

# Geoeconomía y desarrollo: el II PND como vector estratégico de la autonomía nacional

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

**Resumen:** En este trabajo presentaremos el intento del gobierno de Geisel de relanzar un amplio programa de desarrollo con profundos cambios estructurales en la economía nacional, el II Plan Nacional de Desarrollo (II PND). Se plantea la hipótesis de que el objetivo principal del plan era posicionar mejor al país en el competitivo orden geoeconómico internacional. Con este fin, se presentan dos objetivos. El primero es analizar el tema del “desarrollo”, que fue, desde el gobierno de Costa e Silva, releído y adaptado, porque la DSN (Doctrina de Seguridad Nacional) necesitaba ser actualizada al marco coyuntural mundial y nacional de la década de 1970. El segundo es mostrar que, para lograr el ambicioso Plan, Geisel utilizó una política exterior autónoma para representar los intereses nacionales de acuerdo con los objetivos de desarrollo. Así, el artículo se divide en dos secciones, además de una introducción y una conclusión: en la primera, hacemos una presentación de la situación internacional; en la segunda, analizamos el II PND en detalle y sus desarrollos estratégicos.

**Palabras clave:** Desarrollo. Geoeconomía. Autonomía.

**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: 07 dez. 2018**

**Aceptado: 26 abr. 2019**

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

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

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



Creative Commons  
Attribution Licence

## 1 Introducción

[...] La política, la nación y la guerra son elementos esenciales de todos los cálculos económicos, en el sentido de que, para él [List], la producción y distribución de la riqueza mundial es un juego de suma negativa, en el que hay y siempre habrá espacio para muy pocos Estados nacionales poderosos”. (FIORI, p. 21, 1999, nuestra traducción)

Los elementos citados en el epígrafe de Fiori (1999) son fundamentales para una mejor comprensión de las relaciones de poder en la historia de las naciones. Estos elementos son los que llevaron a Geisel a ver el proceso desarrollista de manera estratégica y dentro de la lectura geopolítica y geoeconómica de los militares más desarrollistas y modernizadores del país (CERVO, 2008). La situación económica y geopolítica internacional de los años setenta y ochenta fue implacable con los “proyectos de desarrollo” del Tercer Mundo (FIORI, 2004) y, en consecuencia, el proyecto de desarrollo autónomo de Geisel sufrió duras críticas y terminó siendo desmantelado en la década de los ochenta, y sobre todo en la de los noventa.

En este trabajo se buscará analizar cómo se instrumentalizó el II Plan Nacional de Desarrollo como una herramienta para expandir el poder nacional y responder a los desafíos geoeconómicos. Los militares venían desde hacía tiempo –véase el movimiento de los “Jóvenes Turcos”, los tenientes y la Doctrina de Seguridad Nacional de la Escuela Superior de Guerra – pensando en cómo podrían contribuir a la modernización del Estado brasileño y, en consecuencia, de su estructura productiva. Es en este contexto que, con el régimen civil-militar de 1964-85, los militares pusieron en práctica una estrategia de desarrollo vinculada al proyecto de transformación de Brasil en una potencia mundial, que se conoció como “Brasil Potencia”.

A pesar de la decisiva contribución de los militares al desarrollo nacional, es importante señalar que los experimentos fueron realizados inicialmente por Getúlio Vargas (1930-45, 1951-1954), Juscelino Kubitschek (1956-1961) y João Goulart (1961-1964). Estos presidentes fueron de suma importancia para que el desarrollo nacional se convirtiera en una herramienta ideológica relevante para el cambio estructural<sup>1</sup> nacional, así como, sin duda, para influir en la política económica ejecutada por los gobiernos militares.

Nuestro trabajo se dividirá en dos secciones, la primera será una presentación de la situación internacional y de las limitaciones geopolíticas del orden político y económico mundial. En esta sección veremos cómo los Estados Unidos intervinieron en el sistema económico internacional para beneficiar y limitar la autonomía de los países competidores, así como un breve análisis de la situación económica y geopolítica de la época. La segunda sección será un análisis del II PND y sus ramificaciones para la estrategia de desarrollo autónomo nacional. En esta parte, la mayor y más importante, profundizaremos la investigación del proceso de formulación y las principales iniciativas del Plan y lo dividiremos en dos subtemas, que son “geoeconomía y desarrollismo

1 Entendemos el término “cambio estructural” por la contribución de Syrquin (2008), es decir, un cambio en la estructura productiva, en los agregados económicos, un papel importante para la industria y el proceso de urbanización.

militar” y “el II PND en detalles”. Por último, la conclusión en forma de síntesis de lo expuesto anteriormente.

## 2 Contexto internacional y las limitaciones geopolíticas

Antes de discutir el plan de desarrollo del gobierno de Geisel, necesitamos una breve introducción a la situación económica y geopolítica mundial, de manera que podamos entender mejor las influencias internas y externas en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

Según Fiori, de 1945 a 1973 el sistema político y económico mundial estuvo bajo la “hegemonía benévola” de los Estados Unidos y la búsqueda de una “gobernanza global” con instituciones supranacionales como la ONU y las instituciones de Bretton Woods: Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) (FIORI, 2004). El Acuerdo preveía la organización y regulación del sistema económico mundial a través de la creación de las mencionadas instituciones multilaterales, con el FMI trabajando para ajustar los desequilibrios en la balanza de pagos de los países signatarios, y el BM siendo un banco para la reconstrucción y el desarrollo (BARRETO, 2009).

La economía mundial se organizó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial para combatir la alternativa planificada del socialismo soviético y para beneficiar la expansión capitalista en todo el mundo, especialmente en los países occidentales. El liderazgo occidental pasó a manos de los Estados Unidos, que impusieron su moneda, el dólar, como referencia internacional (KILSZTAJN, 1989) y, según Serrano, “derrotaron a toda Europa Occidental de una vez por todas. Fue con esta posición inicial de poder, particularmente asimétrica, de los Estados Unidos, con la que se construyó el orden financiero y monetario internacional de la posguerra” (SERRANO, 2004, p. 182, nuestra traducción). Aun así, según este autor, existía la propuesta de tres Bretton Woods: el (Bretton Woods) keynesiano, al que califica de “utópico”; las reglas que se aprobaron en el propio Acuerdo; y la forma en que los Estados Unidos administraron el sistema de hecho, lo que constituiría la propuesta ganadora (SERRANO, 2004).

Sin embargo, el sistema económico mundial sufrió un “ajuste geopolítico” en 1947, lo que significó un importante esfuerzo de los Estados Unidos para combatir la amenaza soviética y cambiar el acuerdo en 1945. Este esfuerzo puede resumirse en el de estimular, a través de préstamos, inversiones y donaciones a los países aliados occidentales para su reconstrucción y reestructuración económica. Este período de abundancia económica se conoció como la “edad de oro del keynesianismo” (SERRANO, 2004).

