

Geoeconomia e desenvolvimento: o II PND como vetor estratégico da autonomia nacional

Geoeconomics and development: the II PND as a strategic vector of national autonomy

Resumo: Neste trabalho apresentaremos a tentativa do governo Geisel de relançar um amplo programa de desenvolvimento com profundas mudanças estruturais na economia nacional, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Temos por hipótese que o objetivo precípua do plano era o de posicionar melhor o país na competitiva ordem geoeconômica internacional. Para tal, dois objetivos se apresentam. O primeiro é o de analisar o tema “desenvolvimento”, que foi, desde o governo Costa e Silva, relido e adaptado, pois a DSN (Doutrina de Segurança Nacional) precisava ser atualizada ao tabuleiro conjuntural mundial e nacional dos anos 1970. O segundo é o de mostrar que, para a consecução do ambicioso Plano, Geisel lançou mão de uma política externa autônoma, de modo a representar os interesses nacionais de acordo com as metas de desenvolvimento. Desse modo, o artigo está dividido em duas seções, além de uma introdução e conclusão: na primeira, fazemos uma apresentação da conjuntura internacional; na segunda, analisamos o II PND em detalhes e seus desdobramentos estratégicos.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Geoeconomia. Autonomia.

Abstract: In this work we will present the Geisel government's attempt to relaunch a broad development program with profound structural changes in the national economy, the Second National Development Plan (II PND). We hypothesize that the plan main goal was to better position the country in the competitive international geo-economic order. For that, two objectives are presented. The first is to analyze the “development” theme, which has been re-read and adapted since the Costa e Silva government, since the DSN (National Security Doctrine) needed to be updated to the world and national conjuncture of the 1970s. is to show that, in order to achieve the ambitious Plan, Geisel has adopted an autonomous foreign policy in order to represent national interests in accordance with development goals. Thus, the article is divided into two sections, in addition to an introduction and conclusion: in the first, we present the international context; in the second, we analyze the II PND in detail and its strategic developments.

Keywords: Development. Geoeconomics. Autonomy.

João Miguel Villas-Bôas Barcellos
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
Instituto de Economia.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
joao.barcellos@pepi.ie.ufrj.br

Recebido em: 07 dez. 2018

Aprovado em: 26 abr. 2019

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introdução

[...] A política, a nação e a guerra são elementos essenciais de todo e qualquer cálculo econômico, na medida em que, para ele [List], a produção e distribuição da riqueza mundiais é um jogo de soma negativo, onde há e haverá sempre lugar para muito poucos Estados nacionais poderosos. (FIORI, p. 21, 1999)

Os elementos citados na epígrafe por Fiori (1999) são fundamentais para uma melhor compreensão das relações de poder na história das nações. Foram eles que levaram Geisel a enxergar o processo de desenvolvimento de maneira estratégica e dentro da leitura geopolítica e geoeconômica dos militares mais desenvolvimentistas e modernizantes do país (CERVO, 2008). A conjuntura econômica e geopolítica internacional dos anos 1970 e 1980 foi implacável com os “projetos desenvolvimentistas” do Terceiro Mundo (FIORI, 2004) e, por conseguinte, o projeto de desenvolvimento autonomista de Geisel sofreu pesadas críticas e acabou sendo desmontado na década de 1980 e, principalmente, 1990.

Buscaremos neste trabalho analisar de que maneira o II Plano Nacional de Desenvolvimento foi instrumentalizado como ferramenta de ampliação do poder nacional e resposta aos desafios geoeconômicos. Os militares já vinham há algum tempo – vide movimento dos “Jovens Turcos”, dos tenentes e a Doutrina de Segurança Nacional da Escola Superior de Guerra – pensando de que forma poderiam contribuir para a modernização do Estado brasileiro e, por conseguinte, de sua estrutura produtiva. É nesta toada que, com o regime civil-militar de 1964-85, os militares põem em prática uma estratégia de desenvolvimento vinculada ao projeto de transformação do Brasil em uma potência mundial – isto ficou conhecido como “Brasil Potência”.

Não obstante a contribuição determinante dos militares ao desenvolvimentismo nacional, faz-se mister salientar que as experiências no campo foram inicialmente executadas por Getúlio Vargas (1930-45, 1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961) e João Goulart (1961-1964). Estes presidentes foram de suma importância para o nacional-desenvolvimentismo se transformar em uma ferramenta ideológica relevante para a mudança estrutural¹ nacional, bem como, indubitavelmente, influenciar a política econômica executada pelos governos militares.

Nosso trabalho se dividirá em duas seções, sendo que a primeira será uma apresentação da conjuntura internacional e os constrangimentos geopolíticos da ordem política e econômica mundial. Nesta, veremos a maneira pela qual os Estados Unidos intervieram no sistema econômico internacional de modo a se beneficiar e constranger a autonomia dos países competidores, bem como faremos uma breve análise da conjuntura econômica e geopolítica de então. A segunda seção será uma análise do II PND e seus desdobramentos para a estratégia de desenvolvimento autônomo nacional. Nesta parte, a maior e mais importante, aprofundaremos a investigação do processo de formulação e principais iniciativas do Plano e a desdobraremos em dois subtópicos,

1 Entendemos o termo “mudança estrutural” a partir da contribuição de Syrquin (2008), ou seja, uma mudança na estrutura produtiva, nos agregados econômicos, um papel importante à indústria e o processo de urbanização.

quais sejam, “geoeconomia e desenvolvimentismo militar” e “o II PND em detalhes”. Por fim, a conclusão na forma de síntese do exposto.

2 Conjuntura internacional e constrangimentos geopolíticos

Antes de abordarmos o plano de desenvolvimento do governo Geisel, é necessária uma breve introdução acerca da conjuntura econômica e geopolítica mundial, para que, desse modo, consigamos compreender melhor as influências internas e externas no processo decisório do governo.

De acordo com Fiori, de 1945 a 1973 o sistema político e econômico mundial esteve sob a “hegemonia benévola” dos Estados Unidos e uma busca por “governança global” com instituições de caráter supranacional, como a ONU e as instituições de Bretton Woods: Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (FIORI, 2004). O Acordo previa a organização e regulação do sistema econômico mundial pela criação das instituições multilaterais citadas, sendo que o FMI operaria no sentido de ajustar os desequilíbrios no balanço de pagamentos dos países signatários, e o BM seria um banco de reconstrução e desenvolvimento (BARRETO, 2009).

A economia mundial foi organizada, logo após a Segunda Guerra Mundial, de modo a combater a alternativa planejada do socialismo soviético e a beneficiar a expansão capitalista pelo mundo, sobretudo nos países ocidentais. A liderança ocidental coube aos Estados Unidos que impuseram sua moeda, o dólar, como referência internacional (KILSZTAJN, 1989) e, de acordo com Serrano “derrotaram de vez toda a Europa Ocidental. Foi com essa posição inicial de poder, particularmente assimétrica, dos EUA, que foi construída a ordem financeira e monetária internacional do pós-guerra” (SERRANO, 2004, p. 182). Ainda de acordo com este autor, havia a proposta de três Bretton Woods: o (Bretton Woods) keynesiano, que ele chama de “utópico”; as regras que foram aprovadas no Acordo em si; e a maneira pela qual os Estados Unidos administraram o sistema de fato – que seria a proposta vencedora (SERRANO, 2004).

Todavia, o sistema econômico mundial sofreu em 1947 um “ajuste geopolítico”, que significou um amplo esforço estadunidense de combate a ameaça soviética e alteração do acordado em 1945. Este esforço pode ser resumido como o de estimular, via empréstimos, investimentos e doações aos países aliados ocidentais para sua reconstrução e reestruturação econômica. Este período de abundância econômica ficou conhecido como a “época de ouro do keynesianismo” (SERRANO, 2004).

