos” (OLIVEIRA, 1981, p.52). Nesse sentido, para Oliveira, a reforma tributária atua em três grandes frentes: i) aprimoramento da arrecadação e da fiscalização; ii) generalização do IR e iii) reajuste na alíquota de alguns tributos (OLIVEIRA, 1981, p.57-63).

¹² De acordo com Tavares & Assis (1985, p.22), “antes mesmo de entrar em vigor a reforma tributária, o governo conseguiu alcançar seus objetivos de curto prazo de redução do déficit público através de cortes drásticos nos gastos e na modificação do sistema de arrecadação. Entre 1962 e 1966, a receita fiscal elevou-se de 8,57% para 11% do PIB, enquanto o déficit declinava de 4,23% para 1,6%. Isso se devia menos à reforma tributária, que só no ano de 1968 exerceria seus efeitos plenamente, do que à introdução da correção monetária dos atrasados fiscais e ao maior rigor na cobrança do imposto de renda, cujo montante arrecadado aumentou em mil por cento nesse período em comparação com os 620% do aumento da inflação. De qualquer forma, o plano orçamentário federal se equilibrava”.

¹³ “A Lei 4.357, de julho de 1964 que autorizou à União a emissão de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) instituiu, ao mesmo tempo, um elenco de incentivos fiscais tanto às pessoas físicas como às jurídicas para a aquisição, e estendeu incentivos tanto para a subscrição em ações nominativas resultantes dos aumentos de capital das sociedades anônimas, como para a aquisição de letras hipotecárias. Ao lado disso, a correção monetária, adotada a partir de 1964 e restrita inicialmente às ORTNs, para, em seguida, ser estendida a outros títulos financeiros (letras imobiliárias, debêntures, depósitos a prazo etc.) emergira como o mecanismo capaz de compensar os efeitos inflacionários e estimular, juntamente com os maciços incentivos fiscais, a canalização de substanciais volumes de recursos para o mercado de capitais [...]. A Lei 4.728, de 14 de julho de 1965, avançou mais ainda para estimular o mercado de capitais: excluiu da tributação na fonte os rendimentos de ações das sociedades anônimas, nominativas ou ao portador, desde que esse se identificasse” (OLIVEIRA, 1981, p.68).

O Banco Central do Brasil (BC) é criado em 31 de dezembro de 1964 pela Lei nº 4.595. Ainda em 1965 é reaberto o Ministério do Planejamento, criado em 1962 pelo governo de João Goulart, e em 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que após o fim da estabilidade no emprego promovida pelos militares tem o reforço do aporte do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que será vinculado ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para promover empréstimos de longo prazo.

Surge a correção monetária dos débitos fiscais visando defender a arrecadação dos efeitos da inflação. O Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) passa a substituir o imposto sobre consumo. Transfere-se o imposto de exportação da esfera estadual para a União e o Imposto Sobre Operações Financeiras (ISOF/IOF) entra no lugar do imposto do selo. A Reforma ampliava a concentração da riqueza, pois a sistemática de incentivos fiscais tendia a concentrar e canalizar os recursos para as empresas e camadas da sociedade em melhor situação. O sistema tributário se tornava tendencialmente mais regressivo e inibia as possibilidades de o Estado de contribuir para atenuar as disparidades regionais e sociais (Oliveira, 1981)¹⁴. O combate à inflação promovido pelo PAEG penaliza a classe trabalhadora.

Com a introdução do PAEG, cria-se uma nova fórmula para os reajustes salariais, sempre abaixo da inflação, pois como se identificava a inflação principalmente como de demanda e o aumento dos salários nos últimos anos como acima da produtividade, fazia-se necessário, para os elaboradores do Plano, conter seu poder de compra. Além disso, diminuiu-se o crédito disponível. De acordo com Oliveira (1981, p.40):

Os salários passaram a ser calculados pela média dos dois anos anteriores, ao que se somavam os aumentos de produtividade e o resíduo inflacionário, que era a taxa de inflação prevista para os próximos doze meses. Na prática, a estimativa da inflação

¹⁴ “Reside, entretanto, *na utilização dos instrumentos*, e nas modificações efetuadas posteriormente, seus pontos questionáveis. A multiplicidade de objetivos, que passaram a ser perseguidos com impostos, na ânsia de acelerar a acumulação ou mesmo de sustentá-la, tendera a conduzir, inevitavelmente, a conflituosidades que terminaram por anular alguns objetivos, especialmente os de cunho social. Como a correlação de forças era nitidamente desfavorável às classes trabalhadoras e às forças de oposição, acudadas com as medidas inibidoras adotadas pelo regime, não houve maiores resistências para anular a desbragada utilização do instrumento com vistas a favorecer os setores tidos pela política econômica como relevantes para o processo de acumulação” (OLIVEIRA, 1981, p.79).

esteve sempre aquém da efetivamente verificada: em 65, 66 e 67 a taxa de inflação alcançou os índices de 46, 41 e 25%, respectivamente, enquanto a estimativa era de apenas 25, 10 e 5% para os mesmos anos. Como não havia mecanismos compensatórios dessas discrepâncias, os salários reais deterioraram-se acentuadamente¹⁵.

Para diminuir o déficit público, o PAEG atuou em três frentes: “corte nos gastos públicos, criação de um mecanismo não inflacionário do déficit e aumento da carga tributária, que, além de aumentar a captação de recursos da União, atuaria no sentido de conter a demanda por bens e serviços e, portanto, de combater a inflação em suas próprias raízes” (OLIVEIRA, 1981, p.40). O governo federal promoveu, através da reforma tributária¹⁶, consolidada em 1966, o aumento de seu poder arrecadatório¹⁷ e a centralização das decisões em detrimento dos Estados¹⁸, que ficaram mais dependentes da esfera federal e de recursos externos. Nas palavras de Lopreato (2011, p.84),

¹⁵ “O arrocho salarial exibiu uma violência sem precedentes. Mesmo o posterior aprofundamento do autoritarismo político não realizaria uma façanha semelhante à da fórmula salarial servida ao regime pelo gênio matemático do então jovem aprendiz de feiticeiro, o professor Mário Henrique Simonsen. A intervenção mandatária e truculenta nas negociações salariais chegou a levantar protestos de algumas empresas de alta produtividade, inclusive de capital estrangeiro, que foram impedidas de negociar com os interventores sindicais até aumentos salariais que se limitavam a incorporar ganhos de produtividade. Em síntese, a liberdade de negociação trabalhista, um primado da ideologia liberal que o regime proclamava, não foi considerada uma ‘liberdade econômica’ digna de ser preservada na prática, porque parecia um atentado à política de estabilização de preços posta em marcha” (TAVARES & ASSIS, 1985, p.14). Como resultado, houve, entre 1960 e 1970 aumento da concentração de renda no país: “enquanto o 1% superior em 1960 se apropriava de 11,72% da renda total, em 1970 essa porcentagem aumenta para 17,7%; os 5% superiores em 1960 detinham 27,35%, enquanto em 1970 passam a reter 36,25%. Em contrapartida ‘et pour cause’, os 40% inferiores da população participavam em 11,20% da renda total, enquanto em 1970 sua participação decaiu para 9,05%. Resumindo a confrontação entre os extremos, em 1960 a população remunerada correspondente a 60% do total participava com 21,18% da renda total, enquanto em 1970 essa participação decaiu para 19,99%. Em termos monetários, os 5% superiores da população tinham uma renda média, em cruzeiros constantes de 1949, mais de 26 vezes superior à renda média recebida por 50% da população” (OLIVEIRA, 1988, p.67).