El sistema económico mundial y la geopolítica van de la mano, no se puede entender una cosa sin la otra. Un ejemplo de esto son los acontecimientos de los años setenta que presenciaron la guerra de Vietnam -con la derrota de los Estados Unidos ante el pobre y socialista país asiático- y el abandono de las reglas del Acuerdo de Bretton Woods por parte de la superpotencia estadounidense, que comenzó a adoptar el dólar flexible y a actuar en favor de la desreglamentación del sistema financiero. Este movimiento, que fue el inicio de lo que Conceição Tavares llamó “fuerte diplomacia del dólar”, se basó en enmarcar a Japón y Alemania –economías con gran capacidad competitiva –y en recuperar la hegemonía económica global, lo que se verá con mayor intensidad a partir de 1979, cuando el presidente de la Reserva Federal (FED), Paul Volcker, incrementó la tasa de interés de los Estados Unidos, lo que generó una profunda crisis económica global de alto impacto en países periféricos, como Brasil (TAVARES, 1985). Como si este movimiento de recuperación hegemónica

estadounidense no fuera suficiente, las dos crisis del petróleo (1973 y 1979) contribuyeron a desestabilizar la balanza de pagos de la mayoría de los países del Tercer Mundo, incluso Brasil.

De esta manera, entendemos el escenario muy delicado e inestable en el que se insertará el gobierno de Geisel. Había un movimiento internacional de cambios en el orden político y económico internacional del que el Brasil formaba parte. Muchos países reclamaron un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que contemplara a los pueblos atrasados y ayudara en el proceso de su desarrollo material. De esta manera:

Este proceso se inició con el éxito de la estrategia de la Opep en relación con el aumento de los precios del petróleo, que a su vez estimuló el surgimiento del Grupo de los 77 y su propuesta, aprobada por la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, favorable a la creación de un Nuevo Orden Económico Internacional, que incluía (...) la defensa del derecho de los países en desarrollo de: 1) crear asociaciones de productores; 2) vincular los precios de sus productos de exportación al movimiento de los precios de los productos industriales importados de los países desarrollados; 3) nacionalizar las empresas vinculadas al ejercicio de la soberanía sobre sus recursos naturales; 4) definir sus propias reglas para el funcionamiento de las multinacionales en sus territorios. A esta agenda se suma la defensa de la necesidad urgente de volver a discutir el sistema tarifario y el propio sistema monetario internacional. (FIORI, 1999, p. 78, nuestra traducción)

Frente a este movimiento de mayor autonomía, los Estados Unidos reaccionaron enérgicamente enmarcando los proyectos de desarrollo de varias naciones del Tercer Mundo, entre ellas Brasil. La estrategia fue explicitada por varios analistas del gobierno de los Estados Unidos y preveía la cooptación de las élites nacionales y el uso de mecanismos monetarios y financieros para limitar los planes de desarrollo autónomo (FIORI, 1999).

A continuación analizaremos el II PND implementado por el gobierno del presidente Ernesto Geisel como un intento de profundizar la industrialización brasileña y darle al país una robustez productiva. Veremos cómo esta iniciativa se ha convertido en la punta de lanza de una estrategia geoeconómica para el proyecto de transformación de Brasil en una potencia global.

### **3 El II Plan Nacional de Desarrollo como instrumento para superar la dependencia y como pilar para sostener un proyecto de poder**

#### **3.1 Geoeconomía y desarrollismo militar**

El uso estratégico de la economía como instrumento para alcanzar objetivos geopolíticos es histórico; muchas potencias lo han hecho y lo siguen haciendo. Sanciones, bloqueos, préstamos con contrapartes y tantas otras formas de usar el poder económico como arma están presentes en las recetas de las naciones más poderosas. Según Blackwill y Harris (2016), esto es “geoconomía”, es decir, el uso de la economía con fines geopolíticos. El indio Sanjaya Baru (2012, p. 47, nuestra traducción) define la Geoeconomía de dos maneras: “Como la relación entre la política económica y los cambios en el poder nacional y la geopolítica” y “las consecuencias económicas de las tenden-

cias en la geopolítica y el poder nacional”. El autor defiende la tesis de que las raíces intelectuales de la geoeconomía provienen del mercantilismo. En este sentido, el II PND es una estrategia en la que el gobierno brasileño utiliza diversos instrumentos económicos, como la política industrial, el aumento del gasto público, el aumento de la inversión, entre otros, como un objetivo muy claro: transformar al país en una potencia competitiva en el sistema internacional.

Para analizar la estrategia de desarrollo del gobierno de Geisel, entendemos que es de gran relevancia investigar y comprender el II PND y sus desarrollos estructurales en el sistema productivo nacional. Por lo tanto, algunas preguntas surgen como guías para nuestra investigación y análisis: i) ¿cuáles fueron las motivaciones del gobierno para lanzar el II PND, ya que la recomendación era de ajuste fiscal y recesión, tal como lo hizo el mundo desarrollado? ii) ¿Existe una racionalidad detrás del Plan, o fue sólo el resultado de una ufanía del pensamiento militar del “Brasil Potencia”? Otra pregunta importante es: ¿es el II PND el resultado de una mentalidad modernizadora o una respuesta al final del “milagro económico” de 1973 que necesitaba legitimar el apoyo al régimen mediante el crecimiento económico?

Nuestro análisis se centra, con mayor intensidad, en un enfoque político de la cuestión del desarrollo por parte de los militares “modernizadores” y desarrollistas. Esto no significa que descuidaremos los aspectos económicos relevantes del II PND; sin embargo, nuestra intención es dejar en claro la estrategia de modernización del país a través del desarrollo militar autoritario, que se nutre del movimiento de los “Jóvenes Turcos”, a través del tenentismo, de la “Política del Ejército”<sup>2</sup> de Góes Monteiro y de la DSN de la ESG -sin dejar de lado el influjo de las experiencias desarrollistas de la población civil-, de la valorización de la modernización brasileña y del proyecto de transformación del Brasil en una potencia mundial (BARCELLLOS, 2016).

Es importante no perder de vista que nuestra investigación apunta al análisis geoeconómico y geopolítico del desarrollo durante el gobierno de Geisel, que a partir de esta lectura trató de construir una “Gran Estrategia”<sup>3</sup> para el cambio de nivel del país en el sistema capitalista interestatal.<sup>4</sup> Buscamos una interpretación ligeramente diferente del período en relación a los otros gobiernos militares; entendemos que el gobierno de Geisel pretendía, a través de su proyecto de desarrollo nacional, profundizar el ideal “Brasil Gran Potencia” a través de una política exterior autónoma, una política de defensa y seguridad menos implicada en la represión interna y más preocupada por la construcción de capacidades materiales (complejo industrial-militar y cuestión nuclear) y un ambicioso proyecto de desarrollo económico de carácter autónomo, que buscaba transformar la estructura productiva nacional, el II PND.

Entendemos que en el II PND hay elementos de continuidad de la “política del Ejército” y de modernización autoritaria, pero creemos que los aspectos coyunturales, geoeconómicos y geopolíticos también han influido considerablemente en la interpretación e implementación de una agenda de seguridad y desarrollo en un período diferente a los anteriores.

2 Frase atribuida a Góes Monteiro, quien, en términos generales, no pretendía someter el Ejército al juego político común, sino todo lo contrario, en vista de la incapacidad de la sociedad, en ese momento, para liderar la modernización del país (TREVISAN, 1985).

3 Por “Gran Estrategia” utilizamos el concepto de Parmar (2012) que sería el uso por parte del Estado de medios y propósitos políticos, militares y económicos, en tiempos de paz y guerra, para salvaguardar los intereses y el desarrollo nacionales.

4 Con respecto a este enfoque del sistema de estados que interactúan sobre la base de la riqueza y el poder, utilizamos Fiori (2015).