O sistema econômico mundial e a geopolítica caminham lado a lado, de modo a não se entender um sem o outro. Exemplo disso se dá com os acontecimentos dos anos 1970 que presenciaram a guerra do Vietnã – com a derrota dos Estados Unidos para o país pobre e socialista asiático – e o abandono das regras do Acordo de Bretton Woods pela superpotência estadunidense, que passa a adotar o dólar-flexível e a atuar no sentido da desregulação do sistema financeiro. Este movimento, que foi o início daquilo que Conceição Tavares chamou de “diplomacia do dólar forte”, se baseava em enquadrar o Japão e a Alemanha – economias com grande capacidade competitiva – e retomar a hegemonia econômica mundial, o que se verá com mais intensidade a partir de 1979, quando o presidente do Federal Reserve (FED), Paul Volcker, aumentará a taxa de juros estadunidense gerando uma profunda crise econômica mundial com grande impacto nos países periféricos como o Brasil (TAVARES, 1985). Se não bastasse esse movimento de retomada hegemônica esta-

dunidense, os dois choques do petróleo (1973 e 1979) contribuíram para desestabilizar o balanço de pagamentos da maior parte dos países do Terceiro Mundo, inclusive o Brasil.

Deste modo, entende-se o cenário bastante delicado e instável no qual o governo Geisel se inserirá. Havia nesta conjuntura geoeconômica um movimento internacional por mudanças na ordem política e econômica internacional do qual o Brasil fez parte. Muitos países reivindicavam uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) que contemplasse os povos atrasados e ajudasse no processo de desenvolvimento material dos mesmos. Dessa maneira:

Este processo começou com o sucesso da estratégia da Opep com relação ao aumento dos preços do petróleo, que por sua vez estimulou o aparecimento do Grupo dos 77 e sua proposta, aprovada pela Sexta Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1974, favorável à criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional, que incluía (...) a defesa do direito dos países em desenvolvimento de: 1) criarem associações de produtores; 2) vincularem os preços dos seus produtos de exportação ao movimento dos preços dos produtos industriais que importavam dos países desenvolvidos; 3) nacionalizarem empresas ligadas ao exercício da soberania sobre seus recursos naturais; 4) definirem regras próprias para o funcionamento das multinacionais nos seus territórios. Agrega-se a esta agenda a defesa da necessidade premente de rediscutir o sistema de tarifas e o próprio sistema monetário internacional. (FIORI, 1999, p. 78)

Frente a este movimento por mais autonomia, os Estados Unidos reagiram energicamente enquadrando os projetos desenvolvimentistas de diversas nações do Terceiro Mundo, inclusive do Brasil. A estratégia foi explicitada por diversos analistas do governo estadunidense e previa a cooptação das elites nacionais e o uso de mecanismos monetários e financeiros para constranger os planos de desenvolvimento autônomo (FIORI, 1999).

Analisaremos em seguida o II PND implementado pelo governo do presidente Ernesto Geisel como uma tentativa de aprofundar a industrialização brasileira e dar robustez produtiva ao país. Veremos como tal iniciativa se colocou como ponta de lança de uma estratégia geoeconômica do projeto de transformação do Brasil em uma potência global.

3 O II Plano Nacional de Desenvolvimento como instrumento de superação da dependência e pilar de sustentação de um projeto de poder

3.1 Geoeconomia e desenvolvimentismo militar

O uso estratégico da economia como instrumento para atingir fins geopolíticos é histórico, muitas potências o fizeram e ainda fazem. Sanções, bloqueios, empréstimos com contrapartidas e tantas outras formas de usar o poder econômico como arma está presente no receituário das nações mais poderosas. De acordo com Blackwill e Harris (2016), isso é a “geoeconomia”, ou seja, o uso da economia com fins geopolíticos. Já o indiano Sanjaya Baru (2012, p. 47, tradução nossa) define a Geoeconomia de duas maneiras: “Como a relação entre a política econômica e as mudanças no poder nacional e na geopolítica” e “as consequências econômicas das tendências na

geopolítica e no poder nacional”. O autor advoga a tese de que as raízes intelectuais da geoeconomia advêm do mercantilismo. Nesse sentido, o II PND se conforma em uma estratégia na qual o governo brasileiro usa de uma variedade de instrumentos econômicos, como a política industrial, ampliação do gasto público, aumento do investimento dentre outras, como um objetivo bastante claro: transformar o país em uma potência competitiva no sistema internacional.

Para analisarmos a estratégia de desenvolvimento do governo Geisel, entendemos que é de grande relevância investigar e compreender o II PND e seus desdobramentos estruturais no sistema produtivo nacional. Destarte, alguns questionamentos surgem como guias de nossa pesquisa e análise: i) quais foram as motivações do governo em lançar o II PND, uma vez que a recomendação era para o ajuste fiscal e a recessão, tal qual o mundo desenvolvido fazia?; ii) existe uma racionalidade por detrás do Plano, ou ele foi fruto apenas de um ufanismo do pensamento militar do “Brasil Potência”? Outro questionamento importante é: o II PND é fruto de uma mentalidade modernizante ou de uma resposta ao fim do “milagre econômico” em 1973 que precisava legitimar o apoio ao regime pelo crescimento econômico?

Nossa análise recai, com mais intensidade, em uma abordagem política da questão do desenvolvimento feita pelos militares “modernizantes” e desenvolvimentistas. O que não quer dizer que negligenciaremos os aspectos econômicos relevantes do II PND; porém, nossa intenção é tornar clara a estratégia de modernização do país via desenvolvimentismo autoritário militar que se nutre desde o movimento dos “Jovens Turcos”, passando pelo tenentismo, pela “Política do Exército”² de Góes Monteiro e pela DSN da ESG – sem nos descurarmos da influência das experiências desenvolvimentistas civis –, o apreço pela modernização brasileira e pelo projeto de transformação do Brasil em uma potência mundial (BARCELLOS, 2016).

É importante não perder de vista que nossa pesquisa tem por objetivo a análise geoeconômica e geopolítica do desenvolvimento durante o governo Geisel, que a partir desta leitura, tentou construir uma “Grande Estratégia”³ para a mudança de patamar do país no sistema interestatal capitalista.⁴ Buscamos uma interpretação um pouco diferente do período em relação aos demais governos militares; entendemos que o governo Geisel objetivou, por meio de seu projeto de desenvolvimento nacional, aprofundar o ideal de “Brasil Grande Potência” por meio de uma política externa autônoma, uma política de defesa e segurança menos envolvida com a repressão interna e mais preocupada com a construção de capacidades materiais (complexo industrial-militar e questão nuclear) e um projeto de desenvolvimento econômico ambicioso de caráter autonomista, o qual pretendeu transformar a estrutura produtiva nacional, o II PND.

Entendemos que no II PND há elementos de continuidade da “política do Exército” e da modernização autoritária, porém acreditamos que os aspectos conjunturais, geoeconômicos e geopolíticos, também influenciaram consideravelmente na interpretação e implementação de uma agenda de segurança e desenvolvimento no período diferente dos anteriores.

2 Frase atribuída a Góes Monteiro, que, em linhas gerais, visava não submeter o Exército ao jogo político comum, mas sim o contrário, tendo em vista a incapacidade da sociedade, naquele momento, de liderar a modernização do país (TREVISAN, 1985).

3 Por “Grande Estratégia” utilizamos o conceito de Parmar (2012) que seria o uso pelo Estado de meios e fins político, militares e econômicos, em tempos de paz e de guerra, para salvaguardar os interesses nacionais e o desenvolvimento.

4 Quanto a esta abordagem sobre o sistema de Estados que interagem em função da riqueza e do poder utilizamos Fiori (2015).