¹⁶ “A consequência mais imediata foi, indiscutivelmente, o desmoronamento do moribundo federalismo fiscal e o aprofundamento da dependência dos estados e municípios ao Poder Central. Com a Reforma, o frágil federalismo fiscal existente foi praticamente soterrado, abrindo-se a primeira das portas para a União exercer com maior eficiência seus propósitos de comandar o processo de acumulação e influir mais decisivamente em suas decisões” (OLIVEIRA, 1981, p.46).

¹⁷ “A distribuição dos recursos tributários efetivamente disponíveis por nível de governo revela que, em 1966, couberam à União 40,6% e aos Estados 46,3%. A situação em 1974 se alterou significativamente: a participação da União atingiu 51,6%, enquanto a dos Estados caiu para 35,2%” (LOPREATO, 2002, p.55).

¹⁸ “Os Estados perderam as prerrogativas de anos anteriores e tiveram vetadas as possibilidades de manipular as receitas. Sua autonomia em matéria de legislação tributária tornou-se bastante limitada, pois foram impedidos de criar novos impostos ou adicionais, de definir alíquotas ou de conceder favores ou isenções fiscais sem acordo com os demais Estados interessados. A perda de flexibilidade até então existente eliminou os instrumentos à disposição dos Estados para manter a participação no total da arrecadação tributária, prejudicando os detentores das maiores alíquotas do antigo IVA [...]. A adoção

A ampla reforma institucional promovida sob a égide do PAEG elevou não só o volume de recursos líquidos à disposição do setor público, como também o poder de intervenção estatal na economia, aumentando sua capacidade de influenciar as ações dos agentes privados. Além disso, a decisão de ampliar a abertura econômica compunha a estratégia de atrair o capital de risco estrangeiro para completar o valor da poupança nacional, com efeitos positivos sobre o balanço de pagamentos e o nível de preços.

Antes do Golpe Militar, como exemplo desses estímulos ao capital estrangeiro, temos a resolução 4.131, conhecida como Lei de Remessas de Lucros, cujo objetivo era estabelecer as regras para o capital privado estrangeiro, diferenciando-se do capital nacional e, desta forma, impondo limites para sua remessa ao exterior. Essa Lei foi aprovada pelo Congresso em 3 de setembro de 1962 e sancionada pelo presidente em janeiro de 1964. “Uma das pontas da polêmica girava em torno da proposta do governo brasileiro de não considerar investimento estrangeiro a parte dos lucros aqui auferidos e aqui reinvestidos, pelo fato de reduzir muito e, em alguns casos, quase eliminar as remessas de lucro” (GENNARI, 1999, p.165). A aprovação dessa Lei praticamente “provocou a paralisação das remessas de lucros para o exterior e, conseqüentemente, do afluxo de capitais e investimentos para o Brasil” (GENNARI, 1999, p.163-164). A Lei 4.131 desagradou completamente os interesses das grandes empresas multinacionais que promoveram seus investimentos de maneira mais acentuada na periferia, principalmente na década de 1950, como forma de aumentar seus ganhos.

Após o Golpe Militar, em 1964, essa Lei é alterada, satisfazendo o interesse do grande capital e trazendo “de maneira inédita a possibilidade de intermediação direta de liquidez internacional pelas multinacionais instaladas no país” (CAMPOS, 2009, p.145), “além das vantagens quanto a prazos e custos, os empréstimos em moeda nos moldes da Lei n. 4.131 mostraram-se especialmente atrativos às empresas de capital externo, de vez que passaram a representar um mecanismo de burla das restrições quanto à remessa de lucros originária de investimentos estrangeiros realizados no país” (DAVIDOFF CRUZ, 1999, p.130).

dessas medidas cerceou a autonomia estadual de legislar sobre os impostos e, certamente, representou um avanço em direção ao enquadramento dos Estados no movimento centralizador realizado no período 1964/1966, objetivando disciplinar as contas públicas” (LOPREATO, 2002, p.52-53).

Complementando a alteração da Lei 4.131 que beneficiava o capital internacional, o Banco Central estabelece a Resolução 63, de agosto de 1967, “permitindo a intermediação financeira direta entre as instituições privadas domésticas e as corporações de crédito internacional¹⁹” (CAMPOS, 2009, p.147). Além disso, “as operações para repasses através da Resolução n. 63 constituíram, por sua vez, o elo através do qual as instituições financeiras locais absorveram quantidades massivas de recursos originários do sistema financeiro dos países avançados no bojo do forte movimento de internacionalização financeira verificado no período” (DAVIDOFF CRUZ, 1999, p.186). Tanto a Lei 4.131²⁰ quanto a Resolução 63²¹ vão influenciar diretamente no aumento da dívida externa brasileira.

Desta forma, as reformas ocorridas principalmente no primeiro governo militar, Castelo Branco, no âmbito do PAEG, permitiram as remunerações dos investimentos financeiros no Brasil. Além disso, facilitou-se o ingresso de capitais externos de empréstimos e “se constituiu no País uma estrutura bancária atrelada ao sistema financeiro internacional²²” (FURTADO, 1982, p.27). Ainda há, a partir de

¹⁹ “Tanto o capital internacional do setor produtivo quanto o da esfera financeira foram os grandes beneficiados dessa reforma que teve seu início na modificação da Lei de Remessas de Lucro. Essa reestruturação no padrão de desenvolvimento significou a imposição sistemática dos interesses da internacionalização em detrimento das necessidades internas. Por meio da exigência de mecanismos institucionais que integrassem a estrutura financeira nacional ao ritmo de expansão do crédito internacional, essa reforma estrutural concedeu enormes vantagens, com prazos alongados e custos baixos à captação de empréstimos externos, dos quais as filiais instaladas no país desfrutaram de maneira intensa nos anos 70” (CAMPOS, 2009, p.147). Além disso, “o princípio básico dessa legislação é que o investidor externo tem tratamento idêntico àquele que é dado ao capital nacional” (GONÇALVES, 1999, p.61).

²⁰ “Posteriormente, no auge do ciclo, para fins produtivos, e na etapa de desaceleração industrial, para fins meramente especulativos, as grandes empresas internacionais tornaram-se as maiores responsáveis pela dívida privada externa no Brasil. A Lei 4.131 passou a ser utilizada crescentemente para atrair recursos em ‘euromedas’ para fins meramente financeiros. Valendo-se de suas relações internacionais privilegiadas tornaram-se os auxiliares principais dos interesses do capital financeiro internacional em busca de aplicações seguras e rentáveis num mercado em expansão” (TAVARES, 1998, p.156).

²¹ “A partir do auge do ciclo os bancos comerciais nacionais tiveram oportunidades sem conta de associação com o capital industrial nacional, que se endividou crescentemente e não tinha acesso aos mercados financeiros internacionais, a que os primeiros tinham, através da Resolução 63 do Banco Central” (TAVARES, 1998, p.156). Ainda, para Tavares (1986, p.20-21) “Já como ministro da Fazenda [Bulhões], complementou o generalizou o dispositivo [de acesso direto aos créditos em moeda no mercado internacional às empresas instaladas no Brasil] através da Resolução 63 do Conselho Monetário, que permitiu aos bancos aqui instalados tomar empréstimos em moeda e repassá-lo a tomadores internos sem condições de irem às praças financeiras internacionais”.

²² “As taxas de juros reais que prevaleciam no mercado financeiro internacional eram, nessa época, muito baixas (e, mesmo negativas), sempre que o risco cambial fosse assumido pelo Banco Central, tornava-se extremamente lucrativo operar com recursos captados fora do país. [...]. Os capitais repassados pelos

1974, no Brasil, “o ‘*open market*’ – ou seja, operações especulativas no mercado de dinheiro”²³ (LESSA, 1977, p.61). De acordo com Aloísio Teixeira (sd, p.24), nesse processo, ocorre o mecanismo da ciranda financeira, em que,

sua lógica é conhecida: forçando a taxa de juros, a partir da taxa de descontos das LTNs, que funciona como uma espécie de *prime rate* no mercado brasileiro, o governo incentiva as empresas a tomarem empréstimos externos em moeda, aproveitando-se da situação de liquidez folgada e taxas de juros baixas prevalentes no mercado internacional. A entrada destes recursos para cobrir os déficits no balanço de pagamentos e permitir a ampliação do nível de reservas – considerada condição necessária para viabilizar a política de expansão dos investimentos públicos – criava aumentos de liquidez indesejáveis. Para enxugá-los, mais LTNs eram lançadas em circulação, a taxas de desconto crescentes, o que realimentava o circuito.