De hecho, hubo un claro y ambicioso proyecto de poder para el ejército desarrollista (FIORI, 2015) que supuso un cambio sustancial en la posición del Brasil en el escenario geopolítico y geoeconómico mundiales. Existe una relación entre la coyuntura (crisis del petróleo, Guerra Fría, etc.) y la estructura (dependencia económica y tecnológica, subdesarrollo, debilidad y vulnerabilidad militar, etc.) que condiciona nuestro análisis. Por ejemplo, desde el punto de vista de una percepción más “duradera”, el pensamiento militar<sup>5</sup> lleva en sí mismo una clara intención de modernización nacional y de grandeza mundial, que, al insertarse en la realidad coyuntural, transforma y adapta esta intención para dar forma a las políticas de desarrollo y de seguridad.

En ocasiones, el factor coyuntural despierta y profundiza las intenciones estructurales, como parece ser el caso de la crisis del petróleo y la propuesta del II PND. La necesidad o preocupación por el dinamismo económico estaba presente en el pensamiento militar, al menos desde el golpe de la República de 1889, y se manifestó más intensamente en la DSN, pero carecía del momento, o de la coyuntura adecuada para “radicalizar” ciertas posiciones, como la oportunidad que surgió con el golpe de 1964. Sin embargo, si, por un lado, la coyuntura puede despertar a ciertas fuerzas nacionales del país al cambio de rumbos -como en el caso de la crisis del petróleo, el acuerdo nuclear con Alemania Occidental, la crisis diplomática con Jimmy Carter y la denuncia del acuerdo militar con los Estados Unidos-, también puede despertar o profundizar la acción de las grandes potencias para practicar políticas más agresivas de carácter asimétrico o de encuadramiento de las demás, como ocurrió en el caso del aumento de las tasas de interés de los Estados Unidos, lo que restringió la política económica de los países concurrentes en el Primer y el Tercer Mundo.

En la siguiente sección, investigaremos el papel clave desempeñado por el II PND como el último gran esfuerzo nacional de cambio estructural de Brasil. Se analizarán algunos aspectos del proceso de toma de decisiones del plan, como los personajes directamente involucrados: el presidente Geisel y sus ministros João Paulo dos Reis Veloso, Mário Henrique Simonsen y Severo Gomes. Otro aspecto fundamental a investigar será el papel del Estado y sus instituciones que promueven el desarrollo, como el BNDES.

### **3.2 El último gran plan para el cambio estructural de la economía brasileña: la economía como instrumento de poder y el proceso de toma de decisiones del II PND**

La desfavorable situación económica mundial contribuyó a las decisiones del gobierno de Geisel. No obstante, si el presidente general hubiera seguido las influencias cíclicas y escuchado a algunos de los asesores económicos más importantes, como Mario Henrique Simonsen, debería haber optado por aplicar una política económica recesiva y no expansiva como la que él dirigió. Sin embargo, el ortodoxo Simonsen no fue el protagonista del plan económico, y Geisel concentró el poder de decisión en sí mismo, como nos muestra Mantega:

---

5 Por “pensamiento militar” entendemos aquí los elementos políticos, económicos, culturales y sociales que componían y organizaban la visión de Brasil y el mundo de los militares. Para tener más densidad académica utilizamos las contribuciones de Leonardo Trevisan (*O Pensamento Militar Brasileiro*), Eliézer R. de Oliveira (*Militares: Pensamento e Ação Política*), José L. Fiori (*História, Estratégia e Desenvolvimento*) y Oliveiros Ferreira (*Elos Partidos: uma nova visão do poder militar no Brasil*).

Geisel sería uno de los gobiernos más intervencionistas del ciclo militar, respondiendo al escenario recesivo que se formaba en el horizonte internacional con el mantenimiento de altas tasas de inversión. Reaccionó a los vientos neoliberales, que soplaban con gran fuerza desde los países más avanzados hacia el Continente Latinoamericano, con un programa económico estrictamente desarrollista, que sólo ampliaba la ya considerable participación del Estado brasileño en la economía. Desde el primer día de su gestión, trasladó el eje de la política económica a la Planificación, reduciendo el poder del Tesoro y situándose como comandante y jefe de las principales decisiones en esta área estratégica del Gobierno, ocupando la presidencia del Consejo de Desarrollo Económico (MANTEGA, 1997, p. 5, nuestra traducción).

Otro aspecto importante del Plan fue que la descentralización de las inversiones dio espacio a los industriales y empresarios nacionales en el sector de bienes de capital e insumos básicos, lo que generó críticas de grupos y sectores de la prensa liberal (MANTEGA, 1997).

El II PND debe ser visto como un instrumento de transformación estructural de la economía nacional, convergente con la política de “modernización forzada”, que tiene su identidad arraigada en el pensamiento militar -y en el desarrollismo nacional- de transformar al país en una potencia mundial y en una nación más moderna como sus principales lemas. Nuestra hipótesis responde a esta interpretación y produce una pregunta: ¿era este pensamiento de modernización estructural en el pensamiento militar o provenía de las reacciones coyunturales del momento, como la crisis del petróleo? Nuestras respuestas abarcan los dos puntos, el estructural y el coyuntural.

En convergencia con nuestra tesis, Luciano Coutinho (1987) afirma que:

Durante el gobierno de Geisel, la política exterior y algunos elementos de la política económica interna fueron percibidos como estratégicos, es decir, como políticas nacionales irreductibles y a largo plazo definidas a la luz de un “gran proyecto nacional”. [...] Tal proyecto (“Brasil Grande”) ganó una expresión muy fuerte. De hecho, mucho más fuerte y autónomo, por ejemplo, que en cualquier otro momento en el pasado. (COUTINHO, 1987, p. 178, nuestra traducción).

La necesidad de mantener el ritmo de alto crecimiento, incluso en tiempos de crisis, contribuyó al salto de calidad en el proyecto nacional de industrialización. Era necesario aplicar una estrategia de cambio en la base productiva brasileña, y el II PND es exactamente el desenvolvimiento de esta percepción (CASTRO; SOUZA, 1985). En este sentido, la planificación económica del Plan siguió no solo una racionalidad política, que se había generado en el pensamiento militar sobre el desarrollo nacional, sino también una racionalidad económica, ya que no era solo el resultado de un momento coyuntural, sino también una necesidad de profundizar el capitalismo brasileño (FONSECA; MONTEIRO, 2007).

Según João Paulo dos Reis Velloso, ministro de Planificación de Geisel y uno de los grandes promotores del II PND, el gobierno, a pesar de las críticas de los expertos a favor del ajuste recesivo, habría hecho un ajuste lento y gradual para no tener un impacto en las cuentas públicas. Tanto es así que ya en 1974 se registró una reducción del crecimiento del 14% al 6%. Sin embargo,

lo más importante es que si el gobierno hubiera optado por un ajuste profundo, como muchos defendían, el II PND habría sido inviable (VELLOSO, 1998). El propio Geisel refuerza este punto de vista al afirmar que la recesión sería muy mala para los más pobres y generaría un problema social importante (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997).

En este sentido, en vista de lo que Geisel entendió sobre la recesión de 1967, se puede ver que:

Los indicios de agotamiento del patrón de acumulación de bienes duraderos eran evidentes. Ante esta situación, el nuevo gobierno que asumió en 1974 se enfrentó a un serio dilema. Hacer un ajuste conservador, como siempre sugiere el FMI, y promover esa recesión general, de dudosa eficacia, pero infalible para desgastar a cualquier gobierno. O para promover otro tipo de ajuste que permita la continuación del crecimiento. Este último fue el camino que siguió el Gobierno de Geisel con el II PND. (MANTEGA, 1997, p. 32, nuestra traducción)

Es importante señalar que en 1973, cuando el Ministro de Planificación de Médici, Reis Velloso, ya había realizado una encuesta con el IPEA sobre las limitaciones de la estructura productiva brasileña y el agotamiento de las sustituciones de importaciones de bienes de consumo duraderos y no duraderos. Según el ministro, era necesario pensar en un plan de desarrollo que hiciera crecer al país ante las limitaciones impuestas por la crisis del petróleo (VELLOSO, 1998).