Com efeito, havia um claro e ambicioso projeto de poder dos militares desenvolvimentistas (FIORI, 2015) que passava pela alteração substancial da posição brasileira nos tabuleiros geopolítico e geoeconômico mundiais. Há uma relação entre a conjuntura (crise do petróleo, Guerra Fria, etc.) e a estrutura (dependência econômica e tecnológica, subdesenvolvimento, debilidade e vulnerabilidade militar etc.) que condicionam nossa análise. Por exemplo, do ponto de vista de uma percepção mais ‘de longa duração’ o pensamento militar⁵ carrega em si uma clara intenção de modernização nacional e grandeza mundial, que, ao se inserir na realidade conjuntural, transforma e adequa esta intenção de forma a moldar as políticas de desenvolvimento e de segurança.

Às vezes, o fator conjuntural desperta e aprofunda intenções estruturais, como parece ser o caso da crise energética do petróleo e a proposta do II PND. A necessidade ou a preocupação com o dinamismo econômico esteve presente no pensamento militar, pelo menos desde o golpe da República, em 1889, e se manifestou com mais intensidade na DSN, porém, faltava-lhe o momento, ou a conjuntura adequada para “radicalizar” certas posturas, como a oportunidade surgida com o golpe de 1964. Todavia, se por um lado a conjuntura pode despertar determinadas forças nacionais do país para a mudança de rumos – como no caso da crise do petróleo, o acordo nuclear com a Alemanha Ocidental, a crise diplomática com Jimmy Carter e a denúncia do acordo militar com os EUA –, ela pode, outrossim, despertar ou aprofundar a ação das grandes potências no sentido de se praticarem políticas mais agressivas de caráter assimétrico ou de enquadramento das demais, como ocorreu no caso do aumento da taxa de juros estadunidense, constringendo a política econômica de países competidores no Primeiro e Terceiro Mundo.

Na próxima seção, investigaremos o papel fundamental desempenhado pelo II PND como último grande esforço nacional de mudança estrutural brasileira. Alguns aspectos do processo decisório do plano serão analisados, como as personagens diretamente envolvidas – o presidente Geisel e seus ministros João Paulo dos Reis Veloso, Mário Henrique Simonsen e Severo Gomes. Outro aspecto fundamental a ser investigado será o papel do Estado e suas instituições de fomento ao desenvolvimento, como o BNDES.

3.2 O último grande plano de mudança estrutural da economia brasileira: a economia como instrumento de poder e o processo decisório do II PND

A conjuntura econômica mundial desfavorável contribuiu para as decisões do governo Geisel. No entanto, se o general-presidente tivesse seguido as influências conjunturais e ouvido alguns dos mais importantes conselheiros econômicos, como Mario Henrique Simonsen, ele deveria ter escolhido implementar uma política econômica recessiva, não expansiva como a que realizou. Contudo, o ortodoxo Simonsen não foi o protagonista do plano econômico, e Geisel concentrou o poder decisório em si mesmo, como nos mostra Mantega:

5 Por “pensamento militar” entendemos aqui os elementos políticos, econômicos, culturais e sociais que compuseram e organizaram a visão de Brasil e de mundo dos militares. Para termos mais densidade acadêmica nos utilizamos das contribuições de Leonardo Trevisan (*O Pensamento Militar Brasileiro*), Eliézer R. de Oliveira (*Militares: Pensamento e Ação Política*), José L. Fiori (*História, Estratégia e Desenvolvimento*) e Oliveiros Ferreira (*Elos Partidos: uma nova visão do poder militar no Brasil*).

Geisel faria um dos governos mais intervencionistas do ciclo militar, respondendo ao cenário recessivo que se formava no horizonte internacional com a manutenção de altas taxas de investimento. Reagiu aos ventos neoliberais, que sopravam com muita força dos países mais avançados em direção ao Continente Latino-americano, com um programa econômico estritamente desenvolvimentista, que só ampliava a já considerável participação do Estado brasileiro na economia. Desde o primeiro dia de governo, deslocou o eixo da política econômica para o Planejamento, reduzindo o poder da Fazenda e colocou a si próprio como comandante e chefe das grandes decisões dessa área estratégica do Governo, ocupando o assento de presidente do Conselho de Desenvolvimento Econômico (MANTEGA, 1997, p. 5).

Outro aspecto importante do Plano foi que a descentralização dos investimentos deu espaço aos industriais e empresários nacionais no setor de bens de capital e insumos básicos, o que gerou críticas de grupos e setores da imprensa liberal (MANTEGA, 1997).

O II PND deve ser visto como um instrumento de transformação estrutural da economia nacional, convergente com a política de “modernização forçada”, a qual tem sua identidade ancorada no pensamento militar – e no nacional-desenvolvimentismo – de transformação do país em uma potência mundial e uma nação mais moderna seus motes principais. Nossa hipótese vai ao encontro desta interpretação e produz um questionamento: este pensamento de modernização era estrutural no pensamento militar ou adveio das reações conjunturais do momento, como o choque do petróleo? Nossas respostas abraçam os dois pontos, o estrutural e o conjuntural.

Em convergência com a nossa tese, Luciano Coutinho (1987) afirma que:

Durante o período do Governo Geisel, a política externa e certos elementos da política econômica interna foram percebidos como *estratégicos*, isto é, nacionais irreduzíveis, de longo prazo, definidos à luz de um “grande projeto nacional”. [...] Tal projeto, (“Brasil Grande”) ganhou uma expressão muito forte. Na verdade, muito mais forte e autônomo, por exemplo, do que em qualquer momento do passado. (COUTINHO, 1987, p. 178).

A necessidade de manter o ritmo de crescimento elevado, mesmo em tempos de crise, contribuiu para o salto de qualidade no projeto de industrialização nacional. Havia a necessidade de aplicar uma estratégia de mudança no alicerce produtivo brasileiro, e o II PND é exatamente o desdobramento desta percepção (CASTRO; SOUZA, 1985). Neste sentido, o planejamento econômico do Plano seguiu, não apenas uma racionalidade política, que vinha sendo gestada no pensamento militar sobre o desenvolvimento nacional, mas também uma racionalidade econômica, pois não foi apenas fruto de um momento conjuntural, mas sim uma necessidade de aprofundamento do capitalismo brasileiro (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

De acordo com João Paulo dos Reis Velloso, ministro do Planejamento de Geisel e um dos grandes incentivadores do II PND, o governo, a despeito de críticas de especialistas em favor do ajuste recessivo, teria feito um ajuste lento e gradual para não impactar nas contas públicas. Tanto que houve uma redução do crescimento já em 1974 de 14% para 6%. Porém, o mais im-

portante é que se o governo tivesse optado pelo ajuste profundo, como advogavam muitos, o II PND seria inviabilizado (VELLOSO, 1998). O próprio Geisel reforça esta visão ao afirmar que a recessão seria muito ruim para os mais pobres e geraria um grande problema social (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997).

Neste sentido, tendo em vista o que Geisel entendia acerca da recessão de 1967 pode-se perceber que:

Eram evidentes os sinais de esgotamento do padrão de acumulação de bens duráveis. Diante desse quadro, o novo governo que assumia em 1974 tinha diante de si um sério dilema. Fazer um ajuste conservador, nos moldes sempre sugeridos pelo FMI, e promover aquela recessão geral, de eficácia duvidosa, porém infalível para desgastar qualquer governo. Ou promover outro tipo de ajuste que viabilizasse a continuação do crescimento. Este último foi o caminho trilhado pelo Governo Geisel com o II PND (MANTEGA, 1997, p. 32)

É importante ressaltar que, em 1973, quando ainda ministro do Planejamento de Médici, Reis Velloso já fizera um levantamento junto ao IPEA a respeito das limitações da estrutura produtiva brasileira e do esgotamento das substituições de importação dos bens de consumo duráveis e não-duráveis. Segundo o ministro, era necessário pensar um plano de desenvolvimento que fizesse o país crescer tendo em vista as limitações impostas pelo choque do petróleo (VELLOSO, 1998).