Tavares (1998) ressalta que o desdobramento das funções financeiras aparece tardiamente nos sistemas bancários da América Latina e que no Brasil a estrutura creditícia e de financiamento mostrou-se inadequada face às necessidades dos novos setores industriais, principalmente a partir do Plano de Metas. Nesse sentido, após o Golpe Civil-Militar, as reformas empreendidas tentarão resolver esses problemas.

A política econômica instituiu a correção monetária, através da ORTN e posteriormente a LTN, para regularizar as operações da dívida pública e permitir ao governo federal financiar seu déficit. O sistema financeiro brasileiro, em princípio, tinha como meta estruturar-se de maneira próxima a das economias desenvolvidas. Contudo, Tavares (1998), chama a atenção para o fato de que das três funções dos sistemas financeiros nas economias desenvolvidas, o Brasil conseguiu efetivamente desenvolver duas funções que são as que se referem a “criar crédito ampliado com base na

bancos de investimento não apenas eram de juros mais baixos, mas também eram os que podiam ser emprestados a prazos mais longos. Esse processo foi particularmente favorável às subsidiárias de empresas estrangeiras, que, graças aos apoios externos de que desfrutavam, passaram a dispor de recursos financeiros em condições privilegiadas” (FURTADO, 1982, p.28).

²³ “O modelo de gestão da dívida pública, interessado em consolidar o mercado de títulos públicos, assumindo caráter peculiar desde o nascimento do *open market*, com a fixação de normas que eliminaram o risco do setor privado e levaram o Banco Central a assumir os custos correspondentes. O mercado operava por meio da chamada carta de recompra, segundo a qual o governo deveria vender os títulos com o compromisso de recomprá-los após um prazo acordado entre as partes. Além disso, o Banco Central adotou como norma operacional básica o procedimento da zeragem automática, isto é, recomprava ao final do dia, com taxa igual à do mercado, a parcela da carteira de títulos das instituições financeiras que não conseguia financiamento no mercado e/ou vendia títulos, com compromisso de recompra, para as instituições com sobra de caixa. Assim, eliminava-se o risco de as instituições operarem com prejuízo por terem comprado um volume superior de títulos àquele em condições de obter financiamento no mercado, ou ampliava-se o ganho no caso de a captação ir além das expectativas” (LOPREATO, 2011, p.96).

amplificação das relações crédito-débito [e a de] intermediar a transferência de capital de empréstimo através da diversificação e acumulação de ativos financeiros suscetíveis de utilização por parte das empresas e instituições superavitárias” (TAVARES, 1998, p.141). Quanto à função do sistema financeiro de “gerir e direcionar os volumes aglutinados de capital-dinheiro no sentido de dar suporte aos movimentos da acumulação real, especialmente quando se trata de avançar capital para projetos de grande porte e longos prazos de maturação” (TAVARES, 1998, p.141), para promover o processo de centralização e concentração do capital, essa função foi assumida pelo Estado, através de instituições de fomento e desenvolvimento, principalmente o BNDE²⁴. A peculiaridade do sistema financeiro brasileiro se deve ao fato de que o Estado cria os ativos financeiros, ancorados nos títulos da dívida pública. Nas palavras de Tavares (1998, p.150),

Aqui, na verdade, os ativos financeiros mais importantes são criados pelo Governo, com seus títulos da dívida pública, cuja funcionalidade e cuja forma de operação são basicamente servir de instrumento de ‘circulação financeira’, num mercado aberto de títulos (*open-market*). Ao contrário de outros países, onde a dívida pública cumpre um duplo papel – o de financiador de déficit fiscal e o de instrumento financeiro negociável – no caso brasileiro os dois títulos públicos ORTN e LTN são basicamente títulos financeiros líquidos e negociáveis. Estes títulos se destinam na realidade a alimentar um circuito financeiro privilegiado a pretexto de servir de contrapartida ao manejo das contas monetárias, internas e externas. Na verdade ambos os títulos têm servido fundamentalmente de ‘base de expansão’ para a circulação financeira, já que o Tesouro não apresenta déficits de caixa que resultem de déficit fiscal.

Com a crise e o aumento da dívida externa, cresce o mecanismo de “ciranda financeira” e as Letras do Tesouro tornam-se um instrumento básico da especulação, em função do aumento da dívida pública. A necessidade de conseguir novos recursos externos para pagar os juros e amortizar a dívida externa também faz com que o

²⁴ Pela proposta da reforma financeira iniciada em 1964, estabelecer-se-ia a seguinte divisão, de acordo com Tavares (1998, p.140), “caberia às financeiras suprir recursos para o consumo de bens duráveis; aos bancos comerciais, o financiamento do capital de giro das empresas; e uma nova personagem – o banco de investimento – incumbiria o atendimento à demanda de recursos a longo prazo destinados a suportar o processo de acumulação de capital. Ao mesmo tempo, o mercado de ações deveria passar a desempenhar, com dinamismo, a tarefa de tornar líquido os ativos, concentrar e canalizar recursos para a capitalização das empresas. Para impulsionar este mercado, imaginou-se a criação de fundos de investimento formados com a dedução de percentuais sobre o imposto de renda. No bojo dessa reforma foi criada uma instituição oficial – o BNH – amparada por recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e que se destinava a estimular o setor de construção civil garantindo, em última instância, a operação das agências privadas de crédito imobiliário”.

governo mantenha taxas de juros internas elevadas, tornando vantajoso para as empresas e os bancos a tomada de recursos no exterior assim, os créditos concedidos internamente tornam-se cada vez mais escassos e caros. Com a taxa de juros interna mais elevada, as empresas que tomam crédito interno acabam repassando esse custo para os preços, retroalimentando o processo inflacionário (TAVARES, 1998).

Conclui-se que uma reforma tributária para melhorar a capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, de financiamento por parte do Estado, minorar as disparidades regionais e diminuir o poder de suas oligarquias, já havia sido tentada no Plano Trienal²⁵, mas em função da situação política do momento, não pôde ser levada adiante. Com a ditadura militar, essa reforma foi facilitada promovendo elevação do poder arrecadador do Estado, centralização dos recursos e aumento do poder de decisão por parte do mesmo. Contudo, teve como resultado aumento dos impostos regressivos, maior concentração de renda, diminuição do nível do salário mínimo, aumento da dívida pública e dívida externa, levando à socialização/estatização da dívida através, por exemplo, da resolução 432 do Banco Central. Enfim, se o Brasil necessitava de uma reforma tributária e isso era evidente, os desdobramentos da reforma realizada pelos militares demonstram que não era aquela a reforma necessária para o país.

4) II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

O II PND²⁶ foi divulgado à Nação pelo presidente Ernesto Geisel na reunião ministerial de 10 de setembro e sancionada pelo presidente através da Lei número 6.151 em 4 de dezembro de 1974 para o quinquênio de 1975 a 1979.

A projeção do governo era a de que em 1977 o PIB (Produto Interno Bruto) ultrapassasse a casa dos US\$100 bilhões e que o Brasil se transformasse na oitava maior economia mundial. O II PND tinha metas audaciosas e contava com uma participação

²⁵ Plano elaborado pelo Ministro do Planejamento Celso Furtado no governo de João Goulart e que não será objeto de estudo nesse artigo.