Las decisiones sobre política económica en el gobierno de Geisel fueron tomadas por el presidente, quien encabezó el Consejo de Desarrollo Económico (CDE), el órgano asesor y de planificación económica del presidente de la República creado en 1974 (MANTEGA, 1997). Según Velloso, semanalmente se realizaba una reunión para discutir los proyectos del II PND y la planificación presupuestaria, en la que también estaban el presidente Geisel; él, Reis Velloso, Ministro de Planificación; Mário Henrique Simonsen, Ministro de Hacienda y otros consejeros, entre ellos el Ministro de Industria y Comercio, Severo Gomes. La Secretaría de Hacienda se encargó de las cuestiones de corto plazo, como la inflación, la política monetaria, etc., mientras que el PND, de la coordinación de las políticas del BNDE, Finep y CNPq de las cuales se encargó la Planificación (VELLOSO, 1998). Es importante recordar que Geisel ocupó a lo largo de su carrera militar varios cargos administrativos, principalmente la dirección de la Petrobras, lo que le dio competencia y afinidad con las áreas económicas y de planificación, y probablemente adquirió una visión realista de la dura competencia económica internacional entre las naciones y sus empresas.

El equipo de planificación económica de Geisel merece un breve análisis, ya que hubo claramente dos tendencias, la más nacionalista y desarrollista, con Reis Velloso en el Ministerio de Planificación, y Severo Gomes en Industria y Comercio y, por otro lado, en el Ministerio de Hacienda, Mario Henrique Simonsen, economista liberal con ideas de política económica restrictiva y ortodoxa (MANTEGA, 1997). Reis Velloso se convirtió en un ministro privilegiado, que se reunía diariamente con Geisel en la llamada “reunión de las 9:00 a de la mañana”, en la que el presidente se reunía con el jefe de la Casa Civil, Golbery do Couto e Silva, del Servicio de Inteligencia Nacional, y con el Gabinete Militar para planear la agenda diaria (MANTEGA, 1997).



El Ministro de Planificación, João Paulo dos Reis Velloso, ya había sido nombrado para el mismo ministerio en el gobierno de Médici (1969-1974), pero fue eclipsado por el todo poderoso Delfim Neto, entonces Ministro de Hacienda. Reis Velloso tuvo una carrera en el Banco do Brasil (BB) y fue alumno de Mario Henrique Simonsen. Tuvo la oportunidad de hacer un postgrado en los Estados Unidos, en la Universidad de Yale, donde conoció a James Tobin, quien le presentó la perspectiva keynesiana de la economía (MANTEGA, 1997). Según Mantega, antes de convertirse en defensor de las ideas desarrollistas de Velloso, se movió entre la visión monetarista de Eugenio Gudin, el estructuralismo Cepalino y el nacionalismo económico. Antes de convertirse en Ministro de Médici y Geisel, Velloso fue invitado por Roberto Campos en 1964 para fundar lo que se convertiría en el Instituto de Planificación Económica y Social, más tarde llamado *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA - Instituto de Investigación Económica Aplicada) (MANTEGA, 1997).

Otro importante ministro del II PND fue Severo Gomes, quien en el Ministerio de Industria y Comercio (MIC) buscó privilegiar a las empresas nacionales en detrimento de las extranjeras en la asignación de recursos y beneficios fiscales. Esta mejora se produjo a través de la Resolución N° 9 del CDE, que establecía que los pedidos de las empresas estatales debían dirigirse a la industria nacional, y buscaba aumentar el grado de nacionalización de los componentes producidos (SILVA, 2003).

Considerado un empresario y ministro nacionalista, Severo criticó la inversión extranjera y la llegada indiscriminada de empresas extranjeras a países subdesarrollados (MALIN; COSTA, c2009). Será desconectado del MIC después de un conflicto público con el asesor del Banco Francés y Brasileño, Carlos Lousada, quien lo acusó de ser un “ministro de izquierda”, mientras que Severo respondió llamándolo un “empresario fascista”. El caso se hizo más delicado a medida que el propio ministro defendió públicamente la apertura política. (MALIN; COSTA, c2009).

El ministro Mario Henrique Simonsen, de línea más ortodoxa y liberal<sup>6</sup> El ministro Mario Henrique Simonsen, de línea más ortodoxa y liberal, fue asesor de Roberto Campos y uno de los creadores del Plan de Acción Gubernamental (PAEG) durante el período Castelo Branco. Antes de asumir el Ministerio de Hacienda, enseñó en la FGV de Río de Janeiro y publicó algunos libros sobre teoría económica, entre ellos *Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque* (1970) y *A Nova Economia Brasileira* (1974) junto con Roberto Campos.

Volviendo al análisis de los elementos que influyeron en la construcción e implementación del II PND, es necesario presentar la visión propia del general-presidente sobre el tema. Geisel informa, en una entrevista ya mencionada, que estaba profundamente preocupado por la situación social que el ajuste recesivo del PAEG de Castelo Branco había causado y que trataría de evitar que tal situación de desempleo y falta de esperanza volviera a ocurrir en el país. Quizás por esta razón, hubo una “predilección” por Velloso y su propuesta de desarrollo para la ejecución del II PND. Según el propio Geisel, Simonsen se mostraba preocupado e irritado por la opción por el crecimiento (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). Un ejemplo de la sumisión de la Hacienda a la Planificación se da cuando “la política económica cotidiana que era responsabilidad de este importante Ministerio (Hacienda) quedaba parametrizada por los grandes objetivos macroeconómicos definidos en el II Plan Nacional de Desarrollo, desarrollados en la Planificación” (MANTEGA, 1997, p. 29, nuestra traducción).

<sup>6</sup> Guido Mantega (1997) afirma que Simonsen y Roberto Campos no eran tan ortodoxos como Eugenio Gudin y otros economistas importantes, serían “intervencionistas moderados”.

Pasamos ahora a un análisis más detallado del II PND. El objetivo central del subtema es ilustrar los detalles más importantes del plan, con el fin de enfatizar temas no siempre discutidos o apreciados en el período, como la Ley 6.151 de 1974.

### 3.3 Detalles del II PND

El II PND pretendía superar la dependencia económica de los bienes de capital e invertir amplia y sustancialmente en bienes de capital, insumos básicos, petróleo, electricidad, entre otras áreas consideradas prioritarias por el gobierno. Las inversiones fueron realizadas no sólo por empresas estatales, sino también por empresas privadas interesadas en participar en el Plan (BRASIL, 1974).

Según Mantega, hubo un aumento de las exportaciones en el período, que pasaron de 7,5% del PIB a 9,5%, además de un aumento de 27% en las exportaciones de bienes industrializados. Entre 1973 y 1978 el aumento de las exportaciones fue considerable, alcanzando el 105% (MANTEGA, 1997).