As decisões acerca da política econômica no governo Geisel eram tomadas pelo presidente, que comandava o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), órgão de assessoria e planejamento econômico do presidente da República criado em 1974 (MANTEGA, 1997). Havia, segundo Velloso, reunião semanal para discutir os projetos no âmbito do II PND e o planejamento orçamentário, na qual participavam além do presidente Geisel, ele, Reis Velloso, Ministro do Planejamento, Mário Henrique Simonsen, Ministro da Fazenda e outros conselheiros, como o Ministro da Indústria e Comércio, Severo Gomes. A Fazenda cuidava das questões de curto prazo, como inflação, política monetária etc., já o PND, a coordenação das políticas do BNDE, Finep e CNPq ficavam à cargo do Planejamento (VELLOSO, 1998). É salutar recordar que Geisel ocupara ao longo de sua carreira militar vários cargos administrativos, principalmente a chefia da Petrobrás, o que lhe deu competência e afinidade com as áreas econômica e do planejamento, além de, provavelmente, ter adquirido uma visão realista da dura competição econômica internacional entre as nações e suas empresas.

A equipe de planejamento econômico de Geisel merece uma breve análise, pois havia claramente duas tendências, a mais nacionalista e desenvolvimentista, com Reis Velloso no Ministério do Planejamento e Severo Gomes na Indústria e Comércio e, por outro lado, na pasta da Fazenda, Mário Henrique Simonsen, um economista liberal com ideias de política econômica restritivas e ortodoxas (MANTEGA, 1997). Reis Velloso tornou-se um ministro privilegiado, que se encontrava diariamente com Geisel na chamada “reunião das 9h”, na qual o presidente se reunia com o chefe da Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, do Serviço Nacional de Informações (SNI) e do Gabinete Militar para planejar a agenda diária (MANTEGA, 1997).

O ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Velloso, já havia sido ministro da mesma pasta no governo Médici (1969-1974), porém fora ofuscado pelo todo-poderoso Delfim Neto, então ministro da Fazenda. Reis Velloso fez carreira no Banco do Brasil (BB) e foi aluno de Mario Henrique Simonsen. Teve a oportunidade de fazer uma pós-graduação nos Estados Unidos, na Universidade de Yale, lugar em que conheceu James Tobin, o qual lhe apresentou a perspectiva keynesiana da economia (MANTEGA, 1997). De acordo com Mantega, antes de se tornar um defensor das ideias desenvolvimentistas Velloso balançava entre a visão monetarista de Eugênio Gudin, o estruturalismo cepalino e o nacionalismo econômico. Antes de se tornar ministro do Planejamento de Médici e Geisel, Velloso foi convidado por Roberto Campos em 1964 para fundar o que viria a ser o Instituto de Planejamento Econômico e Social, posteriormente chamado de Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (MANTEGA, 1997).

Outro importante ministro do II PND foi Severo Gomes, que no Ministério da Indústria e Comércio (MIC) buscou a todo custo privilegiar as empresas nacionais em detrimento das estrangeiras na alocação dos recursos e benefícios fiscais. Este beneficiamento se deu mediante a Resolução nº 9 do CDE, que previa que as encomendas das empresas estatais deveriam ser feitas junto à indústria nacional, e buscava aumentar o grau de nacionalização dos componentes produzidos (SILVA, 2003).

Considerado um empresário e ministro nacionalista, Severo era crítico do investimento estrangeiro e da vinda indiscriminada de empresas estrangeiras para os países subdesenvolvidos (MALIN; COSTA, c2009). Será desligado do MIC após um desentendimento público com o conselheiro do Banco Francês e Brasileiro, Carlos Lousada, que o acusou de “ministro esquerdista”, ao passo que Severo retrucou chamando-o de “empresário fascista”. O caso tornou-se mais delicado à medida que o próprio ministro defendeu publicamente a abertura política (MALIN; COSTA, c2009).

O ministro Mario Henrique Simonsen, seguidor de uma linha mais ortodoxa e liberal⁶ foi assessor de Roberto Campos e um dos idealizadores do Plano de Ação do Governo (PAEG) durante o período Castelo Branco. Antes de assumir o Ministério da Fazenda lecionou na FGV do Rio de Janeiro e publicou alguns livros de teoria econômica, dentre eles *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque* (1970) e *A Nova Economia Brasileira*, (1974) juntamente com Roberto Campos.

Voltando à análise dos elementos que influíram na construção e implementação do II PND, é mister expor a própria visão do general-presidente sobre o assunto. Geisel relata, em entrevista já citada, que ficara profundamente preocupado com o quadro social que o ajuste recessivo do PAEG de Castelo Branco causara e buscava evitar que tal quadro de desemprego e falta de esperança voltasse a ocorrer no país. Talvez, por isso, a “predileção” por Velloso e sua proposta desenvolvimentista para a execução do II PND. Segundo o próprio Geisel, Simonsen ficava corriqueiramente preocupado e demonstrava irritação com a opção pelo crescimento (D’ARAÚJO; CASTRO, 1997). Um exemplo da submissão da Fazenda ao Planejamento se dá quando “o dia-a-dia da política econômica que competia a esse importante Ministério (*Fazenda*) estava parame-trado pelas grandes metas macroeconômicas definidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, desenvolvidas no Planejamento” (MANTEGA, 1997, p. 29).

⁶ Guido Mantega (1997) afirma que Simonsen e Roberto Campos não eram tão ortodoxos como Eugênio Gudin e outros economistas importantes, seriam “intervencionistas moderados”.

Passaremos em seguida a uma análise mais detalhada acerca do II PND. O objetivo central do sub-tópico é ilustrar os detalhes mais importantes do plano, de modo a enfatizar questões nem sempre discutidas ou apreciadas sobre o período, como a Lei 6.151 de 1974.

3.3 O II PND em detalhes

O II PND tinha por objetivo a superação da dependência econômica dos bens de capital e buscou investir amplamente e substancialmente em bens de capital, insumos básicos, petróleo, energia elétrica dentre outras áreas consideradas como prioritárias pelo governo. Os investimentos não foram realizados apenas pelas empresas estatais, mas também pelas empresas privadas interessadas em participar do Plano (BRASIL, 1974).

Segundo Mantega, houve uma elevação das exportações no período, que passaram de 7,5% do PIB para 9,5%, além de uma elevação de 27% das exportações de bens industrializados. Entre 1973 e 1978 o aumento das exportações foi considerável chegando a 105% (MANTEGA, 1997).

O pano de fundo desenvolvimentista do II PND não é apenas fruto de uma necessidade de adotar medidas de mudança estrutural na economia, como imaginavam os militares modernizantes, mas corrobora, igualmente, teses do desenvolvimentismo nacionalista dos presidentes Vargas, Juscelino Kubitschek⁷, João Goulart; e de teóricos civis importantes, como Celso Furtado e intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). O Plano, que concebia a necessidade de aprofundar a substituição de importações em áreas sensíveis como bens de capital e insumos básicos, assemelhava-se ao Plano Trienal do governo João Goulart, que teve em seu ministro do Planejamento, Celso Furtado, a elaboração de metas claras com o intuito de aprofundar o capitalismo brasileiro e transformar estruturalmente a economia nacional dando ênfase aos investimentos descentralizados e focando no setor de energia (FONSECA; MOREIRA, 2012).

De acordo com Guido Mantega, o II PND,

Foi o último grande plano econômico do ciclo desenvolvimentista em termos de repercussão e envergadura. O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) foi, provavelmente, o mais amplo programa de intervenção estatal de que se tem notícia no país, e que transformou significativamente o parque industrial brasileiro com a implantação de um polo de insumos básicos e de bens de capital. (MANTEGA, 1997, p. 3)

Tendo em vista o atraso industrial em diversas áreas, o II PND buscou definitivamente superar o subdesenvolvimento e a “atrofia dos setores produtores de insumos básicos e de bens de capital” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 33).