²⁶ Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/5bd/2br/3plans/1974II-PND/pdf/II-PND.pdf.

central do Estado²⁷ no planejamento e execução do Plano e das empresas estatais, além das empresas privadas nacionais e estrangeiras, formando o chamado tripé.

Para tentar alcançar os objetivos estabelecidos pelo II PND, o governo define alguns setores que não serão prioritários nesse Plano e que, com isso, têm que ser desestimulados. Esses setores haviam sido o carro-chefe durante o I PND²⁸. “O CDI (Conselho de Desenvolvimento Industrial) declarou taxativamente que indústrias como têxteis, automobilísticas, eletrodomésticos, plásticos etc. (a lista é muito mais extensa) deixavam de ser prioritárias” (LESSA, 1977, p.55).

²⁷ O papel do Estado e das empresas estatais são evidenciados nessa passagem: “[o] processo de alargamento das fronteiras de expansão do capitalismo, em sua fase avançada e oligopolista, transformou de forma significativa algumas economias periféricas, incorporando-as definitivamente à franja do mundo industrializado”. Nesse processo, “fica patente que a forma de intervenção do Estado é decisiva. O que se requer é que o Estado funcione como aglutinador de um processo de monopolização de capital no âmbito de sua economia nacional para viabilizar, diretamente (através de empresas públicas) ou indiretamente, a constituição do departamento de bens de produção. O grau em que o Estado consiga avançar nesse sentido determina o nível de integração e as possibilidades de expansão, que podem ser alcançadas pelo capital internacional” (COUTINHO & BELLUZZO, 1998, p.26-27). Para Lopreato (2002, p.63), “o movimento econômico delineado no II PND, dirigido à montagem de novas condições de industrialização, baseado na implantação de novos setores e na correção dos desbalanceamentos da organização industrial, explicitou o enorme esforço financeiro a que seria submetido o *Estado* como principal responsável por manter os pilares da ação econômica”. Ainda, de acordo com Lopreato (2011, p.89), “a implantação do II PND seguiu a mesma toada [do I PND]: privilegiou o ativismo do Estado, e defendeu a necessidade de se dar sustentação ao capital privado, de modo a manter o equilíbrio entre o setor público e a iniciativa privada, preservando a economia de mercado e a competição do sistema. Procurou, no entanto, alterar a estratégia de desenvolvimento, privilegiando o avanço do setor de bens de capital e de insumos básicos, além de melhorar a distribuição regional da indústria e fortalecer a indústria nacional, na tentativa de definir outro padrão de acumulação, que fosse capaz de alçar a economia brasileira ao rol das economias desenvolvidas”.

²⁸ A política econômica do I PND trazia em seu bojo, a análise de Delfim Neto que, de acordo com Lopreato (2011, p.87-88), “estava convencido de que as circunstâncias do combate à inflação no período anterior [PAEG] haviam trazido instabilidade ao sistema, além de tensões de custo que não puderam ser repassadas aos preços em razão da demanda reprimida, o que caracterizava a inflação daquele momento como de custos [...]. Os modelos adotados por Delfim Neto defendiam a expansão da poupança e a necessidade de se evitar o desperdício do excedente por meio do aumento do consumo, bem como o avanço tecnológico, como fatores cruciais na determinação do ritmo de crescimento da economia [...]. O modelo não só preservou o aparato institucional anterior como criou outro fundo de poupança compulsória, o PIS/Pasep. Além disso, tratou de conter a renda dos grupos sociais com maior propensão marginal a consumir, promovendo a concentração da riqueza e da renda, com o objetivo de alavancar a capacidade de investimento e de consumo em setores (bens duráveis) em condições de proporcionar maior dinamismo à economia. A política salarial limitou o acesso dos trabalhadores de menor renda aos ganhos de produtividade e privilegiou o interesse da acumulação. Simultaneamente, a política tributária tratou de intervir na distribuição de renda institucional: cortou pela metade as transferências constitucionais (FPE, FPM e imposto únicos) e concentrou a arrecadação na esfera federal, com base na hipótese de que a União tem maior disposição a poupar e aloca com mais eficiência os gastos, beneficiando as despesas de capital e o crescimento. Por outro lado, o tratamento da política fiscal conservou o desenho dos traços delineados no momento anterior, mas é evidente que a meta de acelerar o crescimento, em contraste com o foco no controle da inflação do PAEG, resultou em um maior ativismo por parte do Estado”.

Nesse sentido, o Plano tinha como meta resolver os “gargalos” da economia brasileira, através de uma leitura de que a industrialização brasileira durante o “milagre econômico”²⁹ havia sido “desequilibrada” e se fazia necessário completar o parque industrial brasileiro. Para Celso Furtado (1982, p.35-36),

não se visualizou apenas completar o sistema industrial, ‘enegrecer’ a matriz das relações interindustriais. Pretendeu-se ademais alcançar, no mesmo salto, outro objetivo não menos ambicioso, qual seja a solução do problema do estrangulamento externo, decorrente da não renovação de um setor exportador que permanecia na dependência de produtos primários de demanda pouco elástica. À nova vaga de industrialização caberia, portanto, produzir uma dupla transformação na economia. As indústrias favorecidas – inseridas nos setores em que o País estava relativamente atrasado – seriam desenhadas de forma a abastecer o mercado interno, em rápida expansão, e a poder competir nos mercados exteriores, dando origem a linhas dinâmicas de exportação.

Depreende-se que o Plano está inserido em um projeto desenvolvimentista, apesar de dependente, pois atende, em grande medida, aos interesses das empresas multinacionais³⁰. O II PND pode ser resumido em quatro eixos centrais, de acordo com Carneiro (2002, p.60),

²⁹ Os principais motivos do “milagre” econômico seriam: utilização da capacidade ociosa no setor manufatureiro e industrial; contenção dos salários dos trabalhadores, o que aumentou significativamente a taxa de lucro dessas empresas e crescimento do comércio internacional. “Contudo, a redução dos custos salariais e a maior flexibilidade externa não teriam sido suficientes para causar a aceleração do crescimento. Ao comportamento da demanda coube papel fundamental: cresceu o poder de compra dos consumidores de salários médios e altos ao impulso de uma política de crédito à compra de bens duráveis e de consumo e da própria aceleração do crescimento, que engendrou brusca elevação da demanda de quadros profissionais e trabalhadores especializados, cujos ordenados e salários podiam crescer livremente. Graças a essa modificação no perfil da demanda de bens de consumo, em favor dos grupos de rendas médias e altas, a indústria de bens duráveis pôde crescer com a taxa média anual de 23,8 por cento, abrindo o caminho para as economias de escala e a auto-ampliação de seu mercado mediante redução de preços relativos. O Brasil instalava-se na era dos eletrodomésticos e do automóvel de turismo, se bem que a metade da população permanecesse abaixo da linha de pobreza absoluta” (FURTADO, 1982, p.22). Entre 1968 e 1973 o crescimento médio do PIB foi em torno de 11% ao ano. Para Mello e Novais (2009, p.83), “o Estado tratou de estimular e garantir o crescimento econômico rápido, distribuindo incentivos, crédito subsidiado, fazendo investimentos maciços em obras públicas urbanas – a serviço em boa medida do automóvel –, em aço, energia elétrica, telecomunicações, petróleo, petroquímica. Para os pobres e miseráveis, reservou a expulsão do campo, a compressão dos salários de base, facilitou a dispensa, calou os sindicatos. Bastavam os empregos criados pelo crescimento econômico”.