El trasfondo desarrollista del II PND no es sólo el resultado de la necesidad de adoptar medidas de cambio estructural en la economía, como imaginaban los militares modernizadores, sino que corrobora las tesis del desarrollismo nacionalista de los presidentes Vargas, Juscelino Kubitschek<sup>7</sup>, João Goulart; y de importantes teóricos civiles, como Celso Furtado e intelectuales del Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB). El Plan, que concibió la necesidad de profundizar la sustitución de importaciones en áreas sensibles como bienes de capital e insumos básicos, fue similar al Plan Trienal del gobierno de João Goulart, que tuvo por su Ministro de Planificación, Celso Furtado, la elaboración de metas claras con la intención de profundizar el capitalismo brasileño y transformar estructuralmente la economía nacional, enfatizando las inversiones descentralizadas y centrándose en el sector energético (FONSECA; MOREIRA, 2012).

Según Guido Mantega, el II PND,

Fue el último gran plan económico del ciclo desarrollista en términos de repercusión y magnitud. El II Plan Nacional de Desarrollo (II PND) fue probablemente el programa de intervención estatal más amplio conocido en el país, y que transformó significativamente el parque industrial brasileño con la implementación de un polo de insumos básicos y bienes de capital. (MANTEGA, 1997, p. 3, nuestra traducción)

Ante el atraso industrial en varias áreas, el II PND buscó superar definitivamente el subdesarrollo y la “atrofia de los sectores productores de insumos básicos y bienes de capital” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 33, nuestra traducción).

En este sentido, para Geisel, el desarrollo era la única forma de modernizar Brasil. Dijo que, después del “milagro económico”, miles de brasileños no podían ser arrojados a la pobreza

---

<sup>7</sup> Es importante señalar que, según Moreira (2017), existe una diferencia entre el desarrollismo nacional de Vargas, Goulart y Geisel y el de JK, porque este da una importancia exagerada al capital extranjero, mientras que los otros buscan fortalecer el capital nacional.

debido al aumento del precio del petróleo en 1973 por una política económica de recesión y contracción de las inversiones (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). Según el presidente, al analizar el problema de la distribución del ingreso y la resolución de los problemas derivados de una posible recesión, defendió que “es necesario encontrar una solución a largo plazo, una solución definitiva”. Por eso siempre he estado en contra de la recesión. Había visto la recesión al final de la administración de Castelo y estaba dispuesto a hacer todo lo posible para evitarla. (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 288, nuestra traducción). Y lo complementa diciendo:

Si Brasil quiere ser una nación moderna, sin el problema del hambre y sin una serie de otros males que sufrimos, debe desarrollarse. Y para ello, el principal instrumento, el gran motor, es el gobierno federal. La nación no se desarrolla espontáneamente. Es necesario tener a alguien que la guíe y la impulse, y este papel depende del gobierno. (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 287, nuestra traducción)

Refiriéndose a la cuestión del empresariado nacional y de los capitales nacionales, Geisel tiene una visión muy particular que aborda el problema estructural del sistema capitalista interestatal y su conflictiva y competitiva dinámica por la riqueza y por el poder: “Los ingleses tenían y tienen exceso de capital. Robaron el mundo entero durante 300 años y pusieron todo el dinero en sus manos” (GEISEL apud D'ARAÚJO; CASTRO, 1997, p. 250).

Así, la “opción del 74” (CASTRO; SOUZA, 1985), a la que los maestros Barros de Castro y Pires de Souza se refieren como el camino elegido para el desarrollo, impuso una actitud valiente y firme, que según Moniz Bandeira, Geisel tenía mucha (BANDEIRA, 2011). Así, el autor ilustra el amplio salto hacia la autonomía tecnológica y económica buscada por el general-presidente:

Para restringir la compra de tecnología, que pesaba tanto como las importaciones de petróleo, creó tres empresas estatales - *Investimentos Brasileiros S.A.* (Investibras - Inversiones Brasileñas), *Mecânica Brasileira S.A.* (Embramec - Mecánica Brasileña) y *Financiamento de Insumos Básico* (Fibase - Financiación de Insumos Básicos) - como subsidiarias del *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico* (Banco Nacional de Desarrollo Económico). El objetivo era sostener, a través de la asociación con el capital del Estado, la expansión de las empresas privadas brasileñas, principalmente en los sectores de bienes de capital e insumos básicos (aluminio, cobre, fertilizantes, *barrilha*/ carbonato de sodio, etc.). (BANDEIRA, 2011, p. 190-191, nuestra traducción)

Corroborando Bandeira, Carlos Medeiros señala que:

Estructuralmente, con el cambio en los términos de intercambio en 1973 y con la política activa del II PND de promover inversiones sustitutivas en insumos básicos y bienes de capital y, simultáneamente, de promover las exportaciones, la economía brasileña profundizó su proceso de industrialización alcanzando niveles sin precedentes entre los países en desarrollo tanto en términos de extensión como de diversificación de su parque industrial (MEDEIROS, 2015, p. 20, nuestra traducción).

Una vez realizada esta introducción a los aspectos generales del II PND, a continuación se analizan los detalles y las áreas listadas como prioritarias del plan. Como proyecto ambicioso para profundizar la revolución capitalista industrial brasileña, el plan preveía que Brasil fuera lo más independiente posible de los bienes e insumos básicos y complejos de la cadena de producción. Con este fin, era necesario confrontar a los grupos de interés sectoriales, especialmente los de São Paulo, que eran refractarios a la idea de las inversiones descentralizadas (SILVA, 2003). Estos, además de cumplir un papel fundamental de inclusión de las regiones desatendidas a lo largo del proceso de industrialización, como el Nordeste y el Norte, también cumplieron una función geopolítica de colonización del interior más remoto y empobrecido del país (BRASIL, 1974).

Para profundizar la integración nacional a través de la descentralización de las inversiones públicas, un elemento hasta ahora desatendido, o al menos no explícito en los planes de desarrollo de otros gobiernos militares, llama la atención, a saber, la cuestión social y la distribución del ingreso. En este sentido, la primera página del documento oficial que presenta el II PND, Ley 6.151 de 1974, establece que “El Brasil se esforzará, hasta el final de la década, por mantener el impulso que la Revolución ha tratado de generar, para cubrir la zona fronteriza entre subdesarrollo y desarrollo” (BRASIL, 1974, p. 3, nuestra traducción).

El documento establece que, debido a las inestabilidades internacionales, el país debe coexistir con ellas sin abandonar el desarrollo y el aumento del ingreso promedio de los brasileños (BRASIL, 1974). Además de proyectar el crecimiento económico de una manera que no abandone el aspecto social y el aumento del empleo.

En resumen, presentamos aquí algunos puntos relevantes del documento: i) la necesidad de ajustar la estructura económica ante la escasez de petróleo. En este punto el documento es enfático sobre la necesidad de expandir los sectores de insumos básicos y bienes de capital; ii) llegar al final de la década como una economía competitiva y plenamente industrial; iii) el país debe expandir su capacidad para generar energía. Para este fin, se necesita un amplio plan de infraestructura que reúna la energía nuclear, hidroeléctrica y la expansión de la exploración petrolera por parte de la Petrobras<sup>8</sup>; iv) una política científica y tecnológica nacional con énfasis en un programa nacional de posgrado; v) la planificación de la integración nacional; vi) la ocupación productiva de la Amazonía y el Medio Oeste; vii) una estrategia de desarrollo social que contemple la generación masiva de empleo, ingresos, recursos humanos calificados en educación y salud; viii) la necesidad de la integración con la economía mundial, sin discriminación regional o ideológica (BRASIL, 1974).