Nesse sentido, para Geisel, o desenvolvimento era a única maneira de modernizar o Brasil. Dizia ele que, após o “milagre econômico”, não se poderia, em função do aumento do preço do

⁷ É importante ressaltar que, de acordo com Moreira (2017) há uma diferença do nacional-desenvolvimentismo de Vargas, Goulart e Geisel para o de JK, pois este dá uma importância exagerada ao capital estrangeiro, ao passo que aqueles buscavam reforçar o capital nacional.

petróleo em 1973, jogar milhares de brasileiros na miséria em função de uma política econômica de recessão e contração dos investimentos (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). De acordo com o presidente, ao analisar o problema da distribuição de renda e da resolução dos problemas advindos de uma possível recessão, ele advogava que, “é preciso encontrar uma solução de longo prazo, uma solução definitiva. Por isso, sempre fui contrário à recessão. Eu tinha visto a recessão, no final do governo Castelo e estava disposto a fazer tudo para evitá-la.” (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 288). E complementa dizendo:

Se o Brasil quer ser uma nação moderna, sem o problema da fome e sem uma série de outras mazelas de que sofreremos, tem que se desenvolver. E para isso, o principal instrumento, a grande força impulsora é o governo federal. A nação não se desenvolve espontaneamente. É preciso haver alguém que a oriente e a impulse, e esse papel cabe ao governo. (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 287)

Referindo-se à questão do empresariado nacional e aos capitais nacionais, Geisel externa uma visão muito particular que vai ao encontro do problema estrutural do sistema interestatal capitalista e sua dinâmica conflitiva e competitiva pela riqueza e o poder: “O inglês tinha e tem excesso de capitais. Roubou o mundo inteiro por 300 anos e juntou todo o dinheiro na mão” (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 250).

Destarte, a “opção de 74” (CASTRO; SOUZA, 1985), que os professores Barros de Castro e Pires de Souza referem como o caminho escolhido para o desenvolvimento, impunha uma atitude corajosa e firme, o que segundo Moniz Bandeira, Geisel tinha de sobra (BANDEIRA, 2011). Desse modo, o autor ilustra o amplo salto em direção à autonomia tecnológica e econômica buscada pelo general-presidente:

A fim de restringir a compra de tecnologia, que pesava tanto quanto as importações de petróleo, ele criou três empresas estatais – Investimentos Brasileiros S.A. (Investibras), Mecânica Brasileira S.A. (Embramec) e Financiamento de Insumos Básicos (Fibase) – como subsidiárias do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. A finalidade era sustentar, por meio de associação com o capital do Estado, a expansão de empresas privadas brasileiras, principalmente nos setores de bens de capital e insumos básicos (alumínio, cobre, fertilizantes, barrilha etc.) (BANDEIRA, 2011, p. 190-191)

Corroborando com Bandeira, Carlos Medeiros salienta que:

Estruturalmente, com a mudança nos termos de troca em 1973 e com a ativa política do II PND de promover investimentos substitutivos em insumos básicos e bens de capital e, simultaneamente, promover exportações, a economia brasileira aprofundou seu processo de industrialização atingindo níveis inéditos entre os países em desenvolvimento tanto em termos de extensão como em termos de diversificação de seu parque industrial (MEDEIROS, 2015, p. 20).

Tendo feito esta introdução aos aspectos gerais do II PND, passaremos a analisar os detalhes e as áreas elencadas como prioritárias do plano. Como um projeto ambicioso de aprofundamento da revolução capitalista industrial brasileira, o plano previa tornar o Brasil o mais independente possível dos bens e insumos básicos e complexos da cadeia produtiva. Para isso era necessário enfrentar grupos de interesses setoriais, sobretudo paulistas que eram refratários à ideia de investimentos descentralizados (SILVA, 2003). Estes, além de cumprirem um papel fundamental de inclusão de regiões negligenciadas ao longo do processo de industrialização, como o Nordeste e o Norte, cumpriam, igualmente, uma função geopolítica de colonização do interior mais afastado e empobrecido do país (BRASIL, 1974).

No intuito de aprofundar a integração nacional pela descentralização de investimentos públicos, chama atenção um elemento até então negligenciado, ou pelo menos não explicitado nos planos de desenvolvimento dos outros governos militares, qual seja, a questão social e a distribuição de renda. Nesse sentido, a primeira página do documento oficial que apresenta o II PND, Lei 6.151 de 1974, dispõe que “o Brasil se empenhará, até o fim da década, em manter o impulso que a Revolução vem procurando gerar, para cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento” (BRASIL, 1974, p. 3).

O documento afirma que, devido a instabilidades internacionais, o país deverá conviver com elas sem abrir mão de desenvolvimento e do aumento da renda média do brasileiro (BRASIL, 1974). Além de projetar um crescimento econômico de forma a não desamparar o aspecto social e o aumento do emprego.

Resumidamente, expomos aqui alguns pontos relevantes do documento: i) necessidade de ajustamento da estrutura econômica tendo em vista a escassez de petróleo. Neste ponto o documento é enfático quanto à necessidade da expansão dos setores de insumos básicos e bens de capital; ii) chegar ao final da década como uma economia competitiva e plenamente industrial; iii) o país deverá ampliar sua capacidade de geração de energia. Para isso, é necessário um amplo pacote de infraestrutura que congregue a energia nuclear, hidroelétrica e ampliação da exploração petrolífera pela Petrobrás⁸; iv) uma política nacional científica e tecnológica com ênfase em um programa nacional de pós-graduação; v) um planejamento que vise à integração nacional; vi) ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; vii) uma estratégia de desenvolvimento social contemplando a geração maciça de emprego, renda, recursos humanos qualificados na educação e saúde; viii) a necessidade da integração com a economia mundial sem discriminação regional ou ideológica (BRASIL, 1974).

8 Neste ponto, qual seja, a diversificação de fontes de energia, vale a pena ressaltar a importância de um programa estratégico do álcool, o Proálcool, que surgiu em 1975, pela Lei 76.593, como um importante substituto da dependência do petróleo. Além de reduzir substancialmente a importação do petróleo e da gasolina, a criação de um programa específico e abrangente como o Proálcool contribuiu para a geração de um nicho de mercado de etanol considerável para o Brasil. Por meio de financiamento estatal, empresas privadas investiram na produção do etanol em larga quantidade o que estimulou um amplo processo de fabricação e venda de carros movidos à álcool. De acordo com Bautista Vidal, físico nacionalista idealizador dos motores a álcool, “O PROÁLCOOL, (...) é a ponta minúscula de um imenso *iceberg* localizado nos trópicos... e cuja parte maior se viabiliza no continente brasileiro.” (BAUTISTA VIDAL, 1987, p. 185). Outro fator importante do Programa Nacional do Álcool foi a geração de emprego no meio rural. O Brasil chegou a ter, em 1986, 95% de sua frota de veículos de passeio movidos a etanol.

Estes oito pontos básicos – chamados de “síntese” do plano do quarto “Governo Revolucionário” – formam o alicerce do II PND que se divide em três partes. A primeira, cujo tema é: “Desenvolvimento e Grandeza: o Brasil como potência emergente”, possui sete capítulos. Na segunda parte, o título é: “Grandes Temas de Hoje e Amanhã”. Ela é dividida em dois capítulos: “Política de Energia” e “Desenvolvimento Urbano: controle da poluição e preservação do meio ambiente”. Na terceira parte do plano há uma série de tópicos a respeito do Brasil no fim da década, na qual o governo faz um amplo inventário de toda a produção, setores, indicadores econômicos e sociais e projeções de crescimento. Por fim, a quarta e última parte do II PND é a chamada “Ação para o desenvolvimento”, o qual pormenoriza o programa de investimentos do governo.

Nosso empenho não será o de analisar cada parte, capítulo e tópico, afinal, o plano inteiro tem 118 páginas e não é objeto precípua do trabalho fazê-lo, mas sim analisarmos os pontos mais relevantes do projeto de desenvolvimento econômico com características de mudanças estruturais no sistema produtivo nacional.