³⁰ Nas palavras de Campos (2009, p.84), “ao tratarmos dos requisitos exigidos pelas empresas multinacionais para investirem no país, temos que transpor a análise a dois níveis de distinção do IDE: o antigo e o novo. O primeiro, estabelecido na indústria de bens de capital e consumo duráveis, continuou exigindo proteção do mercado interno, facilidades para captação de empréstimos externos e estabilidade política para manter seu ingresso. Já o novo, que se fixou basicamente na indústria de bens intermediários – apesar de muitas de suas exigências serem semelhantes a do antigo por ter um perfil voltado ao *drive* exportador –, só se instalaria se tivesse uma ampla oferta de recursos naturais escassos em escala

modificações na matriz industrial, ampliando a participação da indústria pesada; mudança na organização industrial, acentuando a importância da empresa privada nacional; desconcentração regional da atividade produtiva, visando a reduzir a concentração espacial da produção; e, finalmente, melhoria na distribuição da renda.

O II PND foi uma resposta à crise mundial³¹, que no final da década de 1960 apresentava-se como uma crise de superacumulação do capital³². “O sistema monetário internacional já havia mergulhado em crise desde 1968, pela persistência do déficit estrutural do balanço de pagamentos norte-americano, causado pelas enormes despesas militares (Vietnã) e pelo movimento de exportação de capitais” (COUTINHO & BELLUZZO, 1998, p.12). Como resultado, em 1971, o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, anunciou o fim do padrão ouro para o dólar e a moeda estadunidense sofre uma desvalorização, causando uma crise monetária.

A crise estrutural do capital no início da década de 1970³³, a primeira desde a II Guerra Mundial “a golpear simultaneamente todas as grandes potências imperialistas” (MANDEL, 1990, p.9) e diminuir significativamente o comércio mundial, redundou na diminuição da taxa de inversão dos países que lideravam a expansão e “essa contração rápida da taxa de investimento foi certamente resultado da queda da taxa de acumulação produtiva, em função da criação de capacidade ociosa não-planejada no período de

mundial, mão-de-obra barata, incentivos fiscais e facilidades financeiras. A maneira como o Estado garantiu tais requisitos foi influenciando em um padrão de desenvolvimento capitalista capaz de dar sustentabilidade institucional à associação do capital internacional com as empresas estatais e as privadas nacionais na forma de *joint ventures*. Certos projetos industriais se mostravam empreendimentos de alto risco, lenta maturação e de grande soma de investimentos, que exigiam a presença do poder estatal como forma de sustentar a lucratividade do negócio. Em contrapartida, o país contaria com certas transferências tecnológicas e acúmulo de divisas”.

³¹ “Com a crise internacional, “ganham força as teses desenvolvimentistas através do II PND, ambicioso programa substituidor de importações que, a partir de grandes projetos públicos nas áreas de infraestrutura e de insumos básicos, visava dar vigoroso impulso à industrialização doméstica de bens de capital e, com isso, completar a estrutura industrial brasileira. Na lógica do discurso desenvolvimentista, persistia a tese da necessidade de ‘poupanças externas’, só que, agora, com uma diferença fundamental: os recursos tomados no exterior seriam utilizados não mais na aceleração de um crescimento desequilibrado, como o do ciclo expansivo anterior, mas sim num amplo programa que visava eliminar pela raiz a dependências da economia brasileira em relação às economias centrais” (DAVIDOFF CRUZ, 1999, p.187).

³² Situação em que há um volume significativo de excesso de capital na economia, o qual não pode ser investido, no setor produtivo, à taxa média de lucro normalmente esperada pelos proprietários do capital.

³³ Para compensar a diminuição da taxa de lucro no setor produtivo, houve, a partir da década de 1970, reformas estruturais conhecidas como neoliberais, cujo objetivo era amenizar as perdas no setor produtivo e promover o recrudescimento do capital fictício para compensá-las, iniciando um processo de desregulamentação desse capital, rompendo com os acordos de 1944, conhecido como Bretton Woods, que lhe impuseram um maior controle, devido à crise de 1929.

auge” (COUTINHO & BELLUZZO, 1998, p.14). Desta feita, a crise do petróleo em 1973, com a quadruplicação de seu preço “funcionou simplesmente como um detonador da crise e não sua causa” (COUTINHO & BELLUZZO, 1998, p.14).

Apesar da dívida externa brasileira ter aumentado significativamente durante o período do milagre econômico, em que saltou de “3.344 milhões de dólares, em 1967, para 12.572 milhões em 1973”³⁴ (FURTADO, 1985, p.24), a crise internacional permitiu ao Brasil conseguir capitanear recursos no mercado financeiro internacional para financiar o II PND, e com isso, aumentar ainda mais o endividamento externo. Os países centrais, em uma situação de recessão, estavam mantendo taxas de juros baixas e, como os países exportadores de petróleo estavam com grande saldo em sua balança comercial, uma parte desse saldo foi destinada aos bancos que precisavam emprestá-los. O Brasil foi um dos países eleitos para “reciclar esses petrodólares”³⁵,

os credores consideravam o Brasil como uma dos poucos mercados com potencial de expansão *interna* [...]. Entendiam também, além disso, que o programa de substituição de importações não significava diminuir as encomendas de bens de capital, senão aumentá-las, tanto para as filiais residentes como para as matrizes no exterior (TAVARES, 1985, p.44-45).

Para incentivar a “captura de fontes externas”, o governo brasileiro mantinha uma taxa de juros interna elevada, desta forma, as empresas adquiriam recursos no mercado internacional – euromercado –, com uma taxa de juros baixa, porém flexível³⁶, que tinha como resultado o aumento da dívida externa.

³⁴ Davidoff Cruz (1999, p.22) chama atenção para “o caráter predominantemente financeiro, ou seja, não-produtivo, do endividamento ocorrido no período [que] fica evidenciado quando se observa que as contratações líquidas de empréstimos e financiamentos tiveram como contrapartida principal a formação de reservas internacionais, ou seja, a criação de poder de compra que não se realiza no período e que retorna ao circuito financeiro internacional”. Ainda, de acordo com Furtado (1982, p.24), “as reservas de câmbio passaram, no mesmo período, de 199 para 6.417 milhões. Portanto, 67 por cento do incremento da dívida destinaram-se à acumulação de reservas”.

³⁵ “O enorme aumento de liquidez internacional, provocado, a partir de 1974, pelos excedentes dos países exportadores de petróleo, não encontrou aplicação fácil nos países industrializados, que se empenharam em recuperar o equilíbrio externo abalado pelo aumento dos preços do petróleo ainda que apelando para a recessão” (FURTADO, 1982, p.18).

³⁶ “O processo de ajustamento da economia brasileira foi viabilizado pela abundante liquidez dos mercados internacionais de crédito. As políticas de câmbio, crédito, juros e preços públicos trataram de criar as condições para que os agentes domésticos – públicos e privados – fossem induzidos a preferir as fontes externas de financiamento. Descontadas as oscilações, o sentido mais geral da política econômica do período foi caracterizado pela elevação da taxa real de juros interna, restrições à expansão do crédito doméstico, crescimento da dívida mobiliária e defasagem na desvalorização cambial” (BELLUZZO, 1987, p.6).

Após o golpe militar, e durante os anos 60 e 70, as ações do governo brasileiro foram decididamente estimuladoras de entrada de capitais externos [...]. Adotaram-se medidas destinadas a viabilizar o ingresso massivo de capitais de empréstimos que começavam a se tornar abundantes no euromercado de moedas³⁷ (DAVIDOFF CRUZ, 1985, p.122-123).