8 En este punto, en cuanto a la diversificación de las fuentes de energía, cabe destacar la importancia de un programa estratégico de alcohol, el *Proálcool*, creado en 1975 por la Ley 76.593, como un importante sustituto de la dependencia del petróleo. Además de reducir sustancialmente las importaciones de petróleo y gasolina, la creación de un programa específico e integral como el *Proálcool* contribuyó a la generación de un nicho de mercado de etanol considerable para Brasil. Con fondos estatales, las empresas privadas invirtieron en la producción de etanol en grandes cantidades, lo que estimuló un amplio proceso de fabricación y venta de coches propulsados por alcohol. Según Bautista Vidal, el físico nacionalista que idealizó los motores de etanol, “El PROÁLCOOL, (...) es la punta diminuta de un inmenso iceberg situado en los trópicos... y cuya mayor parte es viable en el continente brasileño”. (BAUTISTA VIDAL, 1987, p. 185, nuestra traducción). Otro factor importante en el Programa Nacional de Alcohol fue la generación de empleo en las zonas rurales. En 1986, Brasil tenía el 95% de su flota de vehículos de pasajeros propulsados por etanol.

Estos ocho puntos básicos –denominados la “síntesis” del cuarto plan del “Gobierno Revolucionario” –constituyen la base del II PND, que se divide en tres partes. La primera, cuyo tema es: “Desarrollo y Grandeza: Brasil como potencia emergente”, consta de siete capítulos. En la segunda parte, el título es: “Grandes Temas de Hoy y de Mañana”. Se divide en dos capítulos: “Política Energética” y “Desarrollo Urbano: control de la polución y preservación del medio ambiente”. En la tercera parte del plan hay una serie de temas sobre el Brasil al final de la década, en los que el gobierno hace un extenso inventario de toda la producción, sectores, indicadores económicos y sociales y proyecciones de crecimiento. Finalmente, la cuarta y última parte del II PND es la llamada “Acción para el desarrollo”, que detalla el programa de inversiones del gobierno.

Nuestro esfuerzo no será analizar cada parte, capítulo y tema, ya que el plan completo tiene 118 páginas y no es el objeto principal de nuestro trabajo. Nuestro objetivo es analizar los puntos más relevantes del proyecto de desarrollo económico con características de cambios estructurales en el sistema productivo nacional.

En este sentido, llama la atención sobre el monto total a invertir en los cinco años de gobierno (1974-79), Cr\$ 716 miles de millones en industria básica, ciencia y tecnología e infraestructura económica, así como el presupuesto de Cr\$ 760 miles de millones destinados a la “estrategia de desarrollo social” que buscaba expandir masivamente la generación de empleo y al aumento real del salario mínimo (BRASIL, 1974). Otro punto a analizar es la capacidad de financiamiento de este enorme programa de expansión productiva que, según la ley que implementó el II PND (Ley 6.151, 1974), contaba expresivamente con financiamiento externo, la entrada de capital extranjero y la gran participación de la inversión estatal.

La expansión y el esfuerzo por mejorar la calidad de las exportaciones, especialmente para conquistar mercados para productos de mayor complejidad industrial, se ve ahora de manera fundamental en el II PND. Así, el pragmatismo en la política de comercio exterior comienza a tener un carácter geoeconómico de acuerdo a los lineamientos de interés nacional establecidos por el régimen, que es transformar el Brasil en una potencia mundial. Así, el país se ha vuelto cada vez menos rehén de las restricciones ideológicas de la Guerra Fría.

Puede verse, por lo tanto, que la coyuntura económica internacional –la crisis del petróleo y el nuevo orden económico mundial de los años setenta –condicionará significativamente la estrategia nacional de desarrollo. Así lo afirma el documento del II PND:

El Brasil está tratando de adaptarse rápida y totalmente a las nuevas circunstancias, en la medida de lo posible mediante la adopción de las medidas necesarias hasta fines de este año. La principal preocupación es adaptarse, desde el punto de vista de la estructura económica, con seguridad y rapidez, a las necesidades de la situación creada. Esto permitirá, con un sistema financiero externo cuidadoso e inteligente, preservar un desarrollo acelerado. (BRASIL, 1974, p. 13, nuestra traducción)

Esta “presión coyuntural” contribuyó, de manera manifiesta, a la dirección del II PND, sin embargo, de forma distinta, como vimos, porque, a pesar de las presiones de los grupos pro-re-

---

<sup>9</sup> Es interesante observar la propuesta de “modernización por etapas” que, en principio, era la intención de los militares en el poder.

cesión, la directriz seguía un amplio programa desarrollista que buscaba conciliar la llegada del capital extranjero con el capital nacional para garantizar una:

Disposición nacionalista positiva, orientada a asegurar la ejecución de la estrategia nacional de desarrollo, equilibrando el capital nacional y el extranjero y garantizando, en articulación con la economía internacional, la consecución de los objetivos del País. (BRASIL, 1974, p. 19, nuestra traducción)

Por lo tanto, esta “orientación de nacionalismo positivo”, que nos recuerda el “nacionalismo de fines” de Jaguaribe<sup>10</sup>, fue la base del proyecto de desarrollo de Geisel y, en cierto modo, como hemos querido ilustrar, del pensamiento militar desarrollista. Como hemos dicho anteriormente, Geisel refuerza la necesidad de construir un desarrollo integral que no sólo se base en el crecimiento económico, sino también en la modernización de la economía nacional, la mejora de los estándares sociales y la autonomía productiva.

De acuerdo con la Ley 6.151, 1974, las inversiones productivas buscaban descentralizar la producción industrial e integrar el territorio nacional en su conjunto a la cadena productiva. La intención, por lo tanto, era cambiar el propio modelo de desarrollo nacional (FONSECA; MONTEIRO, 2007). Sin embargo, esto generó grandes fricciones con los industriales del Sureste, principalmente de São Paulo, y desencadenó una crisis que reflexionó sobre el escenario de apoyo político del gobierno. De acuerdo con la Ley 6.151, el CDE decreta la Resolución nº 14, que determina la descentralización de las inversiones productivas del II PND (GARCIA, 1983). Con esto, los empresarios paulistas, representados por la FIESP (Federación de Industrias del Estado de São Paulo) expresaron su oposición a la descentralización de las inversiones a partir de 1978 por medio de una nota enviada al Ministro Reis Velloso. Según Mariene da Silva:

La resolución nº 14 fue interpretada en São Paulo como un acto de discriminación contra el Estado, cuyas implicaciones serían el estancamiento, el deterioro, la desvitalización y la parálisis (citando algunos de los términos utilizados) del principal polo industrial del país. Se verificó entonces una fuerte reacción de la empresa paulista (FIESP, ACSP, FCESP, Instituto de Ingeniería de la São Paulo<sup>49</sup>), de los poderes públicos locales (municipales y estatales) y de la prensa paulista (periódico OESP). (SILVA, 2003, p. 15, nuestra traducción)

La estrategia de descentralización de las inversiones se basó en la creación de nuevas metrópolis con capacidad para producir bienes sofisticados de alta complejidad tecnológica y evitar ser un simple productor de bienes no procesados. De esta manera, se construiría la capacidad de innovar y expandir la exportación de bienes manufacturados. Otro aspecto del plan fue el “ajuste de las empresas multinacionales a la estrategia nacional” (BRASIL, 1974, p. 20, nuestra traducción).