Nesse sentido, chama atenção para a cifra do total a ser investido nos cinco anos de governo (1974-79), Cr\$ 716 bilhões em indústria básica, ciência e tecnologia e infra-estrutura econômica, assim como o orçamento de Cr\$ 760 bilhões destinados a “estratégia de desenvolvimento social” que buscou ampliar maciçamente a geração de emprego e visou ao aumento real do salário mínimo (BRASIL, 1974). Outro ponto a ser analisado é a capacidade de financiamento deste enorme programa de expansão produtiva que, de acordo com a lei que implementou o II PND (Lei 6.151, 1974), contava expressivamente com o financiamento externo, a entrada de capitais estrangeiros e a grande participação do investimento estatal.

A ampliação e o esforço no sentido de melhorar a qualidade da exportação, principalmente de conquistar mercados para os produtos de maior complexidade industrial, passa a ser vista de maneira fundamental no II PND. Deste modo, o pragmatismo na política de comércio exterior passa a ter um caráter geoeconômico conforme as diretrizes do interesse nacional estabelecido pelo regime, qual seja transformar o Brasil em uma potência mundial. Assim, cada vez menos o país se colocou como refém dos constrangimentos ideológicos da Guerra Fria.

Percebe-se, pois, que a conjuntura econômica internacional – o choque do petróleo e a nova ordem econômica mundial dos anos 1970 – condicionará sensivelmente a estratégia de desenvolvimento nacional. Assim afirma o documento do II PND:

Está o Brasil procurando ajustar-se rápida e integralmente, às novas circunstâncias, tanto quanto possível adotando ainda este ano as medidas para isso necessárias. A principal preocupação é adaptar-se, do ponto de vista da estrutura econômica, de forma segura e rápida, às necessidades da situação criada. Isso deverá viabilizar que, com um esquema financeiro externo cuidadoso e inteligente, seja possível preservar o desenvolvimento acelerado. (BRASIL, 1974, p. 13)

Esta “pressão conjuntural” contribuiu, ao que tudo indica, para os rumos do II PND, porém, de forma diferente, como vimos, pois, a despeito das pressões dos grupos pró-recessão, a

9 É interessante notar a proposição de “modernização por etapas” que, em princípio, fora a intenção dos militares no poder.

diretriz seguiu um amplo programa desenvolvimentista que buscou conciliar a vinda do capital estrangeiro com o nacional de maneira a garantir uma:

Orientação de nacionalismo positivo, voltada para assegurar a execução da estratégia nacional de desenvolvimento, realizando o equilíbrio entre o capital nacional e estrangeiro, e garantindo, na articulação com a economia internacional, a consecução das metas do País. (BRASIL, 1974, p. 19)

Portanto, esta “orientação de nacionalismo positivo”, que nos faz recordar o “nacionalismo de fins” de Jaguaribe¹⁰, foi a base do projeto de desenvolvimento de Geisel e, de certa forma, tal qual temos buscado ilustrar, do pensamento desenvolvimentista militar. Como dissemos mais acima, o próprio Geisel reforça a necessidade de se construir um desenvolvimento integral, que não se baseasse apenas em crescimento econômico, mas também em modernização da economia nacional, da melhoria nos padrões sociais e na autonomia produtiva.

Conforme a Lei 6.151, 1974, os investimentos produtivos buscaram descentralizar a produção industrial e integrar o território nacional como um todo na cadeia produtiva. A intenção era, portanto, alterar o próprio modelo de desenvolvimento nacional (FONSECA; MONTEIRO, 2007). No entanto, isso gerará grandes atritos com os industriais do Sudeste, principalmente paulistas, e desencadeará uma crise que refletirá no cenário de sustentação política do governo. Consonante a Lei 6.151, o CDE (Conselho de Desenvolvimento Econômico) baixa a Resolução nº14, que determina a descentralização dos investimentos produtivos do II PND (GARCIA, 1983). Com isso, os empresários paulistas, representados pela FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) se manifestaram contrários à descentralização dos investimentos a partir de 1978 por meio de uma nota enviada ao ministro Reis Velloso. Segundo Mariene da Silva:

A Resolução nº 14 foi interpretada em São Paulo como um ato de discriminação contra o estado, cujas implicações seriam a estagnação, deterioração, desvitalização e paralisação (para citar alguns dos termos usados) do principal pólo industrial do país. Verificou-se então uma forte reação do empresariado paulista (FIESP, ACSP, FCESP, Instituto de Engenharia da São Paulo⁴⁹), dos poderes públicos locais (municipais e estadual) e da imprensa paulista (jornal OESP). (SILVA, 2003, p. 15)

A estratégia de descentralização de investimentos se baseava na criação de novas metrópoles com capacidade de produção de bens sofisticados com alta complexidade tecnológica e evitar ser apenas um produtor de bens não transformados. Desse modo, haveria de se construir a capacidade de se inovar e expandir a exportação de manufaturados. Outro aspecto do plano era o “ajustamento das empresas multinacionais à estratégia nacional” (BRASIL, 1974, p. 20).

Para Barros de Castro e Pires de Souza – que reforçam nosso argumento de que o II PND era, não apenas uma resposta à conjuntura, mas também uma necessidade do capitalismo

10 O “nacionalismo de fins” tinha por base a ideia de que o capital estrangeiro era necessário para ajudar no processo de desenvolvimento nacional (JAGUARIBE, 1958).

brasileiro –, a economia nacional havia deixado, em 1974, de ser competitiva em muitos setores e necessitava aprofundar nossa capacidade produtiva. A deterioração dos termos de troca teria deixado a economia brasileira em situação delicada, assim:

Diante de problemas desta natureza e magnitude, de nada serviria travar a economia e/ou reorientar o gasto interno. Mais precisamente, o mero desaquecimento da economia, e/ou a ativação de certos ramos e a retração de outros, deixaria intacta uma estrutura econômica desbalanceada e comprovadamente vulnerável, face a um mundo cuja instabilidade não poderia mais ser ignorada. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 36)

Todavia, de acordo com os mesmos autores, não bastava um grande aumento do investimento público para a realização deste grandioso empreendimento – a mudança da estrutura produtiva pelo II PND. Por isso, o Estado orientou todos os instrumentos de fomento, como o financiamento via BNDE, e usou de todo o poder político para pressionar empresários de setores estratégicos, como Ermínio de Moraes, da Votorantim, a ampliarem seus investimentos e capacidade produtiva (CASTRO; SOUZA, 1985). Às empresas estatais, entretanto, estava reservado o papel de protagonista do II PND, o que gerou pesadas críticas ao governo por parte de alguns setores da economia. Nesse sentido:

Os gigantescos investimentos, a cargo do sistema Eletrobrás, da Petrobrás, da Siderbrás, da Embratel e de outras empresas públicas eram, a rigor, o sustentáculo do programa. E isto num duplo sentido: *por sua função estratégica* (grifo nosso) e pelo fato de que, de suas encomendas, derivavam numerosos projetos levados a efeito pelo setor privado. Além disso, alguns dos projetos a cargo das estatais, pelo seu período excepcionalmente longo de maturação, fariam com que a influência da estratégia de 74 perdurasse muito além do declínio dos investimentos privados a ela associados – cujo arrefecimento parece datar de 1976. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 38)

Os autores chegam a dizer que a “estratégia de 74” era tão importante que mesmo com a mudança de governo e da equipe econômica não se podiam alterar os efeitos do II PND na reestruturação do sistema produtivo nacional (CASTRO; SOUZA, 1985). Nossa tese – a de que o desenvolvimentismo militar, em conjunto com o pensamento “Brasil Grande Potência” foi amadurecido e levado às últimas consequências – converge com este argumento. Era preciso aprofundar as bases reais do desenvolvimento e da modernização produtiva do país, por isso Geisel não freou o processo de crescimento e mudança da estrutura econômica que ele expandiu e cristalizou.