A partir de 1977, com a elevada taxa de juros interna, além da inflação e a diminuição do consumo, quem passa a levar adiante os investimentos, em um ritmo menor, é o setor público, pois as empresas multinacionais “fugiram para as zonas mais rentáveis do investimento especulativo no mercado financeiro ou para o mercado de terras, na agroindústria exportadora ou na mineração” (TAVARES, 1985, p.61), com a “retórica do ‘novo’ modelo primário-exportador”³⁸, culminando com o fracasso do II PND³⁹. Nas palavras de Tavares (1998, p.117),

A reversão endógena do ciclo de expansão do período 1973/77 não se manifesta de forma abrupta como ocorrera no período anterior (como a crise de 1963), graças sobretudo a que o investimento público global (empresas e governo) continua crescendo de maneira sustentada até 1977. Isto se deve, de um lado, à capacidade de

³⁷ De acordo com Mendonça e Fontes (1996, p.59), “buscando de todas as formas possíveis obter recursos para implementar os novos projetos, o Estado passou a valorizar excessivamente seus próprios papéis, ORTN e LTN. Para se ter uma ideia do que sucedeu, basta ver que seu valor subiu de 47,8 bilhões em 1974 para 220 bilhões em 1977. Com isso acelerava-se a velocidade do circuito do mercado financeiro, propiciando operações puramente especulativas que correspondiam, de fato, à ampliação da *dívida interna do governo*”.

³⁸ Essa retórica serve, de acordo com Tavares (1998, p.132), “aos interesses já radicados no país, em particular àquela fração do grande capital industrial e financeiro que se tornou em agrário ao abrigo dos incentivos fiscais. Tendo ocupado, para fins de valorização, vastas extensões de terras na chamada ‘nova fronteira’, descobriu que a especulação generalizada foi excessiva, do ponto de vista da perspectiva futura de manter suas rendas mercantil e de monopólio. Em busca de uma nova frente de reprodução do valor global do seu capital, pretendem agora que o Estado subsidie a grande produção mercantil exportadora. Esta permitiria o casamento real da dívida externa com a valorização fictícia das terras, através da valorização mercantil da sua produção para o mercado internacional. Assim, os grandes agentes econômicos, que são basicamente os mesmos operam em ambos os mercados, não teriam de negociar arbitrariamente as suas posições ativas e passivas, não teriam de temer a desvalorização real de seus ativos no futuro; vale dizer: as grandes empresas e os grandes bancos (ambos internacionais) não teriam de proceder ao cancelamento interfinanceiro de suas relações mútuas de débito e crédito. Mesmo que o escoamento internacional de mercadorias fosse difícil, sempre poderiam recorrer à valorização fictícia mercantil. Depois da especulação em bolsa, em terras e com dinheiro, a especulação em *commodities*”.

³⁹ “O projeto público anunciado no II PND para manter o crescimento industrial através da ‘substituição de importações’ de bens de capital e insumos pesados tornou-se economicamente inviável mais pelo lado da realimentação dinâmica e das dificuldades de autofinanciamento interno do que por restrições da capacidade para importar. Por outro lado, a diminuição das importações de bens de capital que se verifica a partir de 1975 não se deve aos efeitos de uma possível ‘substituição de importações’ nem mesmo a restrições impostas pela política de controle do comércio exterior. Deve-se sobretudo à desaceleração econômica e à queda sucessiva nas taxas de investimento dos setores privados de material elétrico e de comunicações, têxtil, alimentar, material de transporte e química (TAVARES, 1988, p.122).

autofinanciamento corrente das empresas públicas e da sua capacidade de endividamento próprio nos mercados financeiros interno e externo; e, de outro, ao amplo raio de manobra fiscal de que dispõe o nível central do governo, além da possibilidade do manejo de fundos especiais.

No período do II PND, o crescimento médio do PIB foi de 6,3% ao ano e o aumento da dívida externa foi espetacular, passando de US\$ 2,5 bilhões no início da ditadura militar para mais de US\$ 100 bilhões em 1985, e a concentração da dívida externa bruta no setor público “passou de 24,9% em 1972 para 50,4% em 1975, atingindo 76,6% em 1980” (TEIXEIRA, sd, p.101), caracterizando-se o processo de estatização da dívida.

Após o elevado endividamento brasileiro, começa a haver a estatização da dívida externa, facilitada, entre outros, pela Resolução 432 do Conselho Monetário Nacional, em que, segundo Tavares (1985, p.70-71),

qualquer devedor ao exterior poderia, a qualquer tempo, transferir ao Banco Central, em caráter temporário ou definitivo, o remanescente de sua dívida nas condições contratadas, desde que nele depositasse os cruzeiros correspondentes ao principal da obrigação na data. Foi o sinal para a estatização crescente da dívida privada, a um custo em dólares para o Banco Central equivalente ao *spread* arbitrado pelo credor e aceito pelo devedor original – não raro, matriz externa e subsidiária interna de um mesmo banco, ou vice-versa.

O segundo choque do petróleo em 1979, a elevação da taxa de juros dos Estados Unidos e a decretação da moratória mexicana em setembro de 1982 vão mudar completamente o destino dos recursos disponíveis no mercado financeiro internacional, que deixam de ter países, a exemplo do Brasil, como destinatários. Estes passam a ser exportadores líquidos de capitais para pagar agora a elevada taxa de juros dos empréstimos contratados anteriormente, redundando no “coroamento formal de um processo cujas origens remotas se encontram no golpe de 64 e no regime por ele instaurado, que ao longo do tempo foi deslocando o eixo da dependência econômica do campo tecnológico e industrial para o financeiro” (TAVARES & ASSIS, 1985, p.79).

4.1) Debate Sobre o II PND

Vamos agora retomar as análises de Belluzzo (1984) e Castro & Souza (1985), sobre o II PND, pois identificam-se nesses autores duas visões diametralmente opostas sobre o Plano Econômico.

Enquanto Belluzzo (1984) fará uma crítica ao II PND, pela forma como se deu o financiamento, suas metas e o procedimento para conseguir os recursos necessários ao pagamento da dívida externa, Castro & Souza (1985) farão rasgados elogios ao Plano, defendendo-o como “estratégia de 74”, que colocou a economia brasileira em “marcha forçada” para o desenvolvimento e que ele permitiu gerar as divisas necessárias, através da balança comercial, para o país fechar seu Balanço de Pagamentos na década de 1980.

Belluzzo (1984) argumentará que durante o II PND. Escolheu-se o caminho fácil do endividamento devido à elevada oferta de crédito no mercado financeiro internacional. Essa demanda por crédito acabou aumentando significativamente o endividamento brasileiro. Na verdade, o país deveria, naquele momento, ter renegociado a dívida, pois as condições eram mais favoráveis e o Brasil detinha reservas cambiais mas, ao invés disso optou por mais endividamento. Nas palavras de Belluzzo (1984, p.121),

O processo de acomodação da economia brasileira ao primeiro choque do petróleo foi conduzido pela linha de menor resistência do endividamento galopante, um verdadeiro alibi para escapar às responsabilidades de um austero planejamento a médio e longo prazos capaz de alterar profundamente a matriz energética e o sistema de transportes. A despeito da ênfase verbal nas políticas de substituição de combustíveis, o que se fez foi muito pouco para reduzir efetivamente nossa dependência e vulnerabilidade [...]. As políticas internas equivocadas desempenharam um papel decisivo para o agravamento das dificuldades⁴⁰.

O autor considera que quando houve o primeiro choque do petróleo o país deveria ter renegociado a dívida e não endividar-se ainda mais para levar adiante um plano “megalomaniaco”. No final da década de 1970, o estouro do segundo choque do petróleo e o aumento da taxa de juros estadunidense “desencantaram nossas ilusões de

⁴⁰ O autor continua sua crítica à política econômica brasileira do período: “O Brasil, hoje, pode ser considerado um exemplo de como não se deve administrar uma crise do Balanço de Pagamento. Na verdade, a situação cambial vem sendo manejada desde 1974 com invejável incompetência. Não é admissível que ainda se continue atribuindo todas as nossas desgraças à desordem internacional. As políticas internas equivocadas desempenharam um papel decisivo para o agravamento das dificuldades” (Belluzzo, 1984, p.121).

que a crise era passageira e de que conseguiríamos superá-la com expedientes de curto prazo” (BELLUZZO, 1984, p.121).