Para Barros de Castro y Pires de Souza –que refuerzan nuestro argumento de que el II PND no era sólo una respuesta a la coyuntura, sino también una necesidad para el capitalismo

<sup>10</sup> El “nacionalismo de fines” se basaba en la idea de que el capital extranjero era necesario para ayudar al proceso de desarrollo nacional (JAGUARIBE, 1958).

brasileño–, la economía nacional había dejado de ser competitiva en muchos sectores en 1974 y necesitaba profundizar nuestra capacidad productiva. El deterioro de los términos de intercambio dejó la economía brasileña en una situación delicada, así:

Ante problemas de esta naturaleza y magnitud, no tendría sentido frenar la economía ni reorientar el gasto interno. Más concretamente, la mera desaceleración de la economía, y/o la activación de ciertas ramificaciones y la retracción de otras, dejaría intacta una estructura económica desequilibrada y manifiestamente vulnerable frente a un mundo cuya inestabilidad no puede seguir siendo ignorada. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 36, nuestra traducción)

Sin embargo, según los mismos autores, un gran aumento de la inversión pública no fue suficiente para llevar a cabo esta grandiosa empresa: el cambio en la estructura productiva por el II PND. Por esta razón, el Estado orientó todos los instrumentos de cooperación, como el financiamiento a través del BNDE, y utilizó todo el poder político para presionar a los empresarios de sectores estratégicos, como Ermínio de Morais, de la Votorantim, para que ampliaran sus inversiones y su capacidad productiva (CASTRO; SOUZA, 1985). Sin embargo, las empresas estatales tuvieron el papel de protagonistas del II PND, lo que generó fuertes críticas al gobierno por parte de algunos sectores de la economía. En este sentido:

Las gigantescas inversiones, a cargo del sistema Eletrobrás, de la Petrobras, de la Siderbrás, de la Embratel y otras empresas públicas fueron, rigurosamente, el apoyo del programa. Y esto en un doble sentido: *por su función estratégica* (nuestro subrayado) y por el hecho de que, de sus pedidos, se derivaron numerosos proyectos llevados a cabo por el sector privado. Además, algunos de los proyectos llevados a cabo por empresas estatales, debido a su período de maduración excepcionalmente largo, harían que la influencia de la estrategia de 74 durara mucho más allá del declive de las inversiones privadas asociadas a ella cuyo enfriamiento parece remontarse a 1976. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 38, nuestra traducción)

Los autores llegan incluso a decir que la “estrategia del 74” fue tan importante que incluso con el cambio de gobierno y de equipo económico, los efectos del II PND sobre la reestructuración del sistema productivo nacional no pudieron ser alterados (CASTRO; SOUZA, 1985). Nuestra tesis –que el desarrollismo militar, junto con el pensamiento “Brasil Gran Potencia” maduró y llegó a sus últimas consecuencias– converge con este argumento. Era necesario profundizar las verdaderas bases del desarrollo y modernización productiva del país, por lo que Geisel no frenó el proceso de crecimiento y cambio de la estructura económica que expandió y cristalizó.

Sin embargo, esta declaración no ignora la influencia de otros dos factores en la profundización de la modernización y el cambio estructural: la legitimidad del régimen político y la situación económica mundial. Lo que intentamos argumentar es que estos dos factores fueron menos relevantes en la implementación de la agenda de desarrollo del gobierno de Geisel, precisamente porque el pensamiento militar desarrollista había defendido durante mucho tiempo la necesidad de una autonomía más productiva y estratégica. Vale la pena decir que, según Carlos Lessa, “el

propio fortalecimiento del capital nacional, reiteradamente enfatizado por el II PND, sólo sería el primer momento de una Estrategia que apunta al Poder Nacional” (LESSA apud CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45, nuestra traducción). Lessa considera que el dominio militar de la política, con su corolario de “Brasil Gran Potencia”, no es necesariamente bueno. Con el apodo de “Estado Príncipe”, según el autor, el Estado se convierte en una especie de sujeto histórico y activo, mientras que la sociedad se convierte en un objeto pasivo de este poder (LESSA, 1998).

Castro y Souza sostienen que el II PND provocó una gran confrontación entre las “fuerzas del mercado”, ya que, como en el actual proyecto de desarrollo (1974) –convergente y profundizador del ideal “Brasil Gran Potencia” –buscaba descentralizar las inversiones productivas para formar una burguesía industrial en las regiones de todo el país y, con ello, ocupar las brechas y equilibrar el proceso de desarrollo. El II PND fue el fruto y, en nuestra opinión, la maduración del ideal del desarrollismo militar. Por lo tanto:

El proyecto nacional de industrialización, que tuvo como primer hito importante la batalla por la siderurgia moderna, se asume ostensiblemente allí. Este proyecto, a veces adoptado, a veces ignorado por sucesivas administraciones, tiene profundas raíces en segmentos de la burocracia civil y de las Fuerzas Armadas, cuenta con el apoyo intermitente de una parte de la burguesía nativa e incluso llegó al episodio de la lucha por el petróleo, gozando de apoyo popular. (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45, nuestra traducción)

Y continúan, “nunca dejaron de llevar en sí la marca de una determinación política que busca superar el llamado juego de las fuerzas del mercado” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 45, nuestra traducción). Los autores sostienen que la idea del proyecto “Brasil Gran Potencia” tiene sus raíces en el pasado, específicamente en los grupos nacionalistas y los grupos tanto de la izquierda como de la derecha a lo largo del siglo XX en Brasil. La cuestión de estar por encima del “juego de las fuerzas del mercado” es sorprendente en el pensamiento militar autoritario y desarrollista. Como hemos tratado de mostrar a lo largo de este trabajo, la “misión” de modernizar el país de por completo y reconocer que las élites nacionales eran débiles e incapaces de liderar el proceso de desarrollo refuerza el argumento de que el proyecto “Brasil Potencia” y la “Gran Estrategia” de Geisel están comandados por una percepción política del proceso de desarrollo nacional. En otras palabras, la economía está subordinada e instrumentalizada según el proyecto político de poder.

Un aspecto importante en cuanto a la opción por el desarrollo, o la opción por la expansión de la capacidad productiva como instrumento para superar las limitaciones externas y la dependencia económica, fueron las críticas al II PND. Sin embargo, como veremos, muchas de ellas se produjeron en un momento posterior al de Geisel, cuando los acontecimientos económicos internacionales resultantes de las dos crisis del petróleo y de la diplomacia del dólar fuerte (TAVARES, 1985) se sintieron con dureza en todo el mundo.

Por lo tanto, las críticas son anacrónicas, ya que nadie esperaba que se produjera esta evolución y, además, dada la facilidad de acceso a la financiación externa a tipos de interés bajos. ¿Por qué un gobierno que busca la modernización económica del país –como el de Geisel– no aprovecharía este instrumento fundamental para la ejecución de su plan nacional de desarrollo? Para Barros de Castro y Pires de Souza, el diagnóstico hecho por el gobierno en 1974 fue preci-



samente el de evitar que el país sufriera las consecuencias de la turbulencia internacional en el futuro. En la década de los ochenta, las ganancias comerciales derivadas del amplio balance favorable de las exportaciones se debieron precisamente a los efectos positivos del II PND sobre el parque industrial brasileño, que había ganado en robustez y mayor competitividad y complejidad (CASTRO; SOUZA, 1985).