Não obstante, esta afirmação não desconsidera a influência de dois outros fatores para o aprofundamento da modernização e da mudança estrutural: legitimidade do regime político e conjuntura econômica mundial. O que procuramos argumentar, no entanto, é que estes dois fatores foram menos relevantes na implementação da agenda de desenvolvimento do governo Geisel, justamente pelo fato de que o pensamento desenvolvimentista militar já advogava há tempos a necessidade de mais autonomia produtiva e estratégica. Vale dizer que, de acordo com Carlos Lessa,

“o próprio fortalecimento do capital nacional, repetidamente enfatizado pelo II PND, seria apenas o primeiro momento de uma Estratégia que aponta a Nação-Potência” (LESSA apud CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45). Lessa considera o comando militar da política, com seu corolário de “Brasil Grande Potência”, como não necessariamente bom. Com a alcunha de “Estado-Príncipe”, de acordo com o autor, o Estado passa a ser uma espécie de sujeito histórico e ativo, ao passo que a sociedade se torna objeto passivo deste poder (LESSA, 1998).

Castro e Souza argumentam que o II PND causou um grande confronto entre as “forças do mercado”, pois, como no projeto de desenvolvimento atual (1974) – convergente e aprofundador do ideal de “Brasil Grande Potência” – buscava-se descentralizar os investimentos produtivos, de modo a formar uma burguesia industrial nas regiões de todo o país e, com isso, ocupar os vazios e tornar o processo de desenvolvimento mais equilibrado. O II PND era fruto e, em nossa opinião, o amadurecimento do ideal do desenvolvimentismo militar. Destarte:

O projeto de industrialização nacional, que teve como primeiro grande marco a batalha pela moderna siderurgia, é ali ostensivamente assumido. Tal projeto, ora adotado, ora deixado de lado, por sucessivas administrações, tem profundas raízes em segmentos da burocracia civil e das Forças Armadas, conta com o apoio intermitente de parcela da burguesia nativa e chegou, mesmo, no episódio da luta pelo petróleo, a desfrutar de apoio popular. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45)

E prosseguem, “jamais deixou, porém, de trazer em si a marca de uma determinação política que busca sobrepor-se ao chamado jogo das forças de mercado” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45). Os autores defendem que a ideia do projeto “Brasil Grande Potência” deita raízes no passado, especificamente nos grupos e “alas” nacionalistas tanto à esquerda quanto à direita ao longo do século XX no Brasil. A questão de estar acima do “jogo das forças de mercado” é marcante no pensamento desenvolvimentista e autoritário militar. Tal como vimos tentando mostrar ao longo do trabalho, a “missão” de modernizar o país de cima para baixo e reconhecer que as elites nacionais eram fracas e incapazes de liderarem o processo de desenvolvimento reforçam o argumento de que o projeto “Brasil Potência” e a “Grande Estratégia” de Geisel são comandados por uma percepção política do processo de desenvolvimento nacional. Ou seja, subordina-se a economia e a instrumentaliza em função do projeto político de poder.

Um aspecto importante a respeito da escolha pelo desenvolvimento, ou escolha pela ampliação da capacidade produtiva como instrumento de superação das restrições externas e da dependência econômica, foram as críticas ao II PND. No entanto, como veremos, muitas delas se deram em momento pós-governo Geisel, em que os desdobramentos econômicos internacionais advindos dos dois choques do petróleo e da diplomacia do dólar forte (TAVARES, 1985) foram duramente sentidos no mundo inteiro.

Críticas, portanto, anacrônicas, pois ninguém esperava que tais desdobramentos pudessem ocorrer e, ademais, tendo em vista a facilidade de acesso ao financiamento externo com juros baixos. Por qual razão um governo que busca a modernização econômica do país – tal qual o de Geisel – deixaria de aproveitar tal instrumento fundamental para a execução do seu plano de desenvolvimento nacional? Para Barros de Castro e Pires de Souza, o diagnóstico

feito em 1974 pelo governo foi justamente o de, no futuro, prevenir o país de sofrer as consequências de turbulências internacionais. Nos anos 1980, os ganhos comerciais advindos do amplo saldo favorável das exportações se dão exatamente pelos efeitos positivos do II PND no parque industrial brasileiro que ganhara robustez e maior competitividade e complexidade (CASTRO; SOUZA, 1985).

Outra crítica amplamente difundida, sobretudo no meio empresarial, foi a de que o II PND fora uma estratégia de aprofundamento da dominação estatal sobre o sistema produtivo nacional (AGUIRRE; SADDI, 1997; BONELLI; MALAN, 1976). Setores estratégicos da economia, como o siderúrgico, petroquímico, papel e celulose, fertilizantes, mineral, indústria de base, dentre outros, foram objeto de críticas. O jornal *O Estado de São Paulo* chegou a publicar alguns editoriais seguidos sobre a estatização e os riscos de o país se tornar uma economia socialista.¹¹ Todavia, o próprio Geisel dirá que o Estado investe e ocupa setores que os empresários ou não podem, pois não têm capitais disponíveis, ou não se interessam pela baixa taxa de retorno no curto prazo (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). Além desta visão de Geisel, não se pode perder de vista que o nacionalismo econômico ocupa, historicamente, à esquerda e à direita do espectro político nacional, um lugar cativo. Tanto estruturalistas, desenvolvimentistas autoritários e progressistas, quanto militares nacionalistas, entendiam que era necessário preservar setores da produção e a posse de minerais estratégicos nas mãos do Estado.¹²

Além das críticas de que o II PND era um instrumento de estatização do sistema produtivo, o governo Geisel também recebeu críticas e desacordos de setores da economia que não foram contemplados ou que não tiveram suas prioridades atendidas, como o setor automobilístico- este setor criticava abertamente o Proálcool e reivindicava a adoção de motores a diesel nos carros de passeio (CASTRO; SOUZA, 1985). O endividamento externo foi outro elemento de crítica por parte da mídia e de setores da economia, além de economistas de linha ortodoxa. Todavia, conforme salienta Luciano Coutinho, acerca do endividamento:

Foi um fenômeno global de endividamento imprevidente, mas que no nosso caso correspondia à construção dos últimos grandes blocos de infraestrutura e de capacidade industrial (bens de capital e insumos) necessários, como base do projeto “Brasil Grande”. (COUTINHO, 1987, p. 179).

Estas críticas vindas de setores da economia – que apoiavam o regime de exceção desde o princípio – começam a criticar o governo militar exatamente no momento em que se propõe uma descentralização produtiva e a criação de polos econômicos regionais. Esta coincidência das críticas com o II PND virá à tona em um momento em que o governo começa a enfrentar desgastes pela abertura política. Como citamos acima, vários setores começam a criticar a estatização do processo econômico, como jornais paulistas – *Folha* e *Estadão* –, empresas do mesmo estado – que não foram beneficiadas pelos investimentos pesados do II PND – e outros setores da sociedade, como

11 Para mais detalhes ver as edições antigas do *Estadão*: *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, jul/1973 – dez/1975.

12 Ver as obras citadas de Góes Monteiro, doutrinas como de Segurança Nacional (DSN), publicações do ISEB e as obras de Alberto Torres e Oliveira Vianna.

a Igreja Católica, a Ordem dos Advogados do Brasil, dentre outros. Estas manifestações vêm ao encontro do lançamento do “Pacote de Abril”, de 1977, quando o governo fecha o Congresso e manobra para conseguir recuperar a maioria parlamentar perdida para a oposição, àquela altura, centrada no MDB (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Outro elemento que agrava a perda de apoio de setores econômicos é que o II PNB propõe, finalmente, “repartir o bolo” acumulado pelo crescimento e fala com clareza, na página 04, da necessidade de se aumentar a renda e as condições de vida do trabalhador e da classe média. Nesse sentido, diz o documento:

Abrem-se com tal resultado [dos investimentos e desdobramentos do II PND] amplas perspectivas para o aumento de renda das classes média e trabalhadora, seja pelo próprio efeito do programa econômico, seja pela ação da política social do Governo. (BRASIL, 1974, p. 4)

É certo que a política de descentralização dos investimentos e o fortalecimento de “novas elites econômicas regionais”, associado ao aumento do protagonismo das empresas estatais na construção de uma nova capacidade produtiva causou desconforto naqueles empresários que há tempos auferiam benefícios do governo e, ao mesmo tempo, eram um importante pilar de sustentação política do regime.

4 Conclusão

O que tentamos apresentar neste artigo foi a estratégia do governo Geisel de implementar um projeto ambicioso de desenvolvimento e superação da dependência econômica via II PND. Considerando o lugar periférico do Brasil na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), o II PND foi um instrumento de construção de autonomia econômica e tentativa de aprofundar a industrialização e a própria revolução capitalista nacional.

A despeito das pressões internas e externas – principalmente dos Estados Unidos via aumento de juros em 1979 –, a estratégia geoeconômica do governo Geisel foi amplamente favorável aos seus objetivos e retomou o projeto desenvolvimentista de Vargas e João Goulart, na medida em que privilegiou o nacionalismo econômico e a mudança estrutural.

Ao buscar dar condições para o sistema produtivo brasileiro se tornar mais complexo e competitivo, alguns resultados são relevantes: as exportações, entre 1974 a 1980, se multiplicaram por 2,8 e houve um aumento de 20% nas exportações de produtos industriais no mesmo período (MEDEIROS, 2015), o crescimento da indústria da transformação, 7,1 % e, sobretudo, a indústria de bens de capital com crescimento de 8,5 %. Assim, “a economia subiria a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 76). Esses dados são relevantes, pois reforçam a visão desenvolvimentista do período Geisel e sua estratégia de transformação estrutural da economia brasileira com vistas a superar os obstáculos que impediam o aprofundamento do desenvolvimento nacional autônomo.

O saldo foi bastante positivo para alguns analistas, como Guido Mantega que advoga que “o II PND gerou uma estrutura industrial muito mais integrada e dotada de uma dinâmica inter-

setorial complementar, que reduziu a dependência da economia brasileira dos centros capitalistas hegemônicos” (MANTEGA, 1997, p. 38). Além disso, o II PND privilegiou o capital nacional que estaria em desequilíbrio com o estrangeiro.

Não se pode perder de vista que o Brasil foi um dos países que mais cresceu de 1930 a 1980, a uma média 6,3% (DATHEIN, 2006). Podemos atribuir esse êxito aos projetos desenvolvimentistas de grandes líderes nacionais, sem deixar de reconhecer os elementos exógenos da conjuntura de cada momento. O “desenvolvimentismo militar”, bem como o civil tinham por mérito pensar uma estratégia de modernização e transformação do país, de modo a mudar o lugar do Brasil na hierarquia de poder mundial. Ernesto Geisel, com o IIPND, é parte deste processo digno de elogios e nos serve de exemplo para pensarmos os rumos atuais do país, que, desde então, perdeu o “consenso pelo crescimento” (CASTRO; SOUZA, 1985) e, portanto, um dos principais elementos da mudança estrutural: a estratégia nacionalista de desenvolvimento.

Referências

- AGUIRRE, B. M. B.; SADDI, F. C. Uma alternativa de interpretação do II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 4 (68), p. 78-98, 1997.
- BANDEIRA, L. A. M. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Civilização Brasileira, 2011.
- BARCELLOS, J. M. V.-B. Segurança e desenvolvimento como fundamentos da “Grande Estratégia” do governo Geisel: uma análise geopolítica. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- BARRETO, P. H. História: Bretton Woods. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, a. 6, n. 50, 2009.
- BARU, S. Geo-economics and Strategy. **Survival**, [S.l.], v. 54, n. 3, p. 47-58, 2012.
- BAUTISTA VIDAL, J. W. **De estado servil a nação soberana: civilização solidária nos trópicos**. Brasília, DF: Editora UnB, 1987.
- BLACKWILL, R. D.; HARRIS, J. M. **War by other means**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016
- BONELLI, R.; MALAN, P. S. Os limites do possível: notas sobre balanço de pagamentos e indústria nos anos 70. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 353-406, 1976.
- BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília, 1974. Suplemento a Lei 6.151 de 4 de dezembro de 1974. Disponível em: <https://bit.ly/2JIGpCV>. Acesso em: 15 maio 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. **A construção política do Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2014.
- CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CERVO, A. L. **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COUTINHO, L. Crise econômica e soberania nacional. In: OLIVEIRA, E. R. **Militares: pensamento e ação política**. Campinas: Papirus, 1987. p. 177-182.
- D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (org.). **Ernesto Geisel**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997.

DATHEIN, R. Brasil: vinte e cinco anos de estagnação econômica e as opções do desenvolvimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória. **Anais [...]**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FERREIRA, O. S. **Elos partidos**: uma nova visão do poder militar no Brasil. São Paulo: Harbra, 2007.

FIORI, J. L. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

FIORI, J. L. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 11-64.

FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento**: para uma geopolítica do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2015.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. O Estado e suas razões: o II PND. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1 (109), p. 28-46, 2007.

FONSECA, P. C. D.; MOREIRA, C. S. **O projeto do Governo Goulart e o II PND**: um cotejo. Porto Alegre: UFRGS, 2012. Texto para discussão n. 12.

GARCIA, F. C. Articulação de interesses e processo decisório estatal: o caso do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 25-40, 1983.

JAGUARIBE, H. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.

KILSZTAJN, S. O acordo de Bretton Woods e a evidência histórica: o sistema financeiro internacional no pós-guerra. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 9, n. 4, p. 88-100, 1989.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento, 1974/76**: sonho e fracasso. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1998.

MALIN, M.; COSTA, M. Severo Fagundes Gomes. In: **Dicionário histórico-biográfico brasileiro – DHBB**: pós 1930. Rio de Janeiro: FGV, c2009. Verbete. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/severo-fagundes-gomes>. Acesso em: 15 maio 2019.

MANTEGA, G. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. São Paulo: FGV, 1997. Relatório de Pesquisa n. 3.

MEDEIROS, C. A. **Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira**. Brasília, DF: Ipea, 2015.

MOREIRA, C. S. O II PND do governo Geisel e a retomada do nacional-desenvolvimentismo. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO. **Prêmio ABDE-BID**: edição 2017. Brasília, DF: ABDE Editorial, 2017. p. 149-177.

PARMAR, S. S. The maritime dimension in India's national strategy. In: VENKATSHAMY, K.; GEORGE, P. (org.). **Grand strategy for India: 2020 and beyond**. New Delhi: INSTITUTE FOR DEFENCE STUDIES & ANALYSES, 2012. p. 83-92.

SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana, de Bretton Woods ao padrão dólar flexível. In: FIORI, J. L. (org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 179-222.

SILVA, M. V. Política industrial e interesses empresariais: o IIPND (1974-1979). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5.; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 6., 2003, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: ABPHE, 2003.

SYRQUIN, M. Structural change and development. In: DUTT, A. K.; ROS, J. (ed.). **International handbook of development economics**. Cheltenham Glos: Edward Elgar, 2008. v. 1. p. 48-67.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 5-15, 1985.

TREVISAN, L. **O pensamento militar brasileiro**. São Paulo: Global, 1985.

VELLOSO, J. P. R. **O último trem para Paris**: de Getúlio a Sarney: “milagres”, choques e crises do Brasil moderno. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

VELLOSO, J. P. R. O governo Geisel: estratégia de desenvolvimento e coordenação da política econômica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 52, p. 15-26, 1998. Número especial.