Além disso, com a decretação da moratória mexicana em setembro de 1982, “o Brasil escolheu o ‘ajustamento voluntário’, esperando com isso manter a confiança dos banqueiros em meio a borrasca de insolvências que assola o Planeta” (Belluzzo, 1982, p.110). Ou seja, a equipe econômica comandada por Delfim Neto foi socorrer-se junto ao FMI e com isso aceitou as condicionantes do Fundo para pagar os juros da dívida externa, fruto, em grande medida, do equívoco da política econômica adotada em 1974.

Na concepção de Castro & Souza (1985), o II PND foi imprescindível para gerar os saldos na balança comercial brasileira necessários ao pagamento da dívida externa nos anos de 1983 e 1984.

Esses autores sustentam que em 1974 a opção de política econômica brasileira colocada pela literatura econômica convencional aventava duas possibilidades, o “financiamento” ou o “ajustamento”⁴¹, mas, na verdade, adotou-se uma estratégia de resolver o problema pela raiz. Nesse sentido, chamam o II PND de “estratégia de 1974”, pois propõe-se a

combater a vulnerabilidade recentemente manifestada, mediante ações que se estendam da busca do auto-abastecimento, ao desenvolvimento de ‘novas vantagens comparativas’. Na crise, afirma o plano, ‘quem mais se arrisca são os países subdesenvolvidos importadores de petróleo. A crise de 1974 tornou o plano imperioso e inadiável (CASTRO & SOUZA, 1982, p.31).

Chama a atenção o fato de o êxito da “estratégia de 74”, para os autores, estar diretamente relacionado à reversão do saldo da balança comercial em 1983 e 1984 (conforme tabela abaixo) e não ser feita uma análise mais detida sobre o endividamento causado pela “estratégia”, o aumento da vulnerabilidade externa e a política econômica adotada durante a década de 1980 para honrar os pagamentos dos juros da dívida externa desses empréstimos ocorridos principalmente no período do II PND.

⁴¹ “A escolha do financiamento significa que as autoridades preferem evitar as dificuldades e sacrifícios que há de enfrentar-se, para que a economia se adapte às novas circunstâncias [...]. A opção pelo ajustamento, ao contrário, implica o engajamento da política econômica num processo de adaptação da economia ao novo quadro [...]. Caso o financiamento seja a opção escolhida, fica implícito que a crise é tomada como algo passageira. Se o ajustamento for o caminho escolhido, as políticas fiscal e monetária serão utilizadas para desaquecer a economia e, com isto, reforçar a reação automática dos mercados” (CASTRO & SOUZA, 1985, p.27-28).

(US\$ milhões)	1982	1983	1984
Balança Comercial	780	6.470	13.068
Balanco de Transações Correntes	-14.755	-6.142	654
Dívidas Líquidas	79.211	87.069	87.887

Fonte: CASTRO & SOUZA, 1982, p.14.

A única falha da estratégia, na visão desses dois autores, demonstrada *en passant* no livro, foi a social. Em suas palavras, “a transformação da estrutura produtiva almejada pelo II PND foi, em grande medida, realizada. O que fracassou foi a chamada “estratégia social”, de acordo com a qual seria necessário ‘realizar políticas redistributivas enquanto o bolo crescia’”⁴² (CASTRO & SOUZA, 1982, p.47).

Mesmo constatando-se que o superávit comercial superior a US\$ 13 bilhões deu-se em função da contenção das importações, fruto de uma política econômica recessiva, para pagar os juros da dívida externa, que aumentou significativamente no II PND, os autores defendem a “estratégia de 74” como responsável por resolver os problemas do país nesse momento de crise, pois colocou a economia brasileira em “marcha forçada”. Para Castro & Souza (1982, p.40):

Os programas integrantes do II PND sofreram atrasos que postergaram o atingimento de diversas metas. Já em 1978 se admitia que alguns objetivos estavam sendo alcançados (por exemplo em siderurgia e celulose), mas, para o conjunto dos insumos básicos, a autosuficiência só seria atingida em 1981/82 [...]. Com mais razão para a área da energia, onde as mudanças de estrutura são caracteristicamente lentas (sendo

⁴² Nesse sentido, observa-se que apesar do crescimento econômico entre 1960 e 1976, que inclui o período do “milagre econômico”, a concentração de renda no país aumentou, nas palavras de Mendonça e Fontes (1996, p.32), “a estrutura da renda no Brasil já era na década de 60, com os 20% mais ricos apropriando-se de 54% da renda nacional. Sua ampliação foi de tal ordem que em 1970 esses mesmos 20% participaram com 62% da renda total, passando ainda, em 1976, para 67% da renda nacional. De forma inversa os 50% mais pobres da população diminuíram sua participação de 17,7% em 1960 para 11,8% da renda total em 1976”.

ainda, no caso do petróleo, notoriamente sujeitas a azares), os resultados passavam a ser esperados para a primeira metade dos anos 1980.

Desta forma, para esses autores, o atraso no prazo de maturação de setores estratégicos beneficiou a reversão da balança comercial brasileira e a “estratégia de 74” propiciou ao Brasil uma redução da dependência externa, pois conseguia gerar as divisas para o pagamento da dívida através das exportações.

Nessa análise, constata-se o equívoco de não perceber, como assevera Belluzzo (1984), que a forma de financiamento e o modelo de industrialização preconizados pelo II PND foram bastante equivocados e que trouxeram, como desdobramento, a crise da dívida externa durante a década de 1980, situação em que o país perde ainda mais sua autonomia para promover políticas econômicas. Ele recorre ao FMI, principalmente após o pedido de moratória mexicana, e o FMI passa a estabelecer cartas-compromisso com o Brasil para que este cumpra as metas estabelecidas pelo Fundo, que prioriza, incondicionalmente, o pagamento dos juros da dívida externa, em detrimento do crescimento econômico, da melhoria na distribuição de renda, da geração de empregos, de políticas de fortalecimento industrial etc.

Em síntese, a da reversão da balança comercial brasileira é resultado dessa orientação do FMI, dado que com o fim dos recursos externos para o pagamento da dívida externa, a única possibilidade que havia era gerar saldos significativos através da balança comercial – já que a equipe econômica não recorreu a uma moratória como fez o governo mexicano –, colocando toda a economia à reboque dessa orientação, privilegiando os detentores das dívidas e as empresas transnacionais que se encontravam no país, pois foram elas as eleitas para gerar esses megasuperávits comerciais.

Com isso, houve a estatização da dívida externa privada, as estatais que tinham um papel estratégico para o fortalecimento da economia nacional foram instrumentalizadas para absorver parte dessa dívida privada, fornecer bens, serviços e mercadorias subsidiadas para as empresas capitalistas transnacionais e, desta forma, o país diminuiu sua capacidade de autofinanciamento, pois, além disso, o governo atrasava seus reajustes como forma de tentar conter a inflação. Dessa maneira, foi

preparando o terreno para o país adentrar, posteriormente, nos ditames do neoliberalismo pautado no Consenso de Washington.

5) Considerações Finais

A maneira pela qual os Planos Econômicos estudados nesse artigo foram implementados simbolizava muito como estava a luta de classes naqueles momentos, o cenário internacional e os interesses das burguesias brasileiras.

No Plano de Metas, houve a transnacionalização da economia brasileira, em um momento em que o capitalismo monopolista exigia alterações para ele se instalar na periferia. A classe dominante brasileira, através do governo JK não mediu esforços para atender tal demanda, inclusive, abrindo mão de processos decisórios internos. Assim, temos um polo industrial moderno e dinâmico no país, comandado a partir de fora.

As reformas do PAEG, principalmente as financeiras, ocorrem após o Golpe Civil-Militar em uma situação onde a ditadura realizava as mudanças sem oposição oficial. Foram realizadas reformas que favoreceram a entrada do capital estrangeiro, através de investimentos financeiros, pois instituiu-se a correção monetária e a rentabilidade de títulos públicos.

O II PND, com a proposta de transformar o Brasil em um país potência, incentivou os investimentos industriais no qual se beneficiaram principalmente as empresas transnacionais. Ele colocou o Estado, através de financiamentos e fortalecimento das empresas estatais a reboque de tal política e como subsidio às empresas transnacionais, com o fornecimento de bens e serviços que essas empresas demandavam Além disso, incentivou o endividamento externo, em uma situação de elevada oferta de divisas no mercado internacional e taxa de juros baixa, porém flexível. Quando no final da década de 1979 ocorre o segundo choque do petróleo e os Estados Unidos aumentam significativamente a taxa de juros em dólar, vem a política econômica de ajustamento a qualquer preço, para pagar a dívida externa e a economia brasileira capitula junto ao FMI e passa a fazer oficialmente a política econômica estabelecida pelo Fundo, perdendo ainda mais sua autonomia e socializando a dívida externa.

Inegavelmente, essas transformações e a perda de margem de manobra por parte do Estado ocorrem porque as burguesias brasileiras nunca se interessaram em promover uma revolução democrático-burguesa e sempre se direcionaram para o caminho de menor resistência, que era o de se aliar às burguesias estrangeiras, excluir grande parte da população dos benefícios do desenvolvimento econômico, além de controlar e colocar o Estado a serviço de seus interesses. Quando a população estava tencionando através da luta de classes por uma revolução democrático-burguesa, na qual essas burguesias deveriam ser portadoras, o resultado é o Golpe Civil-Militar.

Assim, as políticas econômicas implementadas vão atender aos interesses dessas burguesias internas e externas. Quando estoura a crise da dívida externa, o país passa a voltar sua economia para pagar os juros dessa dívida e, posteriormente, adere às diretrizes do neoliberalismo, comprometendo ainda mais as possibilidades de controle sobre o excedente econômico gerado internamente.

6) Bibliografia

- BAER, M. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BATISTA, P. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas Latino-Americanos. In: *Caderno Dívida Externa*. n. 6, PEDEX, São Paulo, 1994.
- BELLUZZO, L. G. M. & ALMEIDA, J. G. *Depois da Queda*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2002.
- BELLUZZO, L. G. M. Financiamento externo e déficit público. In: *FUNDAP*. 1987.
- BELLUZZO, L. G. M. *O senhor e o unicórnio*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- BRAGA, J. C. S. E. Financeirização Global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M. & FIORI, J. (orgs) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CAMPOS, F. A. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Campinas: 2009. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.

- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. In: *Texto para discussão*. IE/UNICAMP: Campinas, n. 200, jan. 2012.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise – A economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo, SP: Unesp/IE-Unicamp, 2002.
- CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva. In: *Texto para Discussão*. IE/UNICAMP, Campinas, n. 153, nov. 2008.
- CARNEIRO, R. Impasses do Desenvolvimento Brasileiro: aspectos estruturais. In: BALTAR, P.; KREIN, D. & SALAS, C. (Orgs.) *Economia e Trabalho: Brasil e México* Debates Contemporâneos, Economia Social e do Trabalho 7. São Paulo: LTR, 2009
- CASTRO, A. B. & SOUZA F. E. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- CHESNAIS, F. A globalização e o curso do capitalismo de fim-de-século. In: *Economia e Sociedade*. Instituto de Economia da Unicamp, n. 1, ago, 1992.
- COUTINHO, L G. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil: desafios de um país em transformação*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.
- COUTINHO, L. G. & BELLUZZO, L. G. M. Estado, sistema financeiro e forma de manifestação da crise: 1929-1974. In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4. ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998, v.1.
- DAVIDOFF CRUZ, P. R. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1999. (Coleção Teses).
- DAVIDOFF CRUZ, P. R. Endividamento externo e transferência de recursos reis ao exterior: os setores públicos e privados na crise dos anos oitenta. In: *Revista Nova Economia*. Belo Horizonte, v.5, n. 1, ago. 1985.
- FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2005.
- FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: *publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales..* CLACSO, Buenos Aires. Agosto/2006.

FURTADO, C. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GENNARI, A. M. *Réquiem ao capitalismo nacional: lei de remessa de lucros no Governo Goulart*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 1999.

GONÇALVES, R. *Globalização e desnacionalização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento, 1974/1976; sonho e fracasso*. 2. ed. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).

LESSA, C. Visão Crítica do II Plano Nacional de Desenvolvimento. In: *Revista Tibiriçá*, n.6, jan.-mar. 1977.

LOPREATO, F. *Caminhos da política fiscal do Brasil*. Tese de Livre Docência, São Paulo: Unesp, 2011.

LOPREATO, F. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2002.

MANDEL, Ernest. *A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio; Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1990.

MARANHÃO, R. *O governo Juscelino Kubitschek*. 5. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

MATTOSO, J. *O Brasil desempregado: como foram destruídos mais de 3 milhões de empregos nos anos 90*. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

MELLO, J. M. C & NOVAIS, F. *Capitalismo tardio e sociabilidade moderna*. 2. Ed. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009.

MELLO, J. M. C. & BELLUZZO, L. G. Reflexões sobre a crise atual. In: BELLUZZO, L. G. M. e COUTINHO, R. (orgs.) *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 4. ed. Campinas: Unicamp-IE, 1998, v.1.

MELLO, J. M. C. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latinoamericana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: *Economia e Sociedade*. Campinas: (9): 159-64, dez., 1997.

MELLO, J. M. C. *O capitalismo tardio*. 11. Ed. São Paulo: Editora UNESP; Campinas, SP: FACAMP, 2009.

MENDONÇA, S. R. & FONTES, V. M. *História do Brasil recente: 1964-1992*. 4. Ed. São Paulo: Ática, 1996.

- MOURA DA SILVA, A. *Intermediação Financeira no Brasil: Origens, Estrutura e Problemas*, São Paulo: FIEPE/USP, mimeo, 1979.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. 6. Ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 1988.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. 4. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- OLIVEIRA, F. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates, 1981.
- ORENSTEIN, L. & SOCHACZEWSKI, C. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M. P. (org). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- PINTO, A. Heterogeneidade estrutural e modelo de desenvolvimento recente. In: BUENO, R. (org.) *O ABC do entreguismo no Brasil*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1981.
- RESENDE, A. L. Estabilização e reforma: 1964-1967. In: ABREU, M. P. (org). *A ordem do progresso cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- SAMPAIO Jr., P. A. Globalização e Reversão Neocolonial: o impasse brasileiro. In: *Filosofía y Teorías Políticas entre la Crítica y la Utopía*. GLACSO, Buenos Aires, 2007.
- SAMPAIO Jr., P. A. *Padrão de reciclagem da dívida externa e política econômica do Brasil em 1983 e 1984*. Campinas: 1988. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas.
- TAVARES M. C. & MELIN L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. & FIORI, J. (orgs) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- TAVARES, M. C. & ASSIS, J. C. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1985.
- TAVARES, M. C. A economia política do Real. In: *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. MERCADANTE, A. (org.). Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. *In: Revista de Economia Política*. Vol. 5, n.2, abril/junho, 1985.

TAVARES, M. C. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas, UNICAMP, 1998.

TAVARES, M.C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas, UNICAMP, 1998.

TEIXEIRA, A. *Vinte anos de política econômica: evolução e desempenho da economia brasileira de 1970 a 1989*. Mimeo: Unicamp, sd.