Otra crítica generalizada, especialmente en el ámbito empresarial, fue que el II PND fue una estrategia para profundizar la dominación estatal sobre el sistema productivo nacional (AGUIRRE; SADDI, 1997; BONELLI; MALAN, 1976). Sectores estratégicos de la economía, como el siderúrgico, petroquímico, papel y celulosa, fertilizantes, minerales, industria de base, entre otros, fueron objeto de críticas. El periódico *O Estado de São Paulo* publicó incluso algunos editoriales sobre la nacionalización y los riesgos de que el país se convirtiera en una economía socialista.<sup>11</sup> Sin embargo, el propio Geisel dirá que el Estado invierte y ocupa sectores que los empresarios no pueden porque no tienen capital disponible o porque no están interesados en la baja tasa de retorno en el corto plazo (D'ARAÚJO; CASTRO, 1997). Además de la visión de Geisel, no se puede perder de vista el hecho de que el nacionalismo económico ocupa históricamente un lugar cautivo a la izquierda y a la derecha del espectro político nacional. Tanto los estructuralistas, los desarrollistas autoritarios y progresistas, como los militares nacionalistas entendieron que era necesario preservar los sectores de producción y la posesión de minerales estratégicos en las manos del Estado.<sup>12</sup>

Además de la crítica de que el II PND era un instrumento de estatización del sistema productivo, el gobierno de Geisel también recibió críticas y desacuerdos de sectores de la economía que no estaban contemplados o que no habían tenido sus prioridades cumplidas, como el sector automovilístico, sector que criticó abiertamente al *Proálcool* y reivindicó la adopción de los motores diésel en los automóviles de pasajeros (CASTRO; SOUZA, 1985). El endeudamiento externo fue otro elemento de crítica por parte de los medios de comunicación y los sectores económicos, además de los economistas ortodoxos. Sin embargo, como señala Luciano Coutinho, sobre el endeudamiento:

Fue un fenómeno global de endeudamiento impredecible, pero en nuestro caso correspondió a la construcción de los últimos grandes bloques de infraestructura y capacidad industrial (bienes de capital e insumos) necesarios, como base del proyecto “Brasil Grande”. (COUTINHO, 1987, p. 179, nuestra traducción).

Estas críticas provenientes de sectores de la economía –que apoyaron el régimen de excepción desde el principio– comienzan a criticar al gobierno militar precisamente en el momento en que se propone una descentralización productiva y la creación de polos económicos regionales. Esta coincidencia de críticas con el II PND saldrá a la luz en un momento en el que el gobierno está empezando a enfrentarse al desgaste de la apertura política. Como se mencionó anteriormente, varios sectores están empezando a criticar la nacionalización del proceso económico, como los periódicos de São Paulo –*Folha*

11 Para más detalles ver las ediciones antiguas del *Estadão: O Estado de S. Paulo*, São Paulo, jul./1973 – dec./1975.

12 Ver las obras citadas de Góes Monteiro, doctrinas como la de Seguridad Nacional (DSN), publicaciones del ISEB y las obras de Alberto Torres y Oliveira Vianna.

y *Estadão*—, empresas del mismo estado —que no se han beneficiado de las fuertes inversiones del II PND— y otros sectores de la sociedad, como la Iglesia Católica, la Asociación de los Abogados de Brasil, entre otros. Estas manifestaciones están en línea con el lanzamiento del “Paquete de Abril”, en 1977, cuando el gobierno cerró el Congreso y maniobró para recuperar la mayoría parlamentaria perdida frente a la oposición, en ese momento centrada en el MDB (BRESSER-PEREIRA, 2014).

Otro elemento que agrava la pérdida de apoyo de los sectores económicos es que el II PNB propone, finalmente, dividir lo acumulado por el crecimiento y habla claramente, en la página 04, de la necesidad de aumentar los ingresos y las condiciones de vida de los trabajadores y de la clase media. En este sentido, el documento dice:

Se abren con tal resultado [de las inversiones y despliegues del II PND] amplias perspectivas para el aumento de ingresos de las clases media y trabajadora, ya sea para el efecto propio del programa económico, o para la acción de las políticas sociales del Gobierno (BRASIL, 1974, p. 4, nuestra traducción)

Es cierto que la política de descentralización de las inversiones y el fortalecimiento de las “nuevas élites económicas regionales”, asociada al creciente papel de las empresas estatales en la construcción de una nueva capacidad productiva, causó incomodidad a los empresarios que durante mucho tiempo recibieron beneficios del gobierno y, al mismo tiempo, fueron un pilar importante de apoyo político para el régimen.

#### 4 Conclusión

Lo que intentamos presentar en este artículo fue la estrategia del gobierno de Geisel para implementar un ambicioso proyecto de desarrollo y superación de la dependencia económica a través del II PND. Considerando el lugar periférico de Brasil en la División Internacional del Trabajo (DIT), el II PND fue un instrumento para construir la autonomía económica y tratar de profundizar la industrialización y la propia revolución capitalista nacional.

A pesar de las presiones internas y externas —principalmente de Estados Unidos a través del aumento de las tasas de interés en 1979— la estrategia geoeconómica del gobierno de Geisel fue en gran medida favorable a sus objetivos y reanudó el proyecto de desarrollo de Vargas y João Goulart, en la medida en que favoreció el nacionalismo económico y el cambio estructural.

En la búsqueda de condiciones para que el sistema productivo brasileño sea más complejo y competitivo, son relevantes algunos resultados: las exportaciones, entre 1974 y 1980, se multiplicaron por 2,8 y hubo un aumento del 20% en las exportaciones de productos industriales en el mismo período (MEDEIROS, 2015), el crecimiento de la industria manufacturera, 7,1% y, sobre todo, de la industria de bienes de capital, con un crecimiento del 8,5%. Así, “la economía subiría la rampa de las industrias capitales-intensivas y tecnológicas-intensivas” (CASTRO; SOUZA, 1985, p. 76, nuestra traducción). Estos datos son relevantes porque refuerzan la visión de desarrollo del período Geisel y su estrategia de transformación estructural de la economía brasileña para superar los obstáculos que impedían la profundización del desarrollo nacional autónomo.

El balance fue muy positivo para algunos analistas, como Guido Mantega, quien defiende que “el II PND generó una estructura industrial mucho más integrada y dotada de una

dinámica intersectorial complementaria, que redujo la dependencia de la economía brasileña de los centros capitalistas hegemónicos” (MANTEGA, 1997, p. 38, nuestra traducción). Además, el II PND privilegió al capital nacional que estaría en desequilibrio con el capital extranjero.

No se puede perder de vista que Brasil fue uno de los países que más creció entre 1930 y 1980, con un promedio del 6,3% (DATHEIN, 2006). Podemos atribuir este éxito a los proyectos de desarrollo de grandes líderes nacionales, a la vez que reconocemos los elementos exógenos de la coyuntura de cada momento. El “desarrollismo militar”, así como el civil, tenía el mérito de pensar en una estrategia de modernización y transformación del país, para cambiar el lugar de Brasil en la jerarquía del poder mundial. Ernesto Geisel, junto con el II PND, forma parte de este loable proceso y sirve de ejemplo para que reflexionemos sobre las orientaciones actuales del país, que desde entonces ha perdido el “consenso para el crecimiento” (CASTRO; SOUZA, 1985) y, por lo tanto, uno de los principales elementos de la transformación estructural: la estrategia nacionalista de desarrollo.

## Referencias

- 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>. Acessado em: 15 may. 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/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/severo-fagundes-gomes>. Acessado em: 15 may. 